

**Informe IEB sobre Federalismo
Fiscal y Finanzas Públicas**
*IEB's Report on Fiscal
Federalism and Public Finance*

'13



FEDERALISMO FISCAL
FISCAL FEDERALISM

Reforma de la Administración Local
Local Government Reform

Bosch, N.; Solé-Ollé, N.
Campus Acuña, C.; Lago Peñas, S.
Lapuente Giné, V.
Suárez Pandiello, J.

FINANZAS PÚBLICAS
PUBLIC FINANCE

Devaluación fiscal
Fiscal Devaluation

Esteller-Moré, A.
Boscá, J.E.; Doménech, R.; Ferri, J.
Bettendorf, L.

Reforma fiscal
Tax Reform

Durán Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A.

La reforma de las pensiones
The Reform of the Pension System

Vázquez-Grenno, J.
Galasso, V.
Jiménez-Martín, S.

Presentación

Desde 2009 el IEB ha editado cada año un informe sobre federalismo fiscal con contribuciones de expertos nacionales e internacionales sobre la situación de los gobiernos subcentrales. A partir de 2013 nos hemos propuesto cambiar el formato, ampliando la temática y no limitándolo a sólo cuestiones de federalismo fiscal, sino abrirlo también a temas de hacienda pública en general.

Los diferentes temas tratados en el presente Informe cuentan con varias contribuciones de reconocidos expertos externos al IEB y con el *punto de vista del IEB*, que realizan sus propios investigadores. Las contribuciones son cortas sobre temas hacendísticos que estén de actualidad o puedan ser relevantes para la política económica. Las contribuciones se enfocan para llegar a una amplia audiencia, no utilizando un lenguaje excesivamente técnico y teniendo una clara orientación para ser útiles a la política económica del país.

El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas'13 analiza cuatro temas: en el ámbito del Federalismo Fiscal la reforma de la administración local y, en el ámbito de las Finanzas Públicas la devaluación fiscal, la reforma fiscal y la reforma de las pensiones.

Presentation

Since 2009 the IEB has published an annual report on fiscal federalism with contributions from national and international experts examining the situation of sub-central governments. In 2013 we proposed a change to this format, expanding the report's focus so that it is no longer limited solely to questions of fiscal federalism, but also open to the discussion of public finance issues in general.

The various subjects addressed in this report include contributions from recognized experts outside the IEB as well as articles reflecting the *IEB view point*, written by our own researchers. The contributions are short and focus on current concerns in public finance or issues that may be relevant to economic policy. The contributions seek to reach a broad audience, and so are not overly technical and are clearly intended to be of use to the country's economic policy.

The IEB Report on Fiscal Federalism and Public Finance'13 examines four subjects: from the field of Fiscal Federalism, the focus is on local government reform, and from the field of Public Finance, we turn our attention to fiscal devaluation, tax reform and pension reform.

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
C/ Tinent Coronel Valenzuela, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.iebub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Consejo de redacción

Editorial Board

Núria Bosch (Directora / Director), Alejandro Esteller-Moré, Albert Solé-Ollé, Pilar Sorribas-Navarro

Coordinación y Supervisión

Coordination and Supervision

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica

Design and graphic production

EPA Disseny S.L.

Traducción

Translation

Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona & Sara Sicart
Language Services of the University of Barcelona & Sara Sicart

FEDERALISMO FISCAL / FISCAL FEDERALISM

Reforma de la Administración Local / Local Government Reform

Punto de vista IEB / IEB view point

Bosch, N.; Solé-Ollé, A.

4

La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local / A Necessary (but Flawed) Reform of Local Government

Campus Acuña, C.; Lago Peñas, S.

9

Reforma de la Administración Local en España / Local Government Reform in Spain

Lapuente Giné, V.

12

Un primer apunte sobre la reforma local / An Initial Reflection on the Local Reform Act

Suárez Pandiello, J.

17

FINANZAS PÚBLICAS / PUBLIC FINANCE

Devaluación fiscal / Fiscal Devaluation (IEB Report 1/2013)

Punto de vista IEB / IEB view point

Esteller-Moré, A.

21

¿Es el momento para una devaluación fiscal en España? / Is the Time Right for a Fiscal Devaluation in Spain?

Boscá, J.E.; Doménech, R.; Ferri, J.

23

Devaluación fiscal: ¿sí o no? / Fiscal Devaluation: Like or Dislike?

Bettendorf, L.

26

Reforma fiscal / Tax Reform (IEB Report 2/2013)

El garaje se ha quedado pequeño y hay que reorganizarlo / We Have Outgrown the Garage and it Needs Clearing Out

Durán Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A.

30

La reforma de las pensiones / The Reform of the Pension System (IEB Report 3/2013)

Punto de vista IEB / IEB view point

Vázquez-Grenno, J.

46

La reforma de las pensiones en una sociedad que envejece / Reforming Pensions in an Aging Society

Galasso, V.

48

Envejecimiento, crisis económica y reforma del sistema de pensiones / Ageing, the Economic Crisis and the Reform of the Pension System

Jiménez-Martín, S.

54

ÍNDICE DE AUTORES / AUTHOR INDEX

58

Punto de vista IEB

IEB view point

Reforma de la Administración Local / Local Government Reform

La fallida reforma de la Administración Local

Finalmente, después de una larga espera, la reforma de la administración local ha visto la luz (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de *Racionalización y Sostenibilidad financiera de las Entidades Locales*)¹. Las tres contribuciones de la sección Federalismo Fiscal de este informe –realizadas por Javier Suárez Pandiello (U. de Oviedo), Santiago Lago (U. de Vigo) y Concepción Campus (Secretaría de Ad. Local), y Víctor Lapuente (U. de Gotemburgo) – valoran el contenido de la nueva ley. Todos los expertos coinciden en la necesidad de abordar la reforma de la administración local en España, pero califican la actual reforma como mínimo de fallida. Las opiniones de los expertos van incluso más allá, valorando de forma negativa algunas de las principales medidas contenidas en la Ley (e.g., el vaciado de competencias municipales). Los expertos también cuestionan la posibilidad de que estas medidas se hagan efectivas en la práctica y la capacidad de que generen las previsiones de ahorro contempladas en la reforma. Algunos aspectos de la ley son valorados positivamente (e.g., reforzamiento de la transparencia y del control financiero), pero en conjunto la norma podríamos decir que suspende claramente. Todos los expertos también coinciden en el tipo de reforma que necesita la administración local en España: fusiones de municipios.

Veamos con un poco más de detalle, los aspectos más importantes de la reforma. Los principales cambios introducidos por la ley son: (i) un intento por clarificar las competencias de los municipios y evitar duplicidades con las de las Comunidades Autónomas (CCAA), (ii) un importante vaciado de competencias de los municipios hacia Comunidades Autónomas y Diputaciones, (iii) una serie de medidas encaminadas a favorecer la fusión voluntaria de municipios, (iv) medidas destinadas a racionalizar la estructura de la administración local, mejorar la transparencia y facilitar el control financiero, y (v) medidas que limitan la discrecionalidad de los entes locales en términos de remuneración de cargos públicos. A continuación resumimos las opiniones vertidas sobre los puntos (i) a (iii), quizás las más controvertidas.

¹ El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012 ya realizó una valoración del borrador de la ley (ver *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*, Núria Bosch y Albert Solé Ollé, www.ieb.ub.edu)

The Unsuccessful Reform of Local Government

Finally, after a long wait, the local government reform law has seen the light of day (Law 27/2013 of 27 December, *Racionalización y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales*- Rationalisation and Sustainability of Local Government)¹. The three contributions to the Fiscal Federalism section in this report – provided by Javier Suárez Pandiello (University of Oviedo), Santiago Lago (University of Vigo) and Concepción Campos (Local Government Secretary) and Víctor Lapuente (University of Gothenburg) –appraise the provisions of this new law. While all the experts agree on the need for local government reform in Spain, they qualify the current reform at best as somewhat flawed. Indeed, some of the experts' opinions go much further than this, evaluating some of the law's key measures in quite negative terms (for example, the whittling away of the municipal powers). The experts also question the actual likelihood of these measures ever being put into practice as well as their capacity to generate the savings envisaged in the reform. Some aspects of the law, however, are valued positively (for example, the strengthening of local government transparency and its financial control), but overall the experts agree in failing the legislators. The experts are also in agreement on the kind of reform that local government in Spain actually requires: the merger of its municipalities.

Here we shall examine in more detail the main features of the reform. The principal changes introduced by the law are: (i) an attempt to clarify the powers of the municipalities and to avoid any duplication of powers with those of the Autonomous Communities (ACs), (ii) a major shift of powers from the municipalities to the Autonomous Communities and the *Diputaciones* (the provincial councils), (iii) a series of measures aimed at encouraging the voluntary merger of the municipalities, (iv) measures designed to rationalise the structure of local government, improve transparency and facilitate financial control, and (v) measures to limit the discretion of local authorities in terms of the remuneration of public officials. Below we summarise the opinions expressed on points (i) to (iii), perhaps the most controversial.

¹ The IEB Report on Fiscal Federalism 2012 undertook an evaluation of the draft legislation (see *A preliminary evaluation of Local Government reform in Spain*, Núria Bosch and Albert Solé Ollé, www.ieb.ub.edu)

Clarificación competencial: necesaria pero de dudosa efectividad

La ley clasifica las competencias municipales en propias y delegadas por la CA. La lista de competencias propias se ve reducida. Las competencias delegadas deben venir acompañadas de la adecuada financiación y se contemplan sanciones por incumplimiento de este tipo de obligaciones. El municipio podrá prestar otros servicios no incluidos entre las competencias propias o delegadas sólo cuando esté en una situación financiera sostenible y el servicio no esté siendo prestado por otra administración. Con ello, se quiere poner fin a la reivindicación municipal de obtener financiación para las competencias impropias. La clarificación de competencias municipales se valora positivamente por parte de los expertos, en especial por lo que respecta a la obligación de financiación de las competencias delegadas, aunque se duda de la efectividad de la medida.

Lo que los expertos no valoran como positivo es que la clarificación de competencias se haya producido por la vía del traspaso de todas las competencias en Educación, Sanidad y Servicios Sociales a las CCAA. Los municipios, debido a su proximidad a los ciudadanos, son los más adecuados para valorar las necesidades y demandas ciudadanos en servicios como la educación infantil, escuelas de música, atención domiciliar de ancianos, atención a la inmigración y a situaciones de pobreza, etc. Téngase en cuenta que en muchos de estos servicios no existe legislación autonómica que fije unos estándares de prestación comunes a todo el territorio y, por lo tanto, hasta ahora ha sido cada municipio el que ha decidido en función de sus circunstancias la necesidad e intensidad de la intervención. No está nada claro que las CCAA tengan los recursos necesarios y la voluntad de garantizar una provisión estándar de estos servicios en todo su territorio, por lo que en la práctica, la transferencia literal de la competencia a la CA podría hacer que estos servicios dejasen de prestarse, con consecuencias muy negativas en el caso de municipios especialmente necesitados. En cualquier caso, sin embargo, no está claro que la ley vaya a ser muy efectiva a este respecto. Por un lado, la versión final de la ley prevé la delegación de la competencia a los municipios con posterioridad a su traspaso a la CA. De hecho, en las CCAA en las que la legislación autonómica regula la prestación de estos servicios este ya es el procedimiento utilizado. Por otro lado, la ley permite que los municipios presten estos servicios si no los prestan otras administraciones y disponen de recursos. Según Javier Suárez Pandiello, una solución mejor hubiese sido dejar las cosas como están y considerar la cuestión de la financiación por competencias impropias en el diseño del futuro sistema de financiación municipal.

Vaciado competencial: atentado a la autonomía local

Además de la transferencias de las competencias en servicios personales a las CCAA la ley también prevé que las competencias propias más importantes de los municipios (i.e., recogida y tratamiento de residuos,

Clarification of Powers: Necessary but of Doubtful Efficacy

The law classifies municipal powers according to those that are the responsibility of the municipalities themselves and those delegated to them by the ACs. The list of the former has been reduced, while the delegated powers must now be accompanied by adequate funding, with sanctions being imposed for the breach of this obligation. The municipality can deliver other services in addition to its own competences and its delegated powers as long as it is in a sustainable financial position and the service is not being delivered by another administration. In this way, the law seeks to put an end to municipal demands for financing for “improper” powers. This clarification of municipal powers is valued positively by the experts, in particular as regards the obligation for the financing of the delegated powers, although they question the effectiveness of the measure.

What the experts do not value so positively is that the clarification of powers has occurred as a result of the transfer of all powers in the fields of education, health and the social services to the ACs. The municipalities, thanks to their proximity to the citizens, are in a better position to assess citizens' needs and demands for services such as infant education, music schools, homecare for the elderly and the provision of support to immigrants and the poor, etc. It should be borne in mind that for many of these services there is no autonomous legislation that lays down common standards of delivery for the whole territory and, so, to date each municipality has decided in accordance with its own circumstances the need for and the intensity of the intervention. It is by no means clear that the ACs have the necessary resources or the will to guarantee a standard provision of these services throughout their territory, so that in practice, the transfer of these powers to the ACs could in fact mean these services cease to be provided, with highly negative consequences for those municipalities in greatest need. However, it is unclear that the law will be very effective in this regard. On the one hand, the final version of the law provides for the delegation of the powers to the municipalities after they have been transferred to the ACs. In fact, in the ACs in which the autonomous legislation regulates the provision of these services, this is the procedure already in place. On the other hand, the law allows the municipalities to provide these services if they are not being provided by other administrations and as long as they have the necessary resources. According to Javier Suarez Pandiello, a better solution would have been to leave things as they were and to tackle the question of funding for “improper” powers in the design of the future municipal funding system.

Whittling Away of Powers: Attack on Local Autonomy

In addition to the transfer of powers for the delivery of personal services to the ACs, the law also foresees that the most important competences of the municipalities (i.e., collection and treatment

limpieza viaria, alcantarillado, abastecimiento, distribución y tratamiento de agua, alumbrado público, acceso a núcleos y pavimentado de calles) sean transferidas a las Diputaciones en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, en el caso en que éstos no puedan demostrar que la prestación del servicio se está haciendo de forma eficiente. Ciertamente, la redacción final de la ley es mucho más matizada que las versiones previas. Por un lado, la ley establece que la Diputación 'coordinará' la prestación de estos servicios y por otro establece que los servicios serán traspasados a la Diputación previo acuerdo con el municipio. En cualquier caso, establece la obligación por parte del municipio de demostrar que el 'coste efectivo' de la prestación del servicio es menor que el establecido por la Diputación.

La opinión de los expertos sobre esta cuestión es muy negativa. En primer lugar, dudan que se puedan conseguir ahorros de costes significativos traspasando servicios a las Diputaciones. Nótese que en todos estos casos se trata de servicio 'tipo red', en los que está claramente establecido que los costes unitarios de prestación no dependen tanto del número de usuarios como de su dispersión en el territorio. Además, actualmente la diversidad de formas de prestación de este servicio es muy grande (e.g., mancomunidades, consorcios, consejos comarcales, provisión directa o externalización, etc.) lo que sugiere que si existe alguna posibilidad de reducir costes aumentando la escala de prestación probablemente ya se esté utilizando. En segundo lugar, el tamaño geográfico de las Diputaciones es excesivamente grande (i.e., nótese que en algunas provincias sólo la capital de provincia tiene más de 20.000 habitantes), aspecto que condiciona la respuesta adecuada a las necesidades locales. En tercer lugar, difícilmente la prestación del servicio por parte de la Diputación podría adaptarse a las distintas circunstancias de producción y a las distintas demandas locales. Póngase por ejemplo la recogida de residuos y la limpieza viaria. Las necesidades y costes de provisión dependen de factores como la dispersión de la población, la población estacional o la actividad comercial e industrial. La demanda de calidad del servicio depende del nivel de renta de los residentes y de sus preferencias ambientales; así, en algunos municipios del territorio se ha apostado más decididamente por el reciclaje y por tecnologías específicas de recogida y tratamiento de residuos (que pueden resultar más caras pero proporcionan también resultados distintos). En cuarto lugar, las Diputaciones no disponen de experiencia en la prestación de estos servicios y el nivel de transparencia y rendición de cuentas no parece el más adecuado. Los expertos encuentran paradójico que en un momento en el que la ciudadanía demanda más rendición de cuentas por parte de los políticos, el nivel de gobierno que más claramente (aunque obviamente con deficiencias) ha rendido cuentas por los servicios prestados a los ciudadanos sea privado de competencias a favor de un nivel de gobierno opaco y nada responsable (cuyos cargos se eligen de forma indirecta mediante un procedimiento incomprensible para la mayoría de la población).

En quinto lugar, el concepto de 'coste efectivo' es equívoco y de imposible aplicación en la práctica. Es difícil creer que el Ministerio o las Diputaciones van a ser capaces de calcular el coste de prestación de estos servicios para más de 8.000 municipios, teniendo en cuenta la

of waste, street cleaning, sewage, water supply, treatment and distribution, street lighting, access to towns and paved streets) be transferred to the *Diputaciones* in the case of municipalities with fewer than 20,000 inhabitants, when the latter cannot demonstrate that the service is being delivered efficiently. Certainly, the law is much more subtle in its wording than in previous versions. On the one hand, the law provides that the *Diputación* should 'coordinate' the provision of these services and, on the other, establishes that the services be transferred to the *Diputación* following prior agreement with the municipality. In any case, the law establishes the obligation of the municipality to show that the "effective cost" cost of the service is lower than that established by the *Diputación*.

The opinion of the experts on this question is highly negative. First, they doubt whether significant cost savings can be made by transferring services to the *Diputaciones*. Note that in all these cases we are dealing with 'network' services, for which it is widely recognised that the unit costs of provision do not depend so much on the number of users than on their dispersion in the territory. In addition, the diversity of ways of providing such services is great (e.g., municipal associations, consortia, district – *comarca* – councils, direct provision or outsourcing, etc.), suggesting that if there is any possible means of reducing costs by increasing the scale of provision they are probably already being used. Second, the geographical jurisdiction of the *Diputaciones* is excessively large (note that in some provinces only the provincial capital has over 20,000 inhabitants), a characteristic that conditions the appropriate response to local needs. Third, the *Diputación* is unlikely to be able to adapt the service provided to the different circumstances of production and to different local demands. Take for example waste collection and street cleaning. The needs and provision costs depend on such factors as population dispersion, seasonal population and commercial and industrial activity. The demand for service quality depends on the income level of the residents and their environmental preferences; thus, in some municipalities of the territory, there is a greater commitment to recycling and the specific technologies for the collection and treatment of waste (which may be more expensive but which also provide different results). Fourth, the *Diputaciones* have no experience in delivering these services and their level of transparency and accountability does not appear to be the most appropriate. The experts consider it paradoxical that at a time when the public is calling for greater accountability from politicians, the level of government that has most clearly (albeit with obvious shortcomings) been held accountable for the services provided to citizens is being deprived of its competences in favour of a level of government that is far from transparent and accountable (where the posts are filled indirectly by a process that is incomprehensible to the majority of the population).

Fifth, the concept of 'effective cost' is ambiguous and impossible to enforce in practice. It is hard to believe that the Ministry or the *Diputaciones* will be able to calculate the cost of delivering these services to more than 8,000 municipalities, given the complete lack of information on the costs and outcomes of providing these services. Note that for this purpose it would not be enough simply to calculate a certain level of per capita expenditure. In practice, the

completa inexistencia de información sobre costes y sobre resultados de provisión de estos servicios. Nótese que para este propósito no bastaría calcular un determinado nivel de gasto per cápita. El coste de prestación depende en la práctica de la tecnología de prestación utilizada, que es distinta en función de las características geográficas (e.g., dispersión, núcleos, orografía) y socioeconómicas (e.g., población estacional, actividad comercial e industrial) y del nivel de calidad demandado por la población. Desde luego que una mejora en la disponibilidad de información comparativa sobre esta cuestión es bienvenida, pero es dudoso que la información sea de suficiente calidad como para tomar decisiones de calado sobre quien debe proveer el servicio.

Finalmente, notar las consecuencias de una aplicación generalizada de los preceptos de la ley. Es decir, supongamos, por un momento, que es posible demostrar que las Diputaciones van a ser capaces de prestar todos estos servicios a menor coste y que las CCAA van a asumir todos los servicios de tipo personal. El resultado de todo esto serían que la gran mayoría de municipios habrían sido vaciados totalmente de competencias. ¿Y, para que queremos Ayuntamientos sin competencias? Así, tendremos Ayuntamientos vacíos de competencias, pero recibiendo transferencias y estableciendo impuestos, lo cual no tiene sentido. Además, este traspaso de servicios a las Diputaciones es un atentado a la autonomía local y al principio de subsidiariedad, que recoge la Carta Europea de Autonomía Local.

Fusiones de municipios: incentivos insuficientes

La ley introduce incentivos a la fusión de municipios, en términos de un incremento en la participación de los municipios en los tributos del Estado y en los planes de cooperación local, y algunas garantías de respeto al carácter de los municipios originarios (e.g., posibilidad de prestación desconcentrada de servicios). Los expertos manifiestan de forma unánime que esos incentivos no van a ser efectivos y no van a conseguir que los municipios se fusionen. Este tema se ha abordado de forma muy tímida en la ley, que está claro que apuesta por otra opción ya comentada: el refuerzo de las Diputaciones y el dismantelamiento de Mancomunidades, Consorcios y otras fórmulas de cooperación. Los expertos son partidarios de una apuesta más decidida de las fusiones, que deberían ser obligatorias y plantearse el objetivo de alcanzar municipios con un tamaño mínimo de 5.000 habitantes y con el objetivo de alcanzar los 10.000. En la medida que no en todo el territorio sea posible alcanzar los 10.000 habitantes, que constituirían el tamaño mínimo que permitiría garantizar la prestación de las competencias propias y también de los servicios personales que la ley traspasa a las Diputaciones, podría existir una cierta función para fórmulas de cooperación supramunicipal².

² Para un decálogo completo de medidas de reforma de la Administración Local ver *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*, Núria Bosch y Albert Solé-Ollé, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012* (www.ieb.ub.edu).

cost of delivery depends on the technology used in rendering the service, which varies depending on geographical (e.g., dispersion, nuclei, topography) and socio-economic characteristics (e.g., seasonal population, commercial and industrial activity) and the level of quality demanded by the population. Certainly, an improvement in the availability of comparative information is welcome, but it is doubtful that the information can be of sufficient quality to make important decisions about who should provide the service.

Finally, we should note the consequences of the widespread application of the precepts of the law. That is, suppose, for a moment, that it is possible to demonstrate that the *Diputaciones* will be able to provide all these services at a lower cost and that the ACs will assume the delivery of all the services of a personal nature. The result of this would be that the vast majority of municipalities will have been stripped of all their powers. But why would we want town halls without any powers? Yet, if the law is implemented, our town halls will be stripped of their powers, but they will continue to receive transfers and to levy taxes, which clearly makes no sense. Furthermore, the transfer of services to the *Diputaciones* is an attack on local autonomy and on the principle of subsidiarity, included in the European Charter of Local Self-Government.

Merger of Municipalities: Insufficient Incentives

The law includes incentives to encourage the merger of municipalities, including the increased participation of the municipalities in State taxes and in local cooperation plans, and some guarantees to respect the character of the original municipalities (e.g., the possibility of the decentralised provision of services). But the experts are unanimous in considering these incentives ineffective and claim that they are unlikely to encourage the municipalities to merge. This issue has been addressed very timidly by the law, which is obviously committed to the other option discussed above: namely, the strengthening of the *Diputaciones* and the dismantling of the municipal associations, consortia and other forms of cooperation. The experts favour a greater commitment to mergers, which should, they argue, be mandatory and they set the objective of establishing municipalities with a minimum size of 5,000 inhabitants, with the eventual goal of reaching 10,000. To the extent that reaching a figure of 10,000 inhabitants (which would constitute the minimum size to ensure the provision of the municipalities' own services as well as the personal services that the law transfers to the *Diputaciones*) will not be possible throughout the country, a case could be made for implementing formulas of supramunicipal cooperation². On this question, Victor

² For a complete Decalogue of Local Government reform measures, see *A preliminary evaluation of Local Government reform in Spain*, Núria Bosch and Albert Solé-Ollé, *IEB's Report on Fiscal Federalism 2012* (www.ieb.ub.edu).

De gran interés es la contribución de Víctor Lapuente, que comenta los resultados de diversas evaluaciones de los procesos de fusión realizados en Dinamarca y Suecia que demuestran que las fusiones reducen significativamente los costes administrativos y no afectan negativamente de forma significativa (o incluso la mejoran) la calidad democrática. Los expertos también señalan que unos municipios de mayor tamaño: permitirían dotar a los municipios de un sistema de financiación más adecuado, mejorar la profesionalización de la administración local, reducir el clientelismo en la distribución de transferencias y la presión de los grupos de interés sobre la política local, y facilitar el control financiero.

Conclusión

En suma, el gobierno, obsesionado con el objetivo de estabilidad presupuestaria, y necesitado de medidas que muestren su resolución a este respecto, ha aprobado una reforma de la administración local que no resuelve los problemas endémicos de este nivel de gobierno y que tampoco está claro que vaya a conseguir los ahorros de costes pretendidos. La reforma contiene algunos elementos que endurecen el control financiero de los municipios y aumentan el nivel de transparencia. Aumentar el grado de independencia de los interventores respecto al poder político o clarificar las consecuencias del incumplimiento de los planes de ajuste son medidas con las que difícilmente se puede estar en desacuerdo. Sin embargo, hay otras formas mejores de conseguir unos gobiernos locales a la vez atentos a las demandas ciudadanas y fiscalmente responsables: aumentar el tamaño de los municipios. La reciente reforma de la administración local constituye una oportunidad perdida de ir en esta dirección. Sin embargo, debe reconocerse que introduce por primera vez algunas cuestiones esenciales en el debate público (i.e., transparencia, eficiencia, fusiones, etc.), garantizando que sigamos hablando de ellas en el futuro.

Lapuente's contribution is particularly interesting. He discusses the results of various studies of mergers in Denmark and Sweden that show that mergers significantly reduce administrative costs and do not have a significant adverse affect on the quality of democracy (even improving it in some instances). The experts also point out that the creation of larger municipalities would allow them to have a more adequate system of funding, would improve the professional standing of local government, would reduce clientelism in the distribution of transfers and the pressure brought to bear by interest groups on local politics, and would facilitate financial control.

Conclusion

In summary, the government, obsessed with its objective of achieving budgetary stability, and requiring measures that demonstrate its commitment to this goal, has introduced a local government reform law that does not tackle the endemic problems afflicting this level of government. Moreover, it is far from clear that it can achieve the cost savings envisaged for it. The reform does contain various elements that strengthen the financial control of the municipalities and which increase the level of transparency. Increasing the degree of independence of the internal controllers (*interventores*) with respect to the political power and clarifying the consequences of failing to comply with the adjustment plans are measures with which it is hard to disagree. However, there are better ways of creating local authorities that can be attentive to citizen demands while being fiscally responsible and this lies in increasing the size of the municipalities. The recent reform of local government represents a missed opportunity to go in this direction. However, it should be recognized that for the first time it has introduced a number of essential issues into the public debate (i.e., transparency, efficiency, mergers, etc.), thus ensuring that we continue to talk about them in the future.



Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona



Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona



Concepción Campus Acuña
Secretaria de Administración Local

Santiago Lago Peñas
Universidad de Vigo / Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

La necesaria (y fallida) reforma de la Administración local

Comencemos por nuestra conclusión principal. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales (EELL.), no está a la altura de las expectativas generadas ni de las necesidades diagnosticadas de forma reiterada en el ámbito local. Su aplicación inmediata en los albores de un proceso electoral mostrará la difícil ejecución de sus planteamientos. Sin olvidarnos de los potenciales problemas de constitucionalidad de la norma, por la posible vulneración tanto de la autonomía local como de las competencias autonómicas, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) con Estatutos de nueva generación. Ya se ha anunciado la interposición de múltiples recursos de inconstitucionalidad.

¿Por qué este fracaso relativo? La razón primera se encuentra en el aplazamiento sistemático de los problemas. Oscurecido por el imponente desarrollo autonómico, el mundo local ha sido el pariente pobre de las reformas y el perdedor recurrente en todos los cambios competenciales, normativos y financieros en la estructura descentralizada de gobierno. La práctica ha hecho que el parche haya sido la norma y la indefinición legal el terreno habitual de juego. El mapa municipal actual dista poco del diseñado a mediados del siglo XIX, que se basaba en unas pautas y costes de movilidad diametralmente opuestas a las actuales y una distribución espacial de la población acorde con un paisaje rural y agrario. La demanda de ampliación de la cartera de servicios locales ha sido una constante en los últimos treinta años, pero no ha ido acompañada por la revisión del sistema de financiación. La falta de equilibrio entre la financiación y las competencias locales, de atribución uniforme en un heterogéneo ámbito municipal, contribuye a acentuar los problemas estructurales derivados de esa deficiente configuración del mapa local. Y sin embargo, nuestra percepción es que lo que ha primado en la reforma son sus posibles efectos sobre el ahorro en la prestación de servicios públicos. Así lo atestigua su inclusión en el Plan Nacional de Reformas en 2012 y 2013 y el contenido del Plan Presupuestario 2014 enviado por el gobierno central a Bruselas; en él se consigna un ahorro de 8.024 millones de euros para el periodo 2014-2019.

Bajo esta óptica de la estabilidad presupuestaria y la contención del déficit, podemos articular el contenido de la reforma en torno a cuatro ejes. En primer lugar, aparece uno de los mensajes primarios de la reforma: “una administración, una competencia”. La pretensión del gobierno es clarificar las competencias locales

A Necessary (But Flawed) Reform of Local Government

We shall start with our main conclusion. Law 27/2013 of 27 December on the Rationalization and Financial Sustainability of Local Government (LG) does not live up to the expectations generated for it nor does it meet the needs that have been identified repeatedly for this local tier of government. The immediate adoption of this legislation at the beginning of a difficult election process will serve to demonstrate the problems involved in the implementation of its provisions – without forgetting the potential problems of constitutionality of the norm, given its possible violation of local autonomy as well as that of the competences of the regional authorities, above all in the case of the Autonomous Communities (ACs) with so-called ‘new generation’ statutes. Multiple appeals of unconstitutionality have already been filed.

Why does the reform appear so flawed? The first reason lies in the systematic failure to tackle the problems that have accumulated over the years. In the shadow of the wholesale reforms at the level of the ACs, the local world has been left somewhat out in the cold, constantly losing out in all jurisdictional, regulatory and financial changes in the decentralized governance structure. In practice this has meant that stopgap measures have become the norm and legal uncertainty the main characteristic of the field of play. Indeed, today’s municipal map is not that different from the map drawn up in the middle of the nineteenth century, based as it was on guidelines and mobility costs that are diametrically opposed to those that currently prevail and the spatial distribution of a population inhabiting a rural and agricultural landscape. Demands to expand the portfolio of local services have been constant over the last thirty years, but they have not been accompanied by a review of the funding system. The imbalance between funding and local competences, uniformly designated in a heterogeneous municipal setting, serves to accentuate the structural problems arising from the poor configuration of the local map. And yet, our perception is that priority has been given in the reforms to the possibility of making savings in the delivery of public services. This is clearly attested to by its inclusion in the National Reform Plans of 2012 and 2013 and the corresponding articles of the 2014 Budget Plan sent to Brussels by the central government: the reform offers a saving of 8,024 million euros for the period 2014-2019.

Seen in the light of budgetary stability and deficit containment, the reform measures can be organized around four main axes. First,

mediante un doble proceso. Primero, evitando duplicidades mediante la transferencia de competencias en sanidad, educación y servicios sociales a las CC.AA. Segundo, prohibiendo el ejercicio de competencias impropias. El problema de lo primero es que, al menos en el ámbito de los servicios sociales, los municipios se sitúan en una mejor posición que las CC.AA. para su prestación, como el propio Ministerio ha reconocido durante el proceso de tramitación del anteproyecto. Sobre lo segundo, la realidad es que el ejercicio de competencias impropias acaba siendo el resultado de una presión social que se ejerce sobre el nivel de gobierno más próximo. Prohibir la atención de esa demanda sin contemplar cauces alternativos hacia otros niveles de gobierno no va a mejorar el bienestar social. En positivo, la reforma introduce un aspecto importante como es la imposibilidad legal de atribución de competencias a los municipios sin la financiación correspondiente.

En segundo lugar, aparece uno de los aspectos más controvertidos: la racionalización del mapa municipal. La existencia de más de 8.100 ayuntamientos, además de diputaciones, mancomunidades, consorcios, entidades locales menores y otras entidades parecen avalar dicha exigencia. Sin embargo, la tibia apuesta por las fusiones contenida en la ley no va a resultar suficiente. Habrá que esperar a las normativas autonómicas, en ejercicio de sus competencias constitucionales, para diseñar una nueva estructura asimétrica, así como para apostar por otras fórmulas menos rígidas que permitan la creación de espacios territoriales de gestión en términos de cooperación, sin crear nuevas estructuras administrativas.

En tercer lugar, las previsiones giran en torno al reforzamiento del papel de las Diputaciones, especialmente en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes. Orillando el debate sobre la desaparición de estas entidades, por su condición de elemento disonante en el modelo de estado autonómico, se opta por dotarlas de mayor protagonismo, asumiendo importantes funciones en servicios básicos municipales y dotando de mayor contenido sus competencias propias. Y ello, a pesar de las advertencias del dictamen del Consejo de Estado. La lectura no puede ser favorable en este punto. Las diputaciones no se gobiernan por el principio de representación directa (i.e., los diputados provinciales son elegidos a partir de los resultados de los partidos en las elecciones municipales) y su arquitectura es claramente deficitaria en transparencia y responsabilidad. A ello se suma su falta de experiencia como proveedoras de servicios a los ciudadanos. Por tanto, no es evidente que la reforma vaya a suponer avances en responsabilidad política y rendición de cuentas, hoy valores demandados con intensidad por la ciudadanía, o en la mejora de la calidad de los servicios.

En cuarto lugar, se produce la incorporación de la estabilidad presupuestaria como principio rector del funcionamiento de las EE.LL. La Ley es en este punto el trasunto en el ámbito local de la

one of the main messages promulgated by the reform is "one administration, one competence". The aim of the government is to clarify the scope of local powers by initiating a dual process: first, avoiding duplication by transferring responsibility for health, education and social services to the ACs; and, second, prohibiting the 'improper' exercise of powers. The problem with the former is that, at least in the field of social services, the municipalities are in a better position than the ACs to guarantee their effective delivery, as the Ministry itself recognized in drafting the reform. As for the latter, the reality is that the exercise of improper powers is the result of social pressures being exerted on the closest level of government to the people. Prohibiting the response to these demands without first contemplating what alternative channels exist to other levels of government is not going to improve social welfare. On the positive side, the reform does make an important change making it legally impossible to confer powers on the municipalities without providing the corresponding funding.

The second axis is perhaps one of the most controversial: the rationalization of the municipal map. The existence of more than 8,100 town and city halls, in addition to the provincial councils, municipal associations, consortia, minor local authorities and other entities seem to justify this reform. However, the lukewarm commitment to mergers in the legislation falls well short. It will be necessary to wait for the ACs, in exercise of their constitutional powers, to design a new asymmetric structure, and to introduce other less rigid formulas that might allow the creation of territorial management areas based on cooperation, without creating new administrative structures.

Third, the reform provides for the strengthening of the role of the *diputaciones* (the provincial councils), especially in relation to municipalities with fewer than 20,000 inhabitants. Skirting the issue regarding the disappearance of these entities, previously considered a dissonant element in the autonomous state model, the law now opts to give them greater prominence, as they take on important roles in delivering basic municipal services while their own powers are greatly expanded. And this, despite the warnings contained in the Council of State report. It is not easy to see this move in a favourable light. The *diputaciones* are not governed by the principle of direct representation (i.e., provincial deputies are elected using the parties' results at the municipal elections) and their structure is clearly deficient in terms of transparency and accountability. To this we must add their lack of experience in providing services to the citizens. Therefore, it is by no means clear that the reform represents an advance in political responsibility and accountability (the values demanded most vigorously by the citizenship) or in the improvement of the quality of services.

Fourth, budgetary stability has been incorporated as the guiding principle of the operation of Local Government. The law is in this respect a copy at the local level of the Organic Law 2-2012 on

Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estableciendo la frontera de los 20.000 habitantes para que un municipio sea económicamente sostenible, al entender que cuentan con una menor capacidad financiera y, por tanto, son generadores de peores cifras en términos de déficit. Por otra parte, se introduce la obligación de evaluación y publicidad del coste efectivo de los servicios públicos locales, en pos de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y el principio de transparencia en su asignación. Ese es, sin duda, un acierto en materia de planificación y verificación de costes que obligará a una mejor distribución de los mismos.

Otro vector sustancial de la reforma se refiere a los aspectos representativos y organizativos. La ley, tras su tramitación parlamentaria, ha modificado alguno de sus planteamientos iniciales. De entre los principales cambios, podemos destacar la introducción de la voluntariedad en el modelo de intervención de las Diputaciones, si bien fuertemente condicionado. También se ha suavizado el pretendido redimensionamiento del sector público local, al establecer plazos más amplios y con mayor margen de actuación frente a la disolución automática *ex lege*. Respecto a las transferencias de competencias a las CCAA parece difuminarse tanto su diseño, ante la previsión de su delegación y, por tanto, nuevamente su ejercicio por los municipios; como su inmediatez, ante una futura ley de financiación autonómica y local. Como cierre, una de las medidas estrella, la reducción en las retribuciones de los cargos electos ha quedado descafeinada en su impacto por los límites cuantitativos establecidos.

Finalizamos con dos advertencias. La primera es que plantear una reforma de la administración local sin abordar previamente o en paralelo la de su sistema de financiación limita sobremanera sus posibilidades de éxito. La segunda es que es muy probable un escenario de amplio incumplimiento de las previsiones de ahorro contempladas en la motivación de la reforma.

Budget Stability and Financial Sustainability. As such, it establishes a threshold of 20,000 inhabitants to ensure the sustainability of the country's municipalities, on the understanding that smaller units have less financial capacity and, therefore, are generators of worse deficits. Moreover, the law introduces the obligation of assessing and making public the effective cost of local public services in order to guarantee the efficient use of public resources and to uphold the principle of transparency in their allocation. This is, undoubtedly, a wise decision in terms of cost planning and verification and should ensure a better distribution of resources.

Another substantial element of the reform concerns aspects of a representative and organizational nature. In its journey through parliament, a number of initial proposals contained in the law have been modified. Among the main changes, we should highlight the introduction of the voluntary nature of the intervention of the *diputaciones*, albeit that their role in this respect is heavily conditioned. The proposed downsizing of the local public sector has also been cut back, with the establishment of longer periods and greater scope of action in response to the automatic dissolution as a matter of law. In addition there seems to have been a general blurring of the decision to transfer powers to the ACs, both as regards the design of this process (in the face of the delegation of powers and, therefore, the continuing exercise of these powers by the municipalities) and its immediacy, in the face of a future law on regional and local funding. And finally, one of the key measures, the reduction in the salaries of elected officials has been watered down considerably by the establishment of quantitative limits.

We conclude with two warnings: the first is that to propose a reform of local government without previously, or in parallel, addressing its system of funding greatly limits its chances of success; and the second is that there seem likely to be a failure across the board in the attempt to implement the savings anticipated in the reform.



Víctor Lapuente Giné
University of Gothenburg

Dos pesos de la historia

Antes de entrar en valorar el actual proyecto de reforma local, es importante tener en cuenta las inercias históricas que han circunscrito el desarrollo de nuestras instituciones locales que, por un lado, son muy “conservacionistas” – es decir, que han sufrido pocos cambios sustantivos, en comparación con las transformaciones radicales de los municipios en otros países occidentales – y, por otro, muy “legalistas” – o sea, que están fuertemente sujetas al derecho, con innumerables regulaciones de todas sus actividades. Hay que aclarar aquí imperio de la regulación no quiere decir ni mucho menos imperio de la ley (o “rule of law”), sino que, como sabemos desde Tácito (y ha sido confirmado por numerosos estudios en la última década), cuanto más corrupto es el estado, más numerosas sus leyes (o viceversa. Este es un debate muy interesante entre científicos sociales).

Más allá de las instituciones concretas heredadas, quiero subrayar dos fuerzas históricas que, aunque a primera vista parezcan antagónicas, han determinado la naturaleza de nuestras administraciones sub-nacionales. Y, analizando tanto la letra, como lo que no está escrito, de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, veremos que estas inercias históricas siguen socavando los intentos de dotarnos de unos gobiernos locales similares a los de nuestros países de referencia.

Por una parte, tenemos una fuerte tradición localista en España, algo recientemente subrayado por una de las historiadoras económicas más prestigiosas especializadas en España: Regina Grafe (2011). El poder local ha sido históricamente capaz de “negociar” incluso con nuestros regímenes más autoritarios, extrayendo ventajas fiscales y regulaciones de una forma *ad hoc* y, naturalmente, asimétrica. Mientras una localidad X podía tener una situación privilegiada, la localidad Y de al lado, no. Una prueba de la fuerte localización del poder *de facto* en España sería que el mercado español se integró de forma más lenta que la de otros países europeos comparables. Una tradición de mucho poder local no quiere decir obviamente un poder en manos de los ciudadanos, sino de los notables – una tradición *caciquil* que, lejos de disiparse con las primeras experiencias democráticas, quedó reforzada al colocar a los caciques locales en el centro del sistema de distribución de cargos y beneficios a cambio de votos de la Restauración – con coletazos, sobre todo en algunas provincias, que llegan hasta la actualidad.

Two Forces From the Past

Before undertaking an evaluation of the local reform bill, we should bear in mind two historical forces of inertia that have conditioned the development of Spain’s local institutions: on the one hand, they are highly “conservationist” – inasmuch as they have undergone few substantive changes, compared that is with the radical transformations experienced by municipalities in other Western countries, and, on the other, they are highly “legalistic” – insofar as they are strongly subject to the law and a myriad of regulations governing their every activity. We should, however, clarify that “rule of regulation” is by no means the same as “rule of law”, but, as we have known since Tacitus’ day (and as confirmed by numerous studies conducted over the last decade), the more corrupt the state, the more numerous the laws (or vice versa – as the debate continues to rage among social scientists).

I wish to look beyond the specific institutions inherited by Spain and highlight two historical forces which, although at first glance might appear antagonistic, have determined the nature of our sub-national government. And, by analyzing both the letter and the spirit of the *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (the Rationalisation and Sustainability of Local Government Act), we shall see that these two forces continue to undermine attempts to provide us with a local government system that is similar to those of our neighbouring countries of reference.

Thus, on the one hand, there is a strong local tradition in Spain, a condition recently highlighted by a leading economic historian specialising in early modern Spain: Regina Grafe (2011). Local power has historically been capable of “negotiating” even with our most authoritarian regimes, obtaining tax benefits and other advantages in a fairly *ad hoc* and, obviously, asymmetrical way. So, while municipality X might have enjoyed a certain privilege, its neighbour Y did not. Evidence of the strong localised nature of *de facto* power in Spain is that Spanish market integration took much longer than in other comparable European countries. Obviously, a tradition of strong local power does not mean that this power was in the hands of the citizens, but rather it concentrated in the hands of the local elite – a system of *caciquismo* that, far from being dissipated with the first experiences of democracy, was strengthened by placing the local *caciques* at the centre of the system of distribution of posts and privileges in exchange for votes in favour of the *Restauración* – with aftershocks, especially in some provinces, that can still be felt today.

Por otra parte, y la referencia más famosa aquí sería el excelente trabajo de Germà Bel (2010), históricamente hemos tenido un fuerte afán controlador-regulador por parte del gobierno central. También por encima de nuestros vecinos. En algunos sentidos, la estructura de nuestra burocracia – jerarquizada, vertical, con poca autonomía formal a las agencias o administraciones territoriales – es más Napoleónica que la propia administración francesa, con una obsesión por regular hasta el mínimo procedimiento. En la escala que los estudiosos de la administración suelen establecer entre una burocracia dominada por la “Ley” (más propia de la Europa continental) versus una burocracia dominada por la “Gestión” (más propia del mundo anglosajón y nórdico), España se sitúa, sin lugar a dudas, en el extremo del dominio por la Ley – a la cabeza en algunos indicadores que capturan el nivel de rigidez de la función pública.

Dos rasgos peculiares de nuestras administraciones locales

Estas tradiciones se reflejan en las dos características distintivas de nuestras administraciones locales. Por un lado, tenemos un tipo de gobierno local muy “presidencialista”, siendo uno de los pocos países occidentales (junto a Francia, Italia y Portugal) en los que sobrevive un modelo de *strong-mayor* (Mouritzen y Svava 2002). La esencia de este modelo es que el alcalde no sólo controla el ciclo de diseño de las políticas públicas, sino que tiene un gran poder sobre la implementación de las mismas. Manda y dirige la administración (de forma directa o indirecta; es decir, mediante “gestores profesionales” que, en realidad, son cargos que dependen de la confianza política). Se crean así innumerables oportunidades tanto para el abuso del poder para fines personales o partidistas como para políticas cortoplacistas. Este modelo contrasta con los tipos de gobierno local existentes en la mayoría de países occidentales, en los que, para empezar, el poder de decisión política suele estar más disperso entre distintos actores políticos (en algunos países no existe la figura del alcalde como tal) y, lo que es más importante, la implementación de las políticas públicas queda en manos de profesionales de la gestión – que, en muchos casos, son elegidos por periodos no coincidentes con el ciclo electoral. Se genera así un sistema de pesos y contrapesos – entre individuos cuyas carreras profesionales responden a los votantes (cargos electos) e individuos cuyas carreras profesionales responden a sus “pares” (gestores locales) – que actúa como salvaguarda frente al abuso y el oportunismo político.

Por otro lado, el peso de la tradición Napoleónica – y del derecho civil francés, las consecuencias del cual se han convertido en objeto de estudio para muchos economistas recientemente – se traduce en una regulación extraordinaria de las tareas de los denominados en la literatura contemporánea *Chief Administrative Officers* (CAOs); es decir, las máximas posiciones administrativas

On the other hand – and here perhaps the best reference is the excellent study conducted by Germà Bel (2010), Spain's central government has historically shown a great devotion to its role as controller-regulator. Indeed, much more so than our neighbouring governments. In some senses, the structure of our bureaucracy – hierarchical, vertical, with little formal autonomy for regional agencies or authorities – is more Napoleonic than even that of the French, obsessed as it is with regulating the most minor of procedures. On the scale that scholars typically establish between a bureaucracy dominated by the “Law” (most typical of continental Europe) at one end and a bureaucracy dominated by “Management” (most typical of the Anglo-Saxon and Nordic countries) at the other; Spain, without doubt, occupies a position at the end dominated by the Law – leading the rankings for some of the indicators that capture the degree of rigidity of the civil service.

Two Unusual Characteristics of our Local Government

These traditions are reflected in two distinctive features that characterise our local government. On the one hand, we have a local government that is highly “presidentialist”, one of the few Western countries (together with France, Italy and Portugal) in which the “strong-mayor” model survives (Mouritzen and Svava 2002). The essence of this model is that the mayor not only controls the design of the public policy cycle, but also has considerable power in its implementation. He controls and directs the administration (directly or indirectly, i.e., by using “professional managers” who, in reality, are political appointments). In this way, countless opportunities are created for the abuse of power for personal or partisan purposes and for the implementation of short-term policy measures. This model contrasts with the local government models operating in most Western countries, in which, to begin with, the decision-making power tends to be more dispersed among a range of political actors (indeed, in some countries the figure of the mayor does not exist as such) and, more importantly, the implementation of public policies rests with management professionals – who, in many cases, are appointed for periods that do not coincide with the electoral cycle. A system of checks and balances is thus generated – between individuals who are answerable to the voters (elected officials) and individuals who are answerable to their “peers” (local managers) – that acts as a safeguard against abuse and political opportunism.

On the other hand, the weight of the Napoleonic tradition – and of French civil law, the consequences of which have become the object of study of many economists recently – results in an extraordinary regulation of the tasks of what contemporary literature refers to as the Chief Administrative Officers (CAOs); that is, the highest administrative positions in local government – in our case, the inspectors, secretaries and treasurers. Unlike

en los gobiernos locales. En nuestro caso, los interventores, secretarios y tesoreros. A diferencia de sus equivalentes europeos, activos en las distintas fases del diseño sustantivo de cualquier política municipal, los CAOs españoles ven limitada su participación en las políticas públicas (esto está medido por Mouritzen y Svara 2002) y deben dedicar sus esfuerzos a ejercer un control “negativo” de las decisiones políticas: a supervisar que se cumplan las (muchas) leyes que regulan la actividad municipal. En resumen, tenemos unas administraciones locales que en las que los alcaldes gozan, desde un punto de vista comparado, de una gran libertad, siguiendo una tradición histórica de gran poder en manos de los notables locales; y en las que, al mismo tiempo, los altos cargos administrativos tienen restringido su margen de actuación a unas funciones de control legalista, siguiendo el esquema de intervencionismo legalista de la tradición napoleónica.

Dos pautas generales para una reforma local

Intentaré esbozar de forma sucinta dos asuntos esenciales cualquier reforma seria de la administración local en España entiendo que debiera incluir y que la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* básicamente omite. Dejo de lado una gran cantidad de problemas de esta reforma local (como autonomía financiera, la limitación de las competencias supuestamente “impropias”, etc), pero animo a leer las muchas y muy críticas revisiones que se han publicado en la blogosfera en los últimos meses.¹ Me concentro en dos aspectos: hay que reducir la cantidad de entes locales (tanto el minifundismo local como entes que viven del minifundismo, como las Diputaciones); y hay que mejorar la calidad de sus instituciones (es decir, más profesionalismo y menos dependencia política)

Menos municipios y más control democrático

Desde que Platón señaló que el tamaño ideal de una comunidad política eran 5,040 (ciudadanos libres), las especulaciones intelectuales sobre cuál es la unidad política apropiada han sido incesantes. El tamaño de la entidad local se ha considerado esencial para dos dimensiones: la eficiencia en la prestación de servicios (que se sugiere que podría estar directamente correlacionada con el tamaño) y la “calidad” de la representación política (que se sugiere que podría estar inversamente relacionada con el tamaño). Por fortuna, desarrollos en los métodos de investigación en los últimos años han permitido llevar a cabo estudios más rigurosos sobre ambos efectos del tamaño del municipio, sobre todo en relación a las economías de escala. El trabajo que me gustaría destacar por su naturaleza “casi-experimental” es el de Blom-Hansen, Houlberg y Serritzlew (2013), en el que exploran

¹ Entre muchas, véase por ejemplo a Rafael Jiménez-Asensio en <http://www.estudiconsultoria.com>; Jorge Galindo y Pablo Simón en <http://politikon.es/>; y Julián San Martín en <http://hayderecho.com/>

their European counterparts, who are active in various phases of the substantive design of any municipal policy, Spanish CAOs are limited in their participation in public policy (as measured by Mouritzen and Svara 2002) and have to devote their efforts to exercising a “negative” control of political decisions: ensuring that the (many) laws regulating municipal activity are adhered to. In short, we have a local government in which the mayors, comparatively speaking, enjoy considerable freedom, following the historical tradition of the concentration of power in the hands of the local elite; and in which, at the same time, the freedom of action of the leading administrative officials is restricted to certain functions of legalistic control, in adherence to the legalistic intervention system of Napoleonic tradition.

Two General Guidelines for Local Reform

I shall try to outline briefly two essential matters that any serious reform of local government in Spain, to my way of thinking, should attempt to tackle and which the *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* basically ignores. Inevitably, I shall not be able to address many of the problems of this reform bill (including questions of financial autonomy, the limitation on what are allegedly “improper” powers, etc.), but encourage you to read the many and highly critical reviews published in the blogosphere in recent months.¹ Rather I choose to focus on two matters: the need to reduce the number of local authorities (both the number of municipalities as well as those supramunicipal entities that live off the small municipalities's size, such as *Diputaciones* or provincial councils); and the need to improve the quality of local government institutions (that is, more professionalism and less political dependence).

Fewer municipalities and more democratic control

Since Plato identified the ideal size of a political community to be 5,040 (free citizens), intellectual speculation about what is an appropriate political unit has been constant. The size of the local authority has been considered essential in two respects: for the efficiency of service delivery (which suggests it is directly correlated with size) and for the “quality” of political representation (which suggests it is inversely related to size). Fortunately, developments in research methods in recent years have made it possible to conduct more rigorous studies on both effects of municipal size, especially in relation to economies of scale. The study I would like to highlight, thanks to its “quasi-experimental” design, is that of Blom-Hansen, Houlberg and Serritzlew (2013), in which the authors explore the effects of an amalgamation of Danish municipalities carried out in 2007 in which 239 municipalities

¹ Among many, see for example Rafael Jiménez-Asensio at <http://www.estudiconsultoria.com>; Jorge Galindo and Pablo Simón at <http://politikon.es/>; and Julián San Martín at <http://hayderecho.com/>

los efectos que tuvo una amalgamación de municipios daneses llevada cabo en 2007 y por las que 239 municipios quedaron fusionados en 66, mientras que 32 (que representan el grupo de control) no fueron modificados. Esta situación permite a los autores hacer un análisis sofisticado que muestra ahorros sustanciales en costes administrativos como resultado de la fusión.

Esto debería pues ser un motivo para proponer una amalgamación atrevida de municipios en España. Un motivo todavía más importante es que la reforma danesa es de "segunda generación", pues el mapa municipal danés ya fue racionalizado unas décadas atrás. Otro país con un "minifundismo" local a mediados del siglo pasado casi idéntico al español de hoy día era Suecia. Unos procesos de fusiones impuestos desde el centro – nada que ver con los incentivos para las "fusiones voluntarias" que se han fomentado en España en sucesivas ocasiones, como ahora con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local – redujeron 2,500 municipios a los 290 que Suecia tiene en la actualidad. En ambos casos las amalgamaciones de municipios, racionalizando el mapa en entidades no sólo de mayor tamaño medio, sino también de una mayor homogeneidad – lo que permite una "sana" competitividad inter-municipal así como una mayor difusión de las "buenas prácticas" –. Ello permite que casi la mitad (en el caso danés) y más de la mitad (en el caso sueco) del gasto público se gestione a nivel local. Otros países europeos han seguido la misma senda de amalgamaciones radicales, también por señala, razones de eficiencia administrativa y de economías de escala (Wollman 2008).

Si el ejemplo danés ha sido estudiado para ver los efectos del tamaño sobre la eficiencia, el caso sueco se ha explorado desde el punto de vista de la calidad de la representación democrática, con resultados sorprendentes. La eliminación del minifundismo municipal- recordemos que, más o menos, Suecia tenía unos municipios muy parecidos a los de España en la actualidad – no sólo no empeoró la representatividad democrática (medida como la cercanía ideológica entre los ciudadanos de un municipio y sus concejales electos), sino que, si acaso, mejoró.

En resumen, hay motivos, tanto de eficiencia como democráticos, para proponer una amalgamación "radical" de los municipios en España. Ello traería, como consecuencia de la mayor capacidad que tendrían los municipios para proveer sus servicios, el desmantelamiento de entes locales intermedios que tienen sólo una relación indirecta de responsabilidad con los ciudadanos; es decir, las Diputaciones.

Más profesionales y menos cargos de confianza política

Si bien los cargos electos locales deben responder directamente a la voluntad de los ciudadanos, los puestos de gestión y administración de un municipio no pueden depender de la

were merged into 66, while 32 (representing the control group) remained unchanged. This situation allowed the authors to undertake a sophisticated analysis revealing substantial savings in administrative costs as a result of the merger:

This should serve, therefore, as a motive for proposing a bold amalgamation of municipalities in Spain. An even more important reason is that this Danish reform is "second generation", as the Danish municipal map already underwent rationalization a few decades ago. Another country characterised by a locally fragmented system in the middle of the last century that was nearly identical to the system in Spain today was Sweden. A number of mergers imposed by the central government – quite unlike the incentives for "voluntary mergers" that have been promoted in Spain on several occasions, as is the case now under the *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* – reduced the 2,500 municipalities to the 290 that Sweden has today. In both instances the amalgamations of municipalities – creating a map of municipalities of greater average size, but also one showing greater homogeneity – ushered in "healthy" inter-municipal competition and a greater dissemination of "best practices". This has allowed almost half (in the Danish case) and more than half (in the Swedish case) of total public expenditure to be managed locally. Other European countries have followed the same path of radical amalgamations for similar reasons of administrative efficiency and economies of scale (Wollmann, 2008).

If the Danish example has been studied to see the effects of size on efficiency, the Swedish case has been examined from the point of view of the quality of democratic representation, with surprising results. By eliminating municipal fragmentation – recall that Sweden's municipalities were roughly similar to those in Spain today, not only did democratic representation (measured as the ideological distance between the citizens of a municipality and their elected councillors) not worsen but, if anything, it improved.

In short, there are reasons of both enhanced efficiency and democratic representation for proposing a "radical" amalgamation of Spain's municipalities. Moreover, the increased capacity the municipalities would have for service delivery would result in the dismantling of intermediate entities at this local level that are only indirect accountable to the citizens; that is, the *Diputaciones*.

More professionals and fewer political appointments

While locally elected officials are directly accountable to the will of the citizens, the managerial and administrative positions of a municipality cannot depend on political will. There are many examples from around the world that can serve as inspiration to move our municipalities – controlled, *de facto*, by political power and, more particularly, by the omnipotent mayors – in the

voluntad política. Hay multitud de ejemplos internacionales que pueden servir de inspiración para mover nuestros municipios – controlados, de facto, por el poder político y, muy en particular, por los omnipotentes alcaldes – hacia instituciones despolitizadas y profesionalizadas. Uno de los modelos quizás más exitosos es el que trata de equiparar las instituciones locales a las corporaciones del sector privado, en el que los concejales representarían el consejo de administración y un gerente – cuya sustitución requiere un elevado consenso político – que actuaría como *Chief Executive Officer*. Sería en éste en quien recaería la responsabilidad de la gestión administrativa, siguiendo, eso sí, las directrices políticas. Aunque, como indica la famosa expresión de los city managers americanos, el gerente municipal trabaja *con* los políticos, no *sometidos* a ellos. Con variaciones, encontramos este modelo en muchos municipios de EEUU así como en Australia, Noruega o Irlanda.

Referencias bibliográficas

- Bel, G. (2010): “España, capital París”. Editorial Destino.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg y S. Serritzlew (2014): “Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System”, *American Journal of Political Science* (en prensa).
- Grafe, R. (2011): “Distant Tyranny: Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800”. Princeton University Press.
- Mouritzen, P., y J. Svara (2002): “Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments”, University of Pittsburgh Press.
- Wollmann, H. (2008): “Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany”, Disponible en: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.

direction of depoliticised, professional institutions. Arguably one of the most successful models is that which seeks to put local institutions on a par with private sector corporations, in which the councillors would act as the board of directors and the manager – the replacement of whom would require a high degree of political consensus – would act as the Chief Executive Officer. The manager would have responsibility for the management of the administration, adhering closely however to policy directives: yet, in line with the well-known expression of US city managers – the municipal manager works *with* the politicians, not *under* them. With some variations, this model can be found in many US municipalities as well as in Australia, Norway and Ireland.

References

- Bel, G. (2010): “España, capital París”. Editorial Destino.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg and S. Serritzlew (2014): “Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System”, *American Journal of Political Science* (en prensa).
- Grafe, R. (2011): “Distant Tyranny: Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800”. Princeton University Press.
- Mouritzen, P., y J. Svara (2002): “Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments”, University of Pittsburgh Press.
- Wollmann, H. (2008): “Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany”, Disponible en: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.



Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Un primer apunte sobre la reforma local

Con la pretendida idea de dar solución a los principales problemas de gestión pública en el ámbito territorial más próximo a los ciudadanos, acaba de ser aprobada la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Ciertamente, la reforma de las estructuras de gobierno de la administración local y, con ellas, la de la cobertura financiera de las necesidades colectivas en este nivel eran necesidades ampliamente sentidas y reivindicaciones casi podríamos decir que *históricas* de los municipios españoles. Sin embargo, en mi opinión, la primera respuesta normativa que se ha dado (falta la reforma del modelo de financiación), dista bastante, a mi juicio, de ser satisfactoria y, mucho me temo que, una vez más, nos encontremos ante una tentativa fallida de reforma que habrá de ser retocada más pronto que tarde.

Ciertamente, la ley es importante y merecería un análisis profundo y detallado, que, por razones de espacio no cabe hacer aquí. No obstante, sí me gustaría reseñar una serie de puntos clave en los que, en mi opinión, esta norma flaquea.

Tres ideas pretenden ser nucleares en la nueva ley y, según sus autores, dotar de contenido innovador a esta regulación: la idea de *evitar duplicidades*, corrigiendo de ese modo el presunto problema de los gastos impropios o de suplencia; la idea de *transparencia*, con intención de reforzar los instrumentos de control potenciando el papel de los denominados cuerpos de habilitados nacionales (secretarios, interventores y tesoreros); y la idea de *eficiencia* en la prestación de servicios, vinculada a otra idea casi obsesiva, la de *estabilidad presupuestaria*, prácticamente único ámbito de referencia a la financiación local.

Para llevar a la práctica tales ideas, de las diversas opciones abiertas se opta por privar a los municipios de la gestión de importantes servicios, con el argumento de que son competencia autonómica y por tanto su gestión por parte de las autoridades locales implicaría duplicidades evitables (típicamente el caso de los servicios sociales), potenciar el papel de las Diputaciones Provinciales como administraciones encargadas de gestionar, en última instancia, buena parte de los servicios que vienen prestando los municipios de menor dimensión e introducir el concepto de *coste efectivo* (en versiones preliminares de la ley, cuando todavía era proyecto, se hablaba de un denominado *coste estándar*), sin definición precisa, como elemento de referencia tanto a efectos de transparencia, como de análisis de eficiencia.

An Initial Reflection on the Local Reform Act

Designed to provide a solution to the principal problems encountered in the management of the tier of government closest to the people, Law 27/2013 of 27 December; the *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (the Rationalisation and Sustainability of Local Government Act), has recently been enacted. Undoubtedly, the reform of the structures of local government and, with them, that of the funding of the collective services at this level were widely felt needs, and long overdue in the eyes of the Spanish municipalities. However, it is my belief that this first legislative response (as we await the reform of the funding model) is far from satisfactory, and I fear that once again we are to be witnesses to a failed attempt at reform that, sooner rather than later, will have to be amended.

Clearly, the law is significant and deserves a thorough, detailed analysis, which, for reasons of space cannot be attempted here. However, I would like to examine a number of key areas in which, I feel, the legislation falters somewhat.

Three ideas can be said to lie at the heart of the new law and which, according to its authors, make the regulation something of an innovation: the idea of *avoiding duplication*, thus rectifying the alleged problem of “improper” costs; the idea of *transparencia*, aimed at strengthening the control instruments and, thus, promoting the role of the authorized national bodies of secretaries, inspectors and treasurers; and the idea of *efficiency* in service delivery, linked to another almost obsessive idea, that of *budgetary stability*, virtually the sole point of reference for funding local government.

To implement these ideas, from the various options available, the law has chosen to deprive the municipalities of their powers to manage various important services, on the grounds that they fall under the jurisdiction of the Autonomous Communities (ACs) and, as such, their continuing provision by the local authorities would lead to an avoidable duplication (typically the case of social services). At the same time it has opted to strengthen the role of the *Diputaciones* (the provincial councils) in the management of many of the services that hitherto the smaller municipalities had been providing, while introducing the concept of the *effective cost* (earlier drafts of the law, when the bill was being presented, referred in this regard to a *standard cost*), albeit without providing a precise definition, as a point of reference in matters of transparency and analyses of efficiency.

Pues bien, a estos tres asuntos ceñiré mis comentarios, si bien hay otros muchos en la ley que merecerían cierto desarrollo.

En lo que respecta a la delimitación de competencias a efectos de evitar duplicidades, creo que la norma se ha extralimitado utilizando un criterio poco respetuoso con el municipalismo. Como país miembro de la Unión Europea, España ha suscrito en su día la *Carta Europea de la Autonomía Local*, que recoge entre sus disposiciones el denominado *principio de subsidiariedad*. Concretamente, el punto 3 de la primera parte de la mencionada norma indica textualmente que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.”

Bajo estas premisas, resulta cuanto menos muy discutible negarles a los municipios (al menos, a partir de un cierto umbral de población) la competencia sobre la gestión de servicios sociales que vienen siendo prestados históricamente en este ámbito territorial. Asuntos como por ejemplo guarderías o atención domiciliaria de ancianos parecen encajar perfectamente en el ámbito local y uno hubiese esperado la resolución del problema de su consideración como gastos impropios más por la vía de reconocerles su titularidad a los entes locales, que por la de privarles normativamente de la misma, más allá de la solución financiera que se arbitrarse tanto para la cobertura de compromisos pasados, como a efectos de garantizar la sostenibilidad futura de los servicios. Ampararse para justificar la decisión adoptada en el argumento de *evitar duplicidades* no deja de resultar una excusa un tanto demagógica, en la medida en que se mantienen con rango de Ministerios en el poder central organizaciones administrativas que afectan a servicios como Educación y Sanidad cuya gestión hace años que está completamente descentralizada al ámbito de las comunidades autónomas, pudiendo perfectamente la labor coordinadora de la administración central ser llevada a cabo mediante organismos de menor rango a ubicar, por ejemplo, en el seno de un Ministerio de Administraciones Públicas.

En lo relativo a la potenciación de las diputaciones, se está queriendo reforzar a unas instituciones cuyo funcionamiento actual ((en general) deja mucho que desear. En mi opinión hubiera sido bueno abrir con carácter previo un serio debate sobre la lógica de su papel en el contexto de un Estado autonómico en el que conviven comunidades tan diversas como Castilla y León o Andalucía por una parte (gran superficie y muchas provincias) y otras como Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia, que por su carácter uniprovincial carecen incluso de diputación. El debate debería haber abarcado tanto al ámbito del reparto competencial, como al de su representatividad democrática. A mi juicio ampliar el rango de las competencias provinciales sin abordar previamente cambios de calado en su diseño institucional es poner un poco el carro delante de los bueyes. Por ejemplo, llama la atención el

Below, I record my feelings regarding these three ideas, fully aware that there are many other provisions in the law that deserve some comment.

In seeking to delimit powers so as to avoid duplication, I believe the law has gone too far in adopting a criterion that undermines the role of the municipalities. As a Member State of the European Union, Spain is a signatory of the European Charter of Local Self-Government, which includes among its provisions the so-called *principle of subsidiarity*. Specifically, paragraph 3 of Article 4 states that “Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizens. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.”

Under these premises, it seems highly questionable then to deny the municipalities (at least those below a certain population threshold) the power to manage the social services that they have traditionally delivered at this territorial level. Indeed, services such as nursery schools and homecare for the elderly seem to be most appropriately provided by the local authorities. As such, one would have hoped for the resolution of the problem of their being considered “improper” expenditure by acknowledging that such services do indeed fall under the competence of the local authorities rather than their provision being taken away from them by legislative means. The matter would have been better addressed as part of the financial solution for the municipalities, a decision which needs to be made as much on the basis of the coverage of past commitments as on the need to ensure the future sustainability of these services. Seeking to justify this decision on the grounds of *avoiding duplication* appears to be a somewhat demagogic excuse, if we bear in mind that administrative bodies, with the rank of central government Ministries, continue to have responsibility for such services as education and health, the management of which has been fully decentralized for years to the ACs. Indeed, the coordinating activities of central government could perfectly well be undertaken by lower-level agencies operating, for example, within a Ministry of Public Administration.

As for the idea of strengthening the *diputaciones*, the law seeks to promote these provincial councils precisely at a time when their role (in general) leaves much to be desired. I believe it would have been a good idea to have organised a prior debate about their role in the framework of the State of the autonomies, in which we find such a diversity of ACs. Thus, while the large communities of Castile and León and Andalucía comprise many provinces, others such as Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid and Murcia comprise just one province and, indeed, have no *diputación*. This debate should have covered both the scope of the distribution of powers as well as matters of democratic representation. In my opinion extending the range of provincial powers without first addressing major changes in their institutional design is to put the cart before

déficit democrático que incorpora, al traspasar buena parte de la capacidad de decisión sobre asuntos que les competen desde los residentes en los municipios pequeños hacia el conjunto de los residentes en la provincia (o isla), incluidos los de las ciudades de mayor dimensión, con intereses sustancialmente diferentes.

Ciertamente, el contexto de minifundismo local, con más de 8.000 municipios, de los cuales una amplísima mayoría tiene una dimensión muy reducida, venía planteando la necesidad de adoptar reformas tendentes a mejorar el aprovechamiento de los diferentes instrumentos de gestión pública. Sin embargo, creo que hubiese sido mucho más respetuoso con la autonomía local haber utilizado la vía de incentivar adecuadamente procesos de fusión de municipios, y ello, a pesar de que no es el objetivo de abaratar los costes de prestación de los servicios el principal argumento para respaldar esta medida. De hecho, uno no esperaría de esos procesos, ahorros de costes especialmente significativos en el caso de los municipios pequeños (otra cosa sería si el proceso afectase a municipios de tamaño medio radicados en entornos urbanos), en la medida en que lo que encarece en la práctica el coste de los servicios es básicamente, suponiendo que se optimizan precios y cantidades de inputs, la dispersión de la población y ese problema no se combate con la mera agregación de unidades administrativas. Además sabemos que, en esos ámbitos los “políticos” son casi en su totalidad “amateurs”; esto es, personas desinteresadamente dedicadas a la colectividad. Consiguientemente, en términos de costes, lo más que podríamos conseguir con una fusión de municipios en unidades más grandes (y ya sería bastante) sería, por una parte, evitar (cara al futuro) ciertos dispendios producidos por emulación, como son la proliferación de equipamientos poco justificados en entornos próximos por necesidades de la población y, por otra, configurar equipos de gestión más profesionalizados, repartir responsabilidades entre más personas y, en última instancia, tomar decisiones sobre bases técnicamente más sólidas.

El otro argumento de peso que, en mi opinión, apoyaría la idea de aumentar la dimensión mínima de los ayuntamientos tiene que ver con la sensibilidad de estos a la presión de los grupos de interés. Frente a las ventajas ciertas que nos enseña la teoría del federalismo fiscal en el sentido de que en términos democráticos y de eficiencia acercar las decisiones a los usuarios de los servicios públicos incentiva la correcta revelación de preferencias, la descentralización presenta como pasivo no despreciable la mayor vulnerabilidad de los gobiernos locales a la acción de los grupos de interés. Ejemplos ciertos de esta vulnerabilidad pueden encontrarse por una parte en algunas experiencias recientes de gestión durante el período de expansión inmobiliaria en amplios territorios del país; por otra, en la financiación finalista de proyectos de inversión local por parte de las comunidades autónomas o, incluso, con el escaso uso en términos relativos de las cargas sobre usuarios (tasas y precios públicos) por parte de los ayuntamientos para financiar servicios divisibles poco redistributivos¹. Cabría esperar que, a medida que aumenta

the horse. For example, what most draws my attention is the democratic deficit that the step entails, by transferring much of the decision-making power on the matters for which they have responsibility from the residents in small municipalities to all the residents in the province (or island), including the country's main cities, with their substantially different interests.

Certainly, the situation of local fragmentation, with more than 8,000 municipalities, of which a large majority are very small, highlighted the need for reforms to improve the use of the various instruments of governance. However, I believe it would have been much more respectful of local autonomy to have adopted a policy of providing appropriate incentives to encourage municipalities to merge, and this, despite the fact that the main argument in support of this measure was not to reduce the costs of service delivery. Indeed, we would not expect significant cost savings in the case of small municipalities as a result of amalgamations (though the situation could be quite different if the process affected medium-sized municipalities in urban settings), given that in practice what raises service costs is (in terms of the optimisation of input prices and quantities) basically the dispersion of the population, a problem that cannot be solved simply by aggregating administrative units. We also know that in these areas the “politicians” are almost entirely “amateurs”, that is, people selflessly dedicated to the community. Accordingly, in terms of costs, the most we could expect from a merger of municipalities into larger units (and this alone would be sufficient) would be, on the one hand, to avoid (in the future) certain waste due to overlapping services, such as the proliferation of equipment in neighbouring environments that can hardly be justified in terms of the needs of the population and, on the other, to build more professional management teams, allocating responsibilities among more people and, ultimately, making decisions on more technically sound bases.

The other argument of weight that, in my opinion, would support the idea of increasing the minimum size of the municipalities concerns their sensitivity to pressure from interest groups. Thus while on the one hand, and in line with fiscal federalism theory, it has been recognised that, in terms of democracy and efficiency, bringing decision-making closer to the users of public services encourages the correct disclosure of preferences; on the other, and on the downside, decentralization makes local governments much more vulnerable to the action of interest groups. Examples of this vulnerability can be found, for example, in recent local government experiences during the housing boom in many areas of the country, in the “strings-attached” financing of local investment projects by the ACs and even in the relatively little use made of user charges (public fees and prices) by town halls to finance not particularly redistributive divisible services¹. It would be expected that as the municipal size increases, the resilience to pressure from interest groups would be greater and, consequently, that events of this nature might become less widespread.

¹ Para una explicación más detallada, véase Cordero et al (2013)

¹ For a detailed explanation, see Cordero et al. (2013)

el tamaño municipal, la capacidad de resistencia a la presión de los grupos de interés sea mayor y, consiguientemente, que episodios de esta naturaleza puedan verse menos generalizados.

En suma, como primera aproximación a vuelapluma, mi opinión acerca de la nueva normativa es que, pendientes aún de algo tan importante como la regulación del modelo de financiación, esta no va a resultar la reforma necesaria y duradera que el país necesitaba y, mucho me temo, que, los ciudadanos, en tanto que usuarios de los servicios y contribuyentes obligados a financiarlos, no van a notar a partir de esta ley mejoras sustanciales en sus relaciones con las administraciones locales.

Referencias bibliográficas

Cordero, J.M., F. Pedraja y J. Suárez Pandiello (2013): "Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas", en Lago, S y Martínez-Vázquez, J (eds), *La Consolidación Fiscal en España: el Papel de las Comunidades Autónomas y los Municipios*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Págs. 279-294.

In sum, by way of a rapid overview, my opinion of the new legislation is that, while we still await the important regulation of the funding model, this will not be the necessary and lasting reform that the country needs and, I fear, that the citizens, as service users and as taxpayers with the duty of funding them, are not going to notice substantial improvements as a result of this law in their relations with local government.

References

Cordero, J.M., F. Pedraja and J. Suárez Pandiello (2013): "Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas", in Lago, S and Martínez-Vázquez, J (eds), *La Consolidación Fiscal en España: el Papel de las Comunidades Autónomas y los Municipios*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 279-294.

Punto de vista IEB

IEB view point

Devaluación Fiscal / Fiscal Devaluation



Devaluación fiscal: una medida con fines coyunturales, pero también estructurales

La crisis financiera mundial ha golpeado con especial virulencia la economía española, cuya dependencia del sector de la construcción y la proliferación de puestos de trabajo de baja productividad han hecho que la tasa de paro se sitúe ligeramente por encima del 27%. A pesar de ello, no ha sido hasta 2012 que la remuneración nominal por asalariado ha disminuido ligeramente, -0,3% (Banco de España, 2013, Cuadro 1.1), mientras que, a pesar de las noticias sobre la “fuga de cerebros”¹ y de un incremento notable del número de trabajadores desplazados desde 2007, el porcentaje de trabajadores desplazados se sitúa todavía por debajo de la media-UE (27) (Eurostat).

Ésta es precisamente la situación que describió hace 20 años Luis Ángel Rojo: “Cuando un país miembro de la Unión se vea afectado por una ‘perturbación asimétrica’ negativa, la falta de recurso a la política monetaria y a la depreciación cambiaria le harán depender de un ajuste basado en la flexibilidad de los costes y los precios internos y en la movilidad de la mano de obra; y si esa flexibilidad y esa movilidad son bajas, el ajuste tenderá a ser lento, largo y costoso” (Rojo, 1992, pág. 102).

¿Hay alternativa a esta lúgubre escenario de ajuste? Ante las rigideces antes señaladas y la imposibilidad de devaluar la moneda, existe la de una devaluación fiscal. Esto es lo que discuten, por un lado, José E. Boscá, Rafael Doménech y Javier Ferri (Universidad de Valencia), y por el otro, Leon Bettendorf (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis). Tal alternativa intenta replicar los efectos de una devaluación cambiaria – tal y como las que se pusieron en marcha España a principios de los 90 – contribuyendo, por tanto, a la recuperación económica a través de la demanda externa. Para ello, se propone una rebaja de las cotizaciones a la seguridad social a cargo del empleador y, simultáneamente, un incremento de la presión fiscal en el IVA. La primera medida consigue disminuir los costes de producción; mientras que la segunda pretende compensar la bajada de la recaudación a la vez que ésta es neutral sobre la competitividad exterior; puesto que las exportaciones están exentas de IVA.

¹ Véase, por ejemplo, “Brain drain in Spain leaves R&D on the wane”, Financial Times, 14 de Junio de 2013.

Fiscal Devaluation: A Measure with Immediate as well as Long-Term Structural Goals

The global financial crisis has had a devastating effect on the Spanish economy. Its former dependence on the construction sector and its labour market characterised by the proliferation of low-productivity jobs have seen the unemployment rate rise to just above 27%. Despite this, it was not until 2012 that the nominal compensation per employee fell slightly, -0.3% (Bank of Spain, 2013, Table 1.1), while, despite an increasing number of news stories about the “brain drain”¹ and a notable increase in the number of displaced workers since 2007, the percentage of displaced workers still remains below the EU-27 average (Eurostat).

Spain finds itself in precisely the situation described by Luis Ángel Rojo over 20 years ago: “When a member of the Union suffers a negative ‘asymmetric shock’, its inability to employ its monetary policy and to implement an exchange rate depreciation makes it dependent on an adjustment based on the flexibility of domestic costs and prices and on the mobility of labour; and if this flexibility and mobility are low, the adjustment will tend to be slow, lengthy and costly” (Rojo, 1992, p. 102).

Is there an alternative to this grim adjustment scenario? Faced by the aforementioned rigidities and the impossibility of devaluing its currency, a government could opt for a fiscal devaluation. This alternative is what is discussed on the one hand by José E. Boscá, Rafael Doménech and Javier Ferri (University of Valencia) and, on the other, by Leon Bettendorf (CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis). This option seeks to replicate the effects of an exchange rate devaluation – such as those implemented in Spain at the beginning of the 90s – thereby contributing to the economic recovery through the increased contribution of external demand. To this end, what is proposed is a reduction in the social security contributions paid by the employer and a simultaneous increase in the tax burden on VAT. The first measure manages to reduce production costs; while the second aims to offset the fall in revenue while it has a neutral impact on external competitiveness, since exports are exempt from VAT.

¹ See, for example, “Brain drain in Spain leaves R&D on the wane”, Financial Times, 14 June 2013.

En concreto, Boscá *et al.* analizan los efectos de una reducción del 3,5% de la contribución efectiva a la seguridad social a cargo del empleador y un incremento del tipo efectivo del IVA del 2%. A través de un modelo de simulación, calculan que nuestra economía crecería anualmente, en promedio, un 0,74% y el empleo lo haría en un 1,3%². Por su parte, Bettendorf, basándose en otros estudios empíricos, concluye que los efectos positivos de la devaluación, aparte de modestos, dependen de las peculiaridades de cada economía y del sistema de beneficios fiscales; además, resalta el potencial impacto regresivo de esta medida.

En definitiva, la devaluación fiscal pretende hacer menos largo y costoso el camino hacia la recuperación económica. No obstante, además de sus efectos en el corto plazo, según de Mooij y Keen (2012), aumentar la importancia del IVA – en este caso, a costa de las contribuciones a la seguridad social – es también una política adecuada en aras de tener un sistema fiscal más eficiente. Y para ello, no necesariamente se ha de incrementar el tipo impositivo general, sino que se pueden eliminar exenciones o eliminar tipos reducidos (en el argot, incrementar la ‘C-efficiency’). Precisamente, esto es lo que, en el contexto de la propuesta de una Reforma Fiscal en España, concluye el Foro Fiscal IEB: aumentar el peso del IVA a través de eliminar exenciones, regímenes especiales y, cuanto menos, aproximar los tipos reducidos al general.

Referencias bibliográficas

- Banco de España (2013): *Informe Anual 2012*, Madrid.
 de Mooij, R. y M. Keen (2012): “‘Fiscal Devaluation’ and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times”, NBER Working Paper No. 17913, Cambridge, Massachusetts.
 Fahri, E., G. Gopinath y O. Itskhoki (2013): “Fiscal Devaluations”, *Review of Economic Studies*, en prensa.
 Rojo, L. A. (1992): “La unión monetaria en los Acuerdos de Maastricht”, págs. 91-109, en *España y la Unión Europea*, Varios autores, Círculo de Lectores, Plaza & Janés, Barcelona.

² Fahri *et al.* (2013) obtienen para España efectos positivos de una devaluación fiscal sobre el bienestar. No obstante, de su simulación se concluye que la subida del IVA al 21% en 2012, manteniendo constante el nivel de las contribuciones sociales, disminuyó el bienestar social.

Specifically, Boscá *et al.* analyze the effects of a 3.5 % reduction in the effective contribution to social security paid by the employer and a 2% increase in the effective VAT rate. Employing a simulation model, they calculate that on average our economy would grow each year by 0.74 % while employment would rise by 1.3%². Meanwhile, Bettendorf, drawing on other empirical studies, concludes that the positive effects of devaluation, apart from being only modest, depend on the specific characteristics of each economy and the tax benefits system. He also highlights the potentially regressive impact of this measure.

In short, a fiscal devaluation seeks to make the road towards an economic recovery shorter and less costly. However, in addition to its short-term effects, according to Mooij and Keen (2012), increasing the importance of VAT – in this case, at the expense of social security contributions – is also an appropriate policy for ensuring a more efficient tax system. And to achieve this, it is not necessary to increase the standard tax rate, but rather exemptions or reduced rates can be eliminated (to use the jargon, by increasing the ‘C-efficiency’). Indeed, this is the same conclusion as that drawn by the IEB Tax Forum in the context of a proposed tax reform for Spain, namely: increase the weight of VAT by eliminating exemptions and special regimes and, as far as possible, bring the reduced rates into line with the standard tax rate.

References

- Banco de España (2013): *Informe Anual 2012*, Madrid.
 de Mooij, R. and M. Keen (2012): “‘Fiscal Devaluation’ and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times”, NBER Working Paper No. 17913, Cambridge, Massachusetts.
 Fahri, E., G. Gopinath and O. Itskhoki (2013): “Fiscal Devaluations”, *Review of Economic Studies*, in press.
 Rojo, L. A. (1992): “La unión monetaria en los Acuerdos de Maastricht”, p. 91-109, in *España y la Unión Europea*, Various authors, Círculo de Lectores, Plaza & Janés, Barcelona.

² Fahri *et al.* (2013) report a positive impact of a fiscal devaluation on welfare in Spain. However, their simulation indicates that by raising VAT to 21% in 2012, while maintaining social security contributions constant, had a negative effect on social welfare.



Alejandro Esteller-Moré
 Institut d’Economia de Barcelona (IEB)
 Universitat de Barcelona



José E. Boscá
Universidad de Valencia

Rafael Doménech
Universidad de Valencia / BBVA Research

Javier Ferri
Universidad de Valencia

¿Es el momento para una devaluación fiscal en España?

En el pasado España utilizó las devaluaciones de la moneda como un instrumento para ganar competitividad en situaciones de dificultad económica. Lo hizo dos veces en 1992, repitió en 1993 y recurrió por última vez a ésta en 1995 antes de perder su capacidad de gestión del tipo de cambio e incorporarse a la Unión Económica y Monetaria. Aun compartiendo moneda, los países todavía presentan marcadas diferencias en el peso que su sistema tributario otorga a las distintas figuras impositivas. Esto es especialmente llamativo en el caso de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre el consumo. Así, antes del inicio de la crisis (datos de Eurostat para 2007), el tipo efectivo de las cotizaciones a la seguridad social variaba desde el 1,5% en Dinamarca, hasta el 31% en Francia, mientras que el tipo efectivo del consumo estaba comprendido entre el 15% en Grecia y casi el 35% en Dinamarca. Existen, por tanto, estrategias fiscales que se plasman en estructuras fiscales muy diferentes entre países. Siguiendo con datos de 2007, si aproximamos una de las dimensiones de la estructura fiscal por la ratio entre los tipos efectivos de las cotizaciones a la seguridad social y del impuesto sobre el consumo, encontramos países cuya ratio es de 1,8 (Grecia) y otros con una ratio de tan solo 0,04 (Dinamarca). En España este cociente es de 1,5, lo que la sitúa cerca del límite superior impuesto por Grecia y por encima de otros países como Suecia (0,5), Finlandia (0,8), Holanda (0,9) o Alemania (1,3).

Ante la imposibilidad del Gobierno de alterar el tipo de cambio, la llamada devaluación fiscal se presenta como una alternativa a la devaluación competitiva tradicional. La idea de la devaluación fiscal es la utilización de los distintos tipos impositivos con la finalidad de deteriorar la relación real de intercambio (el cociente entre el precio de las exportaciones y el precio de las importaciones) para obtener efectos similares a los de una devaluación nominal. Un modo obvio de conseguirlo es mediante un impuesto a las importaciones y un subsidio a las exportaciones. Otro modo equivalente, viable para un país que pertenece a una unión monetaria, es a través de un aumento en el IVA y una reducción en las cotizaciones a la seguridad social, que, como hemos dicho antes, tiene un valor elevado en España. En términos de equilibrio parcial, los efectos serían fáciles de adivinar. El aumento en el IVA aumentaría el precio de las importaciones, sin modificar al precio de las exportaciones, dado que los exportadores están exentos de facturar el IVA y tienen derecho a la devolución de lo soportado. La reducción en las

Is the Time Right for a Fiscal Devaluation in Spain?

In the past Spain used currency devaluations as a means of gaining competitiveness when faced by economic difficulties. It did so twice in 1992, again in 1993 and resorted once more to a devaluation for the last time in 1995, before losing its ability to manage its exchange rate on joining the Economic and Monetary Union. Despite sharing the same currency, countries still present marked differences in the weight that their respective tax systems give to the various taxes levied. This is particularly striking in the case of employers' social security contributions and consumption taxes. Thus, before the onset of the crisis (Eurostat data for 2007), the effective rate of social security contributions ranged from 1.5% in Denmark to 31% in France, while the effective tax rate on consumption ranged from 15% in Greece to almost 35% in Denmark. Clearly, different countries adopt very different tax strategies that can result in quite distinct tax structures. If we continue to examine data for 2007 and measure one of the dimensions of the tax structure given by the ratio between the effective rates of employers' social security contributions and the consumption tax, we find countries whose ratio is 1.8 (Greece) and others with a ratio of only 0.04 (Denmark). In Spain this ratio is 1.5, which places it near the upper limit imposed by Greece and above other countries such as Sweden (0.5), Finland (0.8), the Netherlands (0.9) and Germany (1.3).

Given the inability of the Government to alter the exchange rate, the so-called fiscal devaluation presents itself as an alternative to the traditional competitive devaluation. The idea behind a fiscal devaluation is to use the different tax rates to deteriorate the actual terms of trade (the ratio between export and import prices) and thus obtain effects similar to those of a nominal currency devaluation. One obvious way of achieving this is by taxing imports and subsidizing exports. An equivalent method, and one that would be viable for a country belonging to a monetary union, is to increase VAT and reduce employers' social security contributions, which, as we point out above, are particularly high in Spain. In terms of partial equilibrium, the effects would be easy to imagine. The increase in VAT would increase the price of imports, without changing the price of exports, given that exporters are exempt from paying VAT and are entitled to a refund on the tax paid. The reduction in social security contributions would ease companies' production costs, reducing the price of domestic production and offsetting the effect of the increase in VAT on the price of nontradables. As a result, exports would become

cotizaciones a la seguridad social aligeraría el coste de producción de las empresas, reduciendo el precio de producción doméstico y compensando el efecto del aumento del IVA sobre el precio de los no comercializables. Como consecuencia, se abaratarían las exportaciones y se encarecerían las importaciones, igual que en una devaluación competitiva. Los efectos dinámicos de equilibrio general, que efectivamente se generan por las interacciones entre agentes y mercados, podrían diferir no obstante de los esperados en equilibrio parcial, en especial dependiendo del grado y tipo de fricciones en la economía.

En el caso de España, una subida en el tipo efectivo del consumo de dos puntos, y una rebaja en el tipo efectivo de las cotizaciones sociales en tres puntos y medio, llevaría la ratio entre ambos tipos efectivos a la mediana europea. Cabe señalar que este movimiento en las dos figuras impositivas va en la dirección de las últimas recomendaciones de la Comisión Europea. En un artículo reciente hemos llevado a cabo este experimento con un modelo de equilibrio general dinámico que ha sido calibrado para la economía española¹. Los resultados obtenidos confirman los principales argumentos teóricos a favor de una devaluación fiscal. Una devaluación fiscal en España como la descrita depreciaría el tipo de cambio real y mejoraría el saldo de la balanza por cuenta corriente. Las horas totales trabajadas al cabo de dos años aumentarían un 1,3% (equivalente a unos 200.000 empleos), y el PIB un 0,7%. También el salario real subiría, dado que la reducción en las cotizaciones permitiría a la empresa ofrecer un salario más alto en la negociación, a la vez que la subida del IVA incentivaría la demanda de salarios mayores por los trabajadores. Por último, es interesante mencionar que aunque la medida propuesta es neutral en términos de recaudación *ex ante*, una vez se consideran los efectos de equilibrio general los ingresos impositivos terminan aumentando un 0,25% al cabo de dos años. Bajo la restricción de que la Seguridad Social debería recibir la parte de la recaudación del IVA que *ex ante* deja de recaudar por las menores cotizaciones sociales, más el aumento de la recaudación *ex post* como consecuencia de la mayor actividad económica generada, aunque pudiera parecer paradójico, la Seguridad Social terminaría disponiendo de unos ingresos mayores. No obstante, el aumento del IVA puede tener efectos redistributivos no deseados que podrían aliviarse a través de transferencias sociales finalistas a los colectivos menos favorecidos, aprovechando el aumento en la recaudación generado por la medida.

Los resultados anteriores pueden plantear dudas sobre la capacidad del modelo utilizado de captar todas las restricciones del mundo real. En este sentido, es importante destacar algunas circunstancias que pueden condicionar la efectividad de la medida si ésta se aplica. Un aspecto clave para que una devaluación fiscal

cheaper and imports would become more expensive, as in a competitive devaluation. The dynamic general equilibrium effects, which are effectively generated by the interactions between agents and markets, could however differ from those expected in partial equilibrium, especially depending on the degree and type of frictions in the economy.

In the case of Spain, a two-point rise in the effective consumption tax rate, and a reduction in the effective rate of social security contributions of three and a half points, would bring the ratio between both effective rates in line with the European mean. It is worth stressing that the changes in the two taxes are in the direction of the latest recommendations of the European Commission. In a recent paper we implemented this experiment with a dynamic general equilibrium model calibrated for the Spanish economy¹. Our results confirm the main theoretical arguments in favor of a fiscal devaluation. A fiscal devaluation in Spain such as the one described would depreciate the real exchange rate and improve the current account balance. Total hours worked after two years would increase by 1.3% (equivalent to 200,000 jobs), and GDP would rise by 0.7%. Real wages would also increase, since the reduction in contributions would enable firms to offer higher wages at the negotiating table, while the increase in VAT would encourage workers to seek higher wages. Finally, it should be pointed out that although the proposed measure is revenue neutral *ex ante*, once we consider the general equilibrium effects tax revenues increase by 0.25% after two years. With the restriction that the Social Security should receive that part of the proceeds of VAT that *ex ante* it stopped collecting, because of the reduction in social security contributions, plus the increase in revenue as a result of the increased economic *ex post* activity generated, paradoxical as it might seem, the Social Security would end up disposing of higher revenues. However, the VAT increase may have undesirable redistributive effects that could be alleviated through social transfers targeting disadvantaged groups, taking advantage of the increase in revenue generated by the measure.

The above results may raise doubts about the ability of the model to capture all the real-world constraints. In this regard, we should highlight various circumstances that might condition the effectiveness of the measure were it to be adopted. A key aspect to ensure that a fiscal devaluation has similar effects to a nominal currency devaluation is the way in which the tax changes are transmitted to the prices of exported and imported goods. For example, if the price of exported goods only captures a small part of the reduction in social security contributions, the change in the terms of trade could be more modest than expected. This could occur either because firms seek to improve their margins

¹ Véase Boscá, Doménech y Ferri (2012): "Fiscal devaluations in EMU," Working Paper 12/11, BBVA Research (de próxima publicación en Hacienda Pública Española/Review of Public Economics).

¹ See Boscá, Doménech and Ferri (2012): "Fiscal devaluations in EMU," Working Paper 12/11, BBVA Research.

provoque efectos similares a una devaluación nominal es cómo se transmiten los cambios impositivos a los precios de los bienes que se exportan e importan. Así, por ejemplo, si el precio de los bienes que se exportan sólo recogiera una parte pequeña de la bajada en las cotizaciones, el cambio en la relación real de intercambio podría ser más modesto de lo esperado. Esto podría ocurrir o bien porque las empresas intenten mejorar sus márgenes, o bien porque se atiendan demandas de subidas salariales para compensar la subida del IVA. Y algo parecido sucedería si las empresas de las que importamos redujeran sus márgenes para mantener la cuota de mercado ante la subida del IVA. En este sentido, los parámetros del modelo están calibrados a valores que proporcionan resultados prudentes en las simulaciones.

Otra matización importante a la hora de evaluar la oportunidad de llevar a cabo una devaluación fiscal es de índole de economía política. Una devaluación fiscal tiene una concepción como medida de política económica muy diferente a una devaluación nominal estándar. Una devaluación del tipo de cambio se puede repetir en varias ocasiones en un periodo relativamente corto de tiempo. Sin embargo, no es concebible pensar que un gobierno lleve a cabo devaluaciones fiscales de forma repetida en breves lapsos de tiempo. Una razón importante es que en países como España las cotizaciones sociales tienen un objetivo finalista, que es financiar el sistema público de pensiones. Por esta razón, como se ha mencionado anteriormente hay que asegurar que, como mínimo, la Seguridad Social obtenga los mismos ingresos que antes de la aplicación de la devaluación, con las oportunas transferencias del Estado de una parte de la recaudación del IVA.

Finalmente, hay que llamar la atención acerca del hecho de que, al igual que en las devaluaciones nominales se puede generar un proceso de devaluaciones competitivas entre países, la adopción de una devaluación fiscal podría originar también un proceso similar en otros países de la UEM. En 2007 Alemania ya llevó a cabo una medida como ésta (subió 3 puntos el IVA y bajó las cotizaciones 2,3 puntos) y en países como Grecia, Portugal o Francia se ha planteado la posibilidad en los últimos años en varias ocasiones. Si se generara un proceso de esta índole aspectos como el volumen de comercio con estos países, o la capacidad de competir en el resto de mercados internacionales condicionarían la magnitud del resultado final.

or because they satisfy demands for higher wages to compensate the increase in VAT. And something similar would happen if the firms from whom we import reduced their margins to maintain their market share when faced with the increase in VAT. In this regard, the model parameters are calibrated with values that provide prudent results in the simulation runs.

A further point worth stressing when evaluating the possibility of implementing a fiscal devaluation concerns the political economy. As an economic policy measure, a fiscal devaluation is very different from a nominal currency devaluation. A devaluation of the exchange rate can be repeated on various occasions in a relatively short period of time. However, it is inconceivable that a government might implement repeated fiscal devaluations in similarly short periods of time. The main reason for this is that in countries such as Spain social security contributions have a clearly defined objective, namely to finance the public pension system. For this reason, as mentioned above, the government must ensure that, at the very least, its Social Security obtains the same revenue as it received before the devaluation was implemented, together with the corresponding state transfers of part of the VAT revenues.

Finally, attention should be drawn to the fact that, as in nominal currency devaluations where a process of competitive devaluations between countries can be generated, the implementation of a fiscal devaluation might give rise to a similar process among the other EMU countries. In 2007, Germany introduced such a measure (raising VAT by three points and reducing social security contributions by 2.3 points), while in countries such as Greece, Portugal and France the possibility has been discussed in recent years on more than one occasion. If a process of this nature were to be generated, factors such as the volume of trade with these countries, or the ability to compete in the rest of the international markets would condition the magnitude of the final outcome.



Leon Bettendorf¹
CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Devaluación fiscal: ¿sí o no?

Con la entrada a la Unión Económica Monetaria (UEM), los países ya no pueden recurrir a la devaluación de su moneda para atacar la falta de competitividad internacional. Llegado el caso, los miembros de la UEM deben encontrar una alternativa, y una posibilidad puede ser una reforma fiscal que no afecte al presupuesto, lo que se conoce por *devaluación fiscal*. En el ejemplo típico de devaluación fiscal, se reducen las contribuciones a la Seguridad Social, lo cual se financia con un aumento del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

¿Y cómo logra la devaluación fiscal estimular la economía? Con el abaratamiento de los costes laborales —por la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social—, las empresas nacionales se vuelven más competitivas y mejora así la balanza comercial. Al mismo tiempo, para el Estado, la pérdida de ingresos queda compensada por el aumento del tipo del IVA, y como el aumento del IVA frena el consumo y la importación de bienes, se contribuye a una expansión de las exportaciones netas, exentas de IVA.

Lo siguiente que uno se puede preguntar es: ¿qué condiciones tienen que darse para que la devaluación fiscal sea efectiva? A priori, puede sorprender que sea efectivo pasar de gravar los salarios a gravar el consumo, pues los libros de texto defienden la equivalencia de ambos impuestos.¹ Esa neutralidad se explicaría porque en principio al trabajador le da igual que le quiten los impuestos de su sueldo o que le graven el consumo, porque sus ingresos reales después de impuestos se mantendrán constantes. Ahora bien, hay que ser conscientes de que esto solo es así si se dan dos condiciones estrictas: en primer lugar, los salarios son flexibles y, en segundo lugar, el trabajador solo recibe ingresos por trabajo. A continuación vemos que esta supuesta neutralidad desaparece si estas condiciones no se cumplen.

¹ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. El autor lideró un estudio sobre devaluación fiscal a instancias de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea. La Comisión Europea no tiene por qué compartir los puntos de vista y las opiniones del presente informe, que tampoco anticipa sus posibles decisiones futuras. Se puede consultar un ejemplar de este estudio en: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_36_en.pdf. E-mail: ljhb@cpb.nl.

² El modelo simple solo tiene en cuenta una imposición proporcional, lo cual significa que pasa por alto los impuestos de la renta progresivos y los tipos de IVA diferenciados.

Fiscal Devaluation: Like or Dislike?

On joining the Economic and Monetary Union (EMU), countries are no longer able to resort to the devaluation of their currency as a means of tackling their lack of international competitiveness. EMU members facing such a problem need to consider an alternative to external devaluation. This alternative might be provided by a budget-neutral tax reform, better known as an internal or fiscal devaluation. In the standard example of a fiscal devaluation, a reduction in employers' social security contributions (SSC) is financed by a rise in the Value Added Tax (VAT) rate.

How does a fiscal devaluation work to stimulate the economy? As labour costs fall following the reduction in the SSC rate, domestic firms become more competitive and so the trade balance improves. At the same time, the loss of SSC revenues is offset by the increase in the VAT rate(s). This higher VAT rate depresses consumption and imports, and given that exports remain exempt from the tax, it contributes to an expansion of net exports.

But under what conditions will a fiscal devaluation be effective? At first glance, it might come as something of a surprise to learn that simply shifting taxation from wages to consumption is effective, since the basic models in the textbooks show that these taxes are equivalent.¹ Intuitively, it would appear not to matter for the worker whether he pays wage taxes or an equal amount in consumption taxes, as long as his real income after tax remains constant. However, it should be stressed that this well-known result holds only under two strict conditions: first, wages are perfectly flexible and, second, the worker only receives labour income. Below, we show how this neutrality result breaks down if these conditions are not met.

First, in reality nominal wages are not flexible but rigid. The modified SSC and VAT rates are not immediately incorporated in

¹ CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis. The author led a study on Fiscal Devaluation commissioned by the European Commission (DG TAXUD). The views and opinions expressed in this report are not necessarily shared by the European Commission, nor does the report anticipate decisions taken by the European Commission. This study can be found at http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_36_en.pdf. Email: ljhb@cpb.nl.

² Note that the simple model only considers proportional taxation, and so tends to neglect progressive income taxes and differentiated VAT rates.

Para empezar, el salario nominal no es flexible, sino rígido, en realidad. La variación de las contribuciones sociales y del IVA no se incorpora de inmediato a los procesos de negociación salarial, por lo que los sueldos reales después de impuestos tardan en resituarse en sus niveles iniciales. A consecuencia de ello, se estimula la contratación y la producción, al menos durante el período de ajuste. En cuanto al segundo punto, el aumento del consumo no solo se logra gracias a los ingresos por trabajo: también hay ingresos que llegan por otras vías (rendimientos del capital, pensiones y transferencias, entre otros). Si trasladamos la base impositiva de los ingresos salariales al consumo, parte de esa carga fiscal pasa de las personas que trabajan a las que no trabajan. Las personas jubiladas, por ejemplo, no se beneficiarán de la reducción de impuestos de las nóminas y, en cambio, sí que afrontarán los mayores impuestos al consumo. Asimismo, cabe tener en cuenta que el aumento del sueldo real después de impuestos tiene un efecto motivador; hace que se trabaje más. Así, intercambiar una reducción de los impuestos sobre el salario por un incremento del impuesto sobre el consumo genera una ganancia permanente de la eficiencia.

Una vez demostrada la potencial efectividad de la devaluación fiscal, queremos señalar dos importantes salvedades. En primer lugar, cabe recordar que la devaluación de la moneda contribuye a aliviar los problemas de competitividad, pero no es una solución permanente. A la devaluación fiscal le sucede lo mismo: debe considerarse un complemento, no un sustituto de los cambios estructurales necesarios para resolver los desequilibrios externos y las bajas perspectivas de crecimiento. Lo segundo que cabe plantearse es que los aumentos de eficiencia se logran al subir de forma inesperada los impuestos sobre el consumo, pero sin duda, una política de este tipo será menos efectiva si se aplica con frecuencia, porque se pierde el efecto sorpresa.

Un estudio econométrico y de simulación realizado recientemente sugiere que la devaluación fiscal tiene efectos positivos en el empleo, el PIB y la balanza comercial, pero que esos efectos no son muy significativos.² Su efectividad dependerá de determinadas características del sistema de beneficios fiscales y la estructura de la economía, en concreto, del grado de indexación de las transferencias sociales. Cuando los destinatarios de esas transferencias reciben una compensación por el aumento de los precios al consumo, los mayores gastos que implican esas transferencias limitarán los efectos expansionistas: harán que la reducción de las contribuciones sociales sea menor o requerirán un mayor incremento del IVA. Además, si se mantienen constantes las ayudas al desempleo en términos reales, se presionará a las exigencias salariales. La sensibilidad ante la indexación parece ser menor en España, dada la baja tasa de reemplazo de las transferencias sociales.

² Véase la discusión de Boscá et al. en este mismo informe.

new wage negotiations, which means that real after-tax wages will return only slowly to their initial level. As a result, employment and output are stimulated, at least during this period of adjustment. Second, higher consumption taxes are not only levied on labour income but also on non-labour income (such as capital income, pensions and transfers). By moving the tax base from wage income to consumption, part of the tax burden is shifted from workers to non-workers. For example, retired workers do not benefit from lower payroll taxes, but they are faced with higher consumption taxes. On the other hand, the increase in the real after-tax wage stimulates workers to supply more labour. So swapping a reduction in the wage tax for a smaller increase in the consumption tax generates a permanent efficiency gain.

Having outlined the potential effectiveness of fiscal devaluation, two important caveats should be stressed. First, while a currency devaluation might help to alleviate competitiveness problems it cannot solve them permanently. Similarly, fiscal devaluation should be considered a complement and not a substitute for the structural reforms needed to address external imbalances and poor growth prospects. The second caveat concerns the efficiency gains that are obtained by unexpectedly raising consumption taxes. Clearly, a policy that relies on tax surprises will become less effective the more frequently it is applied.

A survey of econometric and simulation studies suggests that fiscal devaluation can have positive, albeit small, effects on employment, GDP and the trade balance.² Its effectiveness is sensitive to specific features of the tax-benefit system and the structure of the economy, in particular to the degree of indexation of social transfers. When transfer recipients are compensated for higher consumer prices, the increased expenditure on transfers will limit the expansionary effects by allowing a smaller reduction in the SSC rate (or by requiring a larger increase in the VAT rate). Moreover, maintaining unemployment benefits constant in real terms will keep the pressure on wage claims. The sensitivity to indexation seems not to be so marked in Spain, in view of the relatively low replacement rates of social transfers.

One proposal for making the reform more expansionary involves targeting low-skilled workers as regards a reduction in their SSC rate. This seems relevant for Spain, given the large population share of low-skilled workers. Since these workers seem to respond more to an increase in net wages, employment gains would be higher if the reform were to focus on reducing the labour costs of low-skilled workers. However, this policy runs the risk that high-skilled workers will be induced to work less, as they are unable to benefit from lower SSC rates and they have to pay more VAT. As a result, the growing employment share of low-skilled workers reduces aggregate productivity, which adversely affects the development of GDP.

² See the discussion by Boscá et al. in this Report.

Una propuesta para que la reforma sea más efectiva es plantearse la reducción de las contribuciones sociales de los trabajadores menos cualificados. En España, buena parte de la población tiene poca cualificación, por lo que esta medida resulta de especial interés. Estos trabajadores parece que responden mejor al aumento del salario neto y en principio las ganancias laborales serían superiores si la reforma se centrara en la reducción de los costes laborales de los trabajadores menos cualificados. No obstante, esta política corre el riesgo de que los trabajadores más cualificados reduzcan su productividad, pues no se beneficiarían de la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social y, en cambio, sí tendrían que pagar más IVA. Por ende, el aumento de la tasa de ocupación de trabajadores no cualificados reduciría la productividad agregada, lo cual afectaría negativamente al crecimiento del PIB.

Para terminar, quisiéramos abordar los efectos redistributivos de una reforma de estas características. Las propuestas de devaluación fiscal podrían encontrar una fuerte oposición, pues se considera que el aumento del IVA, sobre todo del IVA reducido, perjudica más a los hogares con menos ingresos. Se han hecho simulaciones con modelos de hogares individuales para analizar las cuestiones redistributivas.³ Los hogares se benefician de unos ingresos salariales más elevados pero salen perjudicados en los pagos de IVA, por lo que el análisis simula el cambio en los ingresos netos, definidos como renta disponible menos pagos de IVA. El resultado demuestra que los efectos redistributivos dependen de un diseño específico de la reforma fiscal.

Para empezar, se plantea un primer escenario con reducción de contribuciones sociales para todos los trabajadores en combinación con un aumento del tipo estándar del IVA: en España, se produce una caída en los ingresos netos de los hogares en los 7 primeros deciles, mientras que se detecta un aumento en los 4 últimos deciles.⁴ Este patrón se da la vuelta en el segundo escenario previsto, cuando solo se rebajan las contribuciones sociales a los trabajadores con sueldos más bajos (el 49 % de los trabajadores). En este caso, los 7 primeros deciles salen ganando y los tres últimos quedan perjudicados por la reforma. Estos resultados prácticamente no varían cuando se aumenta tanto el IVA estándar como el reducido para garantizar que la reforma no afecta al presupuesto. Finalmente, se comparan los escenarios con o sin indexación de las transferencias sociales. Los hogares con bajos ingresos siguen sufriendo rentas netas más bajas en el

Finally, what are the distributional effects of reform? Fiscal devaluation proposals are likely to face strong opposition since increasing VAT rates, in particular the reduced rate, is believed to harm lower-income households more than it impacts higher-income households. Models at the individual household level have been simulated to assess these distributional considerations.³ As households benefit from a higher wage income but lose out as a result of higher VAT payments, the analysis simulates the change in net income, defined as disposable income minus VAT payments. The results show that the distributional effects depend on the specific design of the tax reform. First, a reduction in the SSC rate for all workers is combined with an increase in the standard VAT rate in the base scenario. In Spain, a fall in net income is found for households in the first seven deciles, while an increase is recorded in the last three deciles.⁴ This pattern is reversed in a second scenario in which the lower SSC rate is only applied in the case of low-paid workers (49% of the workers). The first seven deciles now benefit, while the last three deciles lose out as a result of the reform. These results remain largely unaffected when both standard and reduced VAT rates are increased to ensure that the reform remains budget-neutral. Finally, scenarios without and with indexation of social transfers are compared. Low-income households still suffer from lower net incomes in the scenario with indexation but less so than in the base scenario without indexation. The income gains of high-income households become smaller when transfers are indexed.

In sum, fiscal devaluation might stimulate the economy but the effects are likely to be only small and temporary. The macroeconomic and distributional effects depend on the specific design of the tax shift; in particular, the group of workers for which the SSC rate is reduced and the consumption categories for which the VAT rate is increased.

³ Las simulaciones son obra de José María Labeaga, que ha utilizado el modelo de beneficios fiscales del Instituto de Estudios Fiscales. Para que el análisis fuera manejable, se excluyeron las respuestas conductuales (empleo y consumo constantes). Además, se asume que la reducción de las contribuciones sociales redundan en un aumento salarial y que la subida del IVA se traduce en un aumento de los precios al consumo. Este último supuesto es más apropiado a largo plazo. Para más detalle, véase el estudio referido en la nota 1.

⁴ Dividimos los hogares en 10 deciles o grupos de ingresos del mismo tamaño.

³ The simulations have been performed by José María Labeaga using the tax benefit model developed by the Instituto de Estudios Fiscales. To keep the analysis tractable, behavioural responses are excluded (i.e. employment and the consumption composition are assumed constant). Furthermore, it is assumed that lower SSC rates are fully transferred into higher wages and that higher VAT rates lead to higher consumer prices. The latter assumption is more appropriate in the long run. For details, see the Study in the first footnote.

⁴ We divide households in ten equally sized income groups or deciles.

escenario con indexación, pero menos que en el escenario sin indexación. Es decir, el aumento de ingresos de los hogares con más ingresos es menor si las transferencias se indexan.

En conclusión, la devaluación fiscal podría estimular la economía, pero los efectos probablemente serán reducidos y temporales. Los efectos macroeconómicos y redistributivos dependerán del diseño específico de los cambios impositivos; en concreto, a qué grupo de trabajadores se aplican las reducciones en la contribución a la Seguridad Social y para qué categoría de consumo se aumenta el IVA.

**José María Durán Cabré**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Alejandro Esteller-Moré

Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

El garaje se ha quedado pequeño y hay que reorganizarlo

Lawrence Summers, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos y catedrático de Economía en Harvard, ha comparado la evolución del sistema fiscal con el garaje de una familia. Cuando la familia se muda a una nueva casa, el garaje está perfectamente ordenado y los coches de la familia caben sin dificultad. Con el tiempo, la familia empieza a utilizar el garaje para guardar más y más trastos. Hasta que llega un día en que resulta difícil aparcar el coche en el garaje por todos los trastos acumulados y, por tanto, la familia decide deshacerse de todo aquello que no es necesario organizando una especie de mercadillo. Una verdadera reforma fiscal se parece mucho a estos mercadillos familiares. Si bien las casas y los garajes de España son muy diferentes, y no existe tampoco la costumbre de organizar mercadillos caseros para deshacerse de los trastos inútiles, creemos que este ejemplo es muy ilustrativo de lo que sucede con el sistema fiscal español. El sistema debe reformarse profundamente. En esto, España no es diferente.

Por tanto, pasado el tiempo – y en España se puede decir que la casa se estrenó con la reforma fiscal de 1977-78 – parece conveniente acondicionar el garaje, pues, entre otras cosas, los coches no tienen el mismo tamaño, esto es, los condicionantes han variado sensiblemente, y los trastos acumulados son claramente demasiados. Dejando ya de lado este símil¹, en este IEB Report, vamos a analizar dos cuestiones diferentes relacionadas con la reforma fiscal. En primer lugar, analizamos algunas de las cuestiones más relevantes desde un punto de vista académico que deberían ser tratadas en una verdadera reforma fiscal². Seguidamente, presentamos también un Decálogo de reforma fiscal firmado por cincuenta expertos en la materia, entre los cuales hay académicos y ex responsables de la administración pública. Por último, mostramos algunos de los resultados de una encuesta a profesionales de la asesoría fiscal sobre nuestro sistema fiscal actual. En consecuencia, la visión más académica se complementa con la opinión de aquéllos que por su profesión conocen de primera mano el sistema fiscal español.

¹ Extraído de Dahlby (2012).

² El adjetivo “verdadera” es, sin duda, pretencioso, pero con él queremos indicar que nuestro país precisa una reforma más allá de cambios al alza o a la baja en la presión fiscal nominal en uno u otro impuesto. Cambiar la estructura (“reorganizar el garaje”) y luego decidir el nivel de presión fiscal (“qué hacemos con él”) es el *modus operandi* que proponemos, dada la situación actual.

We Have Outgrown the Garage and it Needs Clearing Out

Lawrence Summers, former Secretary of the U.S. Treasury and Professor of Economics at Harvard, has drawn parallels between the evolution of the tax system and the family garage. When the family moves to a new house, the garage is quite uncluttered and the family cars fit easily. Over the years, the family begins to use the garage to store more and more junk. Until the day arrives when it is difficult to park the cars in the garage because of all the accumulated clutter and, so, the family decides to get rid of everything they no longer need by organizing a garage sale. A fundamental tax reform has a lot in common with these garage sales. Although Spanish homes and garages are very different, and there is no tradition of holding yard sales to get rid of useless junk, we believe that this comparison is highly illustrative of what is happening to the Spanish tax system. The system needs to be completely overhauled. In this regard, Spain is no different.

Thus, with the passing years (Spain having taken possession of its new house following the 1977-78 tax reform), it is high time the garage was cleared out, since, among other things, the cars have gotten much bigger (that is, the determinants have changed substantially) and the accumulated junk is now well out of hand. Leaving this simile to one side¹, in this IEB Report, we analyze two questions related to tax reform. First, we analyze some of the most relevant issues from an academic point of view that need to be addressed by a fundamental – *real* – tax reform². Below we present a Decalogue of tax reform signed by fifty experts in the field, among whom are academics and former heads of public administration. Second, we report the results of a survey concerning the current tax system conducted among professional tax consultants. In this way, we complement the academic view with the opinion of those who, because of their profession, have a firsthand knowledge of Spain's tax system.

¹ Taken from Dahlby (2012).

² The original Spanish text uses the word *verdadero* (literally, true, real or veritable) which is, doubtless, somewhat ambitious, but the authors seek to show that our country needs to implement a reform program that goes beyond tinkering with the nominal rates of one specific tax or another. Changing the structure (“clearing out the garage”) and then deciding on the tax burden (“what are we going to do with it”) is the *modus operandi* that we propose, given the situation in which the country finds itself.

¿QUÉ ASPECTOS CLAVE DEBEN SER TRATADOS EN UNA VERDADERA REFORMA FISCAL?

Cuando, a principios de 2012, se empezó a gestar el Foro Fiscal IEB, con el subtítulo *El sistema fiscal español en tiempos de crisis, ¿cambios o reforma?*, nuestro objetivo era, y sigue siendo, fomentar un debate público sobre el sistema fiscal español y su reforma. Con tal finalidad, identificamos los grandes temas a considerar en una verdadera reforma del sistema fiscal español (IRPF, Sociedades, Consumo y Riqueza, Administración Tributaria y Comunidades Autónomas), y para cada uno de estos temas fijamos las cuestiones claves que a nuestro entender debería valorar una verdadera reforma.

Para el análisis de los seis temas se ha contado con la participación de reconocidos académicos nacionales e internacionales en economía pública, cuya visión se complementa con la de destacados profesionales y especialistas de la administración tributaria. Todas las aportaciones se encuentran en el libro *Por una verdadera reforma fiscal*, libro electrónico que acaba de publicar la Editorial Ariel y que tenemos la satisfacción de dirigir. En el libro, además, se recogen para cada uno de los temas antes mencionados propuestas concretas de reforma. Todo este abundante material nos ha servido para valorar a continuación a algunas de las cuestiones analizadas. Al lector que quiera profundizar en las mismas le remitimos al libro. Seguidamente, resumimos los aspectos clave de una verdadera reforma fiscal³.

EL IVA

El IVA constituye uno de los pilares de los sistemas fiscales actuales, a pesar de ser una figura impositiva relativamente nueva, ya que rápidamente se generaliza por sus supuestas ventajas. En efecto, la propuesta de un impuesto tipo IVA la plantea por primera vez en los años veinte del siglo XX un empresario alemán, Wilhelm Von Siemens, y es introducida por Francia en 1954 bajo los auspicios de Maurice Lauré, inspector de tributos considerado habitualmente como el padre del IVA. El IVA es neutral en el comercio internacional, al quedar claramente separado la cuota del impuesto de la base, por lo que no altera los precios relativos de los productos. Por consiguiente, su desarrollo no es ajeno al del comercio internacional y al de la globalización económica. Si el impuesto se aplica por primera vez en Francia en 1954, durante el último tercio del siglo pasado se generaliza rápidamente hasta llegar en la actualidad a ser aplicado por más de 150 países. No obstante, el IVA español y comunitario es muy criticado entre los académicos, y también como veremos por los profesionales de la asesoría fiscal, por su compleja y distorsionante normativa.

En efecto, el IVA es un impuesto armonizado en el ámbito de la

³ Véase nota al pie 2.

WHAT KEY ASPECTS NEED TO BE ADDRESSED BY FUNDAMENTAL TAX REFORM?

When, in early 2012, we began organizing the IEB Tax Forum, under the title of *Spain's tax system in times of crisis: changes or reform?*, our goal was, as it continues to be, to promote a public debate on the country's tax system and its possible reform. To this end, we identified the major issues that needed to be addressed by a fundamental reform of the Spanish tax system (namely, personal income tax; corporate income tax; consumption tax; wealth tax; tax administration; and Spain's regions (the Autonomous Communities, henceforth referred to as AC) financing system, and for each of these areas we established the key issues that we believed real reform should tackle.

To analyze these six issues we called on the expert participation of leading national and international scholars in the field of public economics. Their opinions are complemented by those of prominent tax administration professionals and specialists. All their contributions have been brought together in the eBook: *Por una verdadera reforma fiscal*, published by Editorial Ariel and coordinated by the authors of this Report. For each of the issues, the book presents specific reform proposals. This wealth of material has helped us in assessing the questions that we present below. The reader who wishes to examine these in greater detail is referred to the book. Below, we summarize the key aspects of a real fiscal reform³.

VAT

VAT represents one of the pillars of present-day tax systems and despite being a relatively new tax it has been rapidly adopted thanks to its supposed advantages. Indeed, such a tax on consumption was proposed initially in the 1920s by a German businessman, Wilhelm von Siemens, and in 1954 it was first introduced in France by the tax inspector, Maurice Lauré, typically considered to be the father of VAT. VAT is neutral in its impact on international trade, since the rate charged remains clearly separate from the taxable base, and so it does not affect the relative prices of products. As a result, its development is not unconnected to that of international trade and economic globalization. While the tax was only first levied in France in 1954, during the final third of the last century it was rapidly adopted, so that today it is charged in more than 150 countries. However, Spain and the EU's VAT systems are heavily criticized by academics and, as we shall see, by professional tax advice consultants on the grounds of their complex and distorting regulations.

Indeed, VAT is a harmonized tax within the European Union, its basic framework being outlined in regulations that date to

³ See footnote 2.

Unión Europea, cuya normativa fundamental data de 1977 (la conocida como Sexta Directiva), cuando la Comunidad Económica Europea constaba sólo de nueve países miembros y la realidad económica y social era muy diferente de la actual. Además, la filosofía que imperó en su regulación fue la de mantener el *statu quo* previo, lo que ha dado lugar a la existencia de numerosas exenciones y tratamientos especiales que complican y mucho el impuesto. Ciertamente, la realidad económica ha cambiado considerablemente durante este tiempo, pero no así el IVA, porque a las dificultades inherentes a cambiar la normativa de cualquier impuesto, por la fuerza del *statu quo*, en este caso se requiere el acuerdo unánime de todos los estados miembros. Por tanto, estamos hablando de ¡28 *statu quo*!

En España, las exenciones y tratamientos especiales mencionados provocan que la recaudación efectiva del impuesto alcance únicamente un valor de 0,49 durante el periodo 2003-2009 sobre un valor potencial de 1 (Comisión Europea, 2011). En otras palabras, la mitad del consumo final no se llega a gravar lo que, sin duda, implica un coste recaudatorio muy elevado, pero es que, además, es fuente importante de distorsiones y complejidad. Las empresas cuyas operaciones están exentas dejan de poderse deducir el IVA soportado, de forma que éste constituye un coste más y, por tanto, distorsiona decisiones empresariales importantes como puede ser la externalización o no de determinados servicios. Además, debe regularse con exactitud qué actividades están exentas y cuáles no, lo cual complica tanto el cumplimiento como el control del impuesto.

Un ejemplo de tratamiento especial que genera distorsiones y complica el impuesto (como bien señala un estudio realizado sobre el tema para la Comisión Europea por Copenhagen Economics, 2007) es la existencia de los tipos reducido y superreducido. Estos tipos pueden recaer, cuando así lo decide cada país, únicamente sobre una lista cerrada de bienes y servicios que prevé la directiva comunitaria. Ahora bien, reconociendo las posibles distorsiones y complicaciones, ¿consiguen estos tipos reducidos que el impuesto sea más progresivo al recaer sobre productos de primera necesidad? La respuesta no está tan clara. Ciertamente es que, en términos relativos, los hogares más pobres se benefician más que los hogares más ricos, pero también es cierto que, en términos absolutos, el ahorro es mucho mayor para los hogares más ricos. En efecto, si el ahorro de una familia española situada en la decila más baja, atendiendo al gasto como criterio de ordenación de las familias (variable que mejor representa su bienestar) asciende en promedio a 444 euros, el ahorro de las familias situadas en la decila mayor es de 1.831 euros (Institute for Fiscal Studies, 2011). ¿Se aceptaría como justo en el IRPF una deducción en la cuota que para los más ricos fuera de 1.831 euros y para los más pobres de 444 euros?

Desde 2008, y con la llegada de la crisis, 16 países de la UE (27) han incrementado el tipo general del IVA, tipo que en total ha sido aumentado 32 veces. España representa un claro ejemplo de

1977 (referred to as the Sixth Directive), when the European Economic Community comprised just nine Member States and the economic and social reality was very different from that which prevails today. Moreover, the philosophy guiding these first regulations was the desire to uphold the *status quo*, which has given rise to numerous exemptions and special treatments that complicate the tax greatly. Clearly, the economic situation has changed significantly in the intervening years, but VAT has remained unchanged, owing to a situation of inertia, and the inherent difficulties in changing the regulations governing any tax, which in this case would require the unanimous agreement of all Member States. And, now, we are dealing with 28 versions of the *status quo*!

In Spain, the aforementioned exemptions and special treatments meant that the effective revenue obtained from the tax reached a value of just 0.49 for the period 2003-2009 from a potential value of 1 (European Commission, 2011). In other words, half of Spain's final consumption went untaxed, which, unquestionably, implies a very high loss of revenue, but moreover it constitutes a major source of distortions and unnecessary complexity. Companies whose operations are exempt can no longer deduct VAT on their input supplies, which now represents an additional cost for them and, as such, this distorts critical business decisions including whether or not to outsource certain services. Moreover, there is a need for clearer regulations regarding which activities are exempt and which are not, which complicates both compliance with the tax and its monitoring.

An example of special treatment that generates distortions and complicates the tax (as has been stressed in a study conducted for the European Commission by Copenhagen Economics, 2007) is the existence of reduced and super-reduced rates. These rates may be applied, when a country so decides, solely to a closed list of goods and services previously identified by the EU directive. However, given the potential distortions and complications, do these reduced rates ensure that the tax is more progressive by being applied to staple goods? The answer is not so clear. It is true that, in relative terms, the poorest households benefit more than wealthier households, but it is also true that, in absolute terms, savings are much higher for richer households. Indeed, if the savings of a Spanish family in the lowest decile (based on family spending, the variable that best represents their welfare) amount on average to 444 euros, the savings of families in the highest decile reach 1,831 euros (Institute for Fiscal Studies, 2011). Would a deduction in income tax of 1,831 euros for the wealthiest individuals and one of 444 euros for the poorest be considered equitable?

Since 2008, and the onset of the crisis, 16 of the 27 EU countries have increased their standard VAT rate, so that overall it has been increased a total of 32 times. Spain provides a clear example of this situation, having increased the overall rate by

esta situación, al haber aumentado el tipo general en más de un 30% durante este tiempo. De hecho, el incremento del IVA, unido a una bajada de las cotizaciones sociales, se defiende con frecuencia como mecanismo de devaluación fiscal para fomentar la competitividad de un país (véase IEB Report 1/2013). En consecuencia, parece razonable pensar que el peso recaudatorio del IVA aumente considerablemente en un futuro, en particular, una vez que el nivel de consumo se recupere de la fuerte caída sufrida. Por consiguiente, los problemas mencionados derivados de una defectuosa configuración del impuesto no pueden más que acentuarse en un futuro. Por esta razón, la normativa europea debiera cambiar, pero hasta que esto no suceda, "existe margen para mejorar el IVA español eliminando al máximo el alcance de las exenciones y los tipos impositivos reducidos. Asimismo, numerosos regímenes especiales podrían reemplazarse por un régimen de franquicia" (Durán Cabré, 2013). Esto debe permitir que el IVA sea menos distorsionador, más eficiente en la recaudación y más sencillo de cumplir y controlar. Y también más justo si lo valoramos en combinación con otros instrumentos más apropiados para tal fin.

Los tipos impositivos en el IRPF y en el impuesto sobre sociedades

El impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta deben valorarse de manera conjunta, por las fuertes conexiones existentes entre ambos al gravar los dos la renta. Un elemento que siempre atrae mucha atención de los impuestos es el tipo impositivo, y en particular en el IRPF el tipo marginal más elevado, aunque luego el mismo sólo recaiga sobre un porcentaje muy reducido de contribuyentes. El tipo marginal máximo en España (entre el 51,9% y el 56% según CCAA) se ha situado entre los cuatro más elevados en la UE (27). Además, en España, el tramo final de una renta de 60.000 euros tributará al 47%, tipo de gravamen que estaría entre los más altos de Europa (Rubio y Romero, 2013). Frente a este nivel de tipos, como es sabido, el tipo general del impuesto sobre sociedades se sitúa en el 30%, si bien la mayor parte de sociedades se pueden beneficiar al menos de un tipo del 25% para los primeros 300.000 euros de beneficios. La diferencia, por tanto, puede llegar a superar los 30 puntos porcentuales, pero es que ya a partir de 60.000 euros la diferencia supera los 20 puntos porcentuales. La creación de sociedades para eludir los mayores tipos marginales de renta resulta sin duda atractiva. De hecho, la literatura ha constatado que en Europa, entre el 12% y el 21% de la recaudación del impuesto sobre sociedades es atribuible al trasvase de bases de renta a sociedades (De Mooij y Nicodème, 2008).

En consecuencia, a la hora de valorar los tipos impositivos de los dos impuestos, es muy pertinente establecer un tratamiento homogéneo, de forma que no exista una ventaja en operar económicamente con la forma jurídica societaria frente a la actuación del

more than 30% during this time. In fact, the increase in VAT, coupled with a cut in social security contributions, is often defended as a mechanism of fiscal devaluation that would serve to make a country more competitive (see IEB Report 1/2013). Consequently, it seems reasonable to think that VAT revenues are set to rise considerably in the future, especially once the level of consumption recovers from the sharp drop it has suffered. Accordingly, the aforementioned problems derived from a defective design of the tax can only be worsened in the future. For this reason, the European regulations need to be changed, but until this happens, "there is scope to improve the Spanish VAT by eliminating as far as possible all tax exemptions and reduced rates. Likewise, numerous special regimes could be replaced by a system of threshold level of turnover" (Durán Cabré, 2013). This should ensure that VAT is less distortionary, and more efficient in collecting revenues and easier to enforce and control. And also fairer, if we value it in combination with instruments that are more appropriate for this purpose.

Income and Corporate Tax Rates

Corporate tax and personal income tax need to be examined together, given the strong ties forged between the two when taxing income. An element that attracts most attention here is the tax rate charged, and in the case of personal income tax, the top marginal rate (albeit that it affects only a very small percentage of taxpayers). The highest tax bracket in Spain (between 51.9 and 56% depending on the Autonomous Community) is among the four highest in the EU (27). Furthermore, in Spain, the income band of € 60,000 is taxed at 47%, which is among the highest rates in Europe (Rubio and Romero, 2013). By comparison, the standard corporate tax rate is fixed at 30%, albeit that most companies can benefit from a rate of at least 25% for the first 300,000 euros of profit. The difference between the two, therefore, can exceed 30 percentage points, and even after 60,000 euros of income the difference already exceeds 20 percentage points. Clearly, the establishment of companies to avoid the higher marginal rates is certainly attractive. In fact, the literature has found that in Europe, between 12 and 21% of corporate tax revenue is attributable to income shifting from the personal to the corporate tax bases (De Mooij and Nicodème, 2008).

Consequently, when assessing the rates of the two taxes, it is important that they are treated uniformly, so no advantage is to be gained from incorporating or not a business⁴. "The nominal and mean corporate tax rates must be held in line with the marginal

⁴The academic literature is aware of this situation (see, for example, Giertz et al., 2012). The conclusion seems to be that the tax rates paid by the wealthiest could be increased substantially so as to avoid this type of tax arbitrage (personal income-corporation tax), given that the principal causes of the reactions are not related to variations in behaviour. However, the mobility of individuals and capital should also be borne in mind as a limiting factor on higher rates (see Lehmann et al., 2013).

empresario o profesional individual⁴. "El tipo nominal y el medio del IS han de estar en armonía con los tipos marginales de las tarifas del IRPF, y con los tipos medios resultantes de su estructura y de las características globales o duales del impuesto sobre las personas físicas. En definitiva, resulta deseable alinear la tributación efectiva de los rendimientos del trabajo dependiente, de la actividad empresarial de carácter individual y de los beneficios societarios de los accionistas. Esto introduce restricciones tanto en el IS, como en el IRPF, y obliga a pensar conjuntamente en los dos impuestos dentro del sistema fiscal" (Albi, 2013).

Los resultados de la encuesta realizada entre asesores fiscales nos muestran que, en su opinión, las mayores reacciones de los contribuyentes frente a los impuestos vienen motivadas por el desarrollo de mecanismos de elusión fiscal. Las dos afirmaciones que mayor valoración obtuvieron fueron que el IRPF "Provoca la creación de estructuras societarias con la finalidad de reducir el coste fiscal" y que el impuesto sobre sociedades "Implica realizar prácticas de planificación fiscal para reducir su importe".

El impuesto sobre sociedades y la eficiencia en la estructura financiera de las empresas

A la hora de establecer una ordenación de los distintos impuestos en función de su impacto sobre el crecimiento económico, el impuesto sobre sociedades suele ocupar el peor lugar (OCDE, 2010). Por tanto, en una época de crisis económica resulta muy importante analizar cómo se puede mejorar el impuesto. Al margen de las cuestiones relacionadas con el tipo impositivo, sin duda importantes, nos queremos centrar también en el tratamiento de la financiación.

El coste del endeudamiento tradicionalmente ha sido deducible en el impuesto, mientras que el coste de la financiación propia no lo es. En consecuencia, surgen distorsiones sobre la política de financiación empresarial. Como señalan Slemrod (2009) y Keen *et al.* (2010), esta distorsión puede haber impulsado, aunque no creado, la crisis actual. En España, esta distorsión también existe, aunque los límites introducidos recientemente sobre la deducibilidad de los gastos financieros la pueden haber mitigado, aunque ciertamente a costa de hacer más gravoso un impuesto que, como hemos señalado, perjudica de manera especial el crecimiento económico.

En este sentido, una propuesta planteada por la literatura y que países como Bélgica e Italia aplican consiste en permitir una deducción por patrimonio neto o fondos propios. La deducción se

rates of the income tax, and with the mean rates resulting from their structure and from the global or dual characteristics of personal income tax. In short, it is desirable to bring into line the effective tax rates on income from paid employment, from business activity of an individual nature and from the corporate profits of shareholders. This introduces constraints both for corporate and personal income taxes, and forces us to consider the two taxes together in the tax system" (Albi, 2013).

The results of the survey conducted with the tax experts show that, in their opinion, the biggest reactions of taxpayers to taxes have been caused by the development of tax avoidance mechanisms. The two statements that obtained the highest scores were that personal income tax "leads to the creation of corporate structures with the aim of reducing tax costs" and that the corporate tax "involves tax planning practices to reduce the amount payable."

Corporate Tax and Efficiency of the Firms' Financial Structure

When ranking the various taxes in the tax mix according to their impact on economic growth, corporate tax is usually recognized as being the most harmful (OECD, 2010). Therefore, in the wake of the current economic crisis it is important to analyze how this tax might be improved. Apart from questions related to the tax rate, which are obviously important, we also wish to focus on the way financing is treated.

The cost of debt financing has traditionally been tax deductible, while the cost of financing from a firm's own equity is not. Consequently, distortions in corporate finance arise. As Slemrod (2009) and Keen *et al.* (2010) point out, this distortion may have contributed to, although it did not trigger, the current crisis. In Spain, this distortion is also apparent, though the recently introduced limits on the deductibility of finance costs may have mitigated it somewhat, albeit at the cost of making it a more burdensome tax which, as we have noted, is particularly harmful to economic growth.

In this sense, a proposal forwarded by the literature and which countries such as Belgium and Italy apply is to allow a deduction for the firm's net worth or equity. The deduction is calculated by charging a nominal interest rate for risk-free assets (representative of the opportunity cost of equity financing), to a (adjusted) value of the net worth (capital plus reserves). This alternative helps to balance out the advantage enjoyed by debt financing in the conventional corporate tax, given the tax deductibility of interest costs, as well as the reduction in capital costs, thus efficiently improving the level of investment.

⁴ La literatura académica es consciente de esta situación (por ejemplo, Giertz *et al.*, 2012). Ello hace que se concluya que sería posible elevar de manera sustancial los tipos impositivos sobre los grupos de contribuyentes más ricos en la medida en que se evitara este tipo de arbitraje fiscal, renta-sociedades, pues el origen principal de las reacciones no están relacionadas propiamente con variaciones de comportamiento. No obstante, también debería tenerse en cuenta la movilidad de las personas y del capital como factor limitativo de tipos elevados (véase Lehmann *et al.*, 2013).

Firmantes

Emilio Albi Universidad Complutense de Madrid	Jorge Onrubia Universidad Complutense de Madrid
José M^a Durán Universitat de Barcelona - IEB	Desiderio Romero Universidad Rey Juan Carlos
Alejandro Esteller Universitat de Barcelona - IEB	Juan José Rubio Universidad Complutense de Madrid
Jorge Martínez-Vázquez Georgia State University	

Adherentes

Gloria Alarcón Universidad de Murcia	Santiago Lago Universidad de Vigo
Nuria Badenes Instituto de Estudios Fiscales	Miguel-Angel López-García Universidad Autónoma de Barcelona
Ramón Barberán Universidad de Zaragoza	Julio López-Laborda Universidad de Zaragoza
Núria Bosch Universitat de Barcelona - IEB	Agustín Molina Universidad de Almería
José Manuel de Bunes Inspector de tributos en excedencia	Daniel Montolio Universidad de Barcelona – IEB
David Cantarero Universidad de Cantabria	Martí Parellada Universitat de Barcelona – IEB
Lluís Caramés Universidad de Santiago de Compostela	Pedro Pascual Universidad Pública de Navarra
Josep Costa Agencia Estatal Administración Tributaria	Àngels Pelegrín Universitat de Barcelona – IEB
M^a Teresa Costa Universitat de Barcelona - IEB	Paco Pérez Universidad de Valencia
Mercé Costa Universitat de Barcelona - IEB	Valentí Pich Consejo General de Colegios de Economistas de España
María Cubel Universitat de Barcelona - IEB	Fidel Picos Universidad de Vigo
Rafael Doménech Universidad de Valencia	Elena del Rey Universitat de Girona
Antonio Durán-Sindreu Asociación Española de Asesores Fiscales	Fernando Rodrigo Universidad de Zaragoza
Oriol Escardíbul Universitat de Barcelona - IEB	Francesc Xavier Ruiz del Portal Universitat de Lleida
Marta Espasa Universitat de Barcelona - IEB	Albert Solé Universitat de Barcelona - IEB
Amadeo Fuenmayor Universidad de Valencia	Pilar Sorribas Universitat de Barcelona - IEB
Alberto Gago Universidad de Vigo	Amedeo Spadaro Universidad de las Islas Baleares
Gemma García Universitat de Barcelona - IEB	Javier Suárez-Pandiello Universidad de Oviedo
Antoni Garrido Universitat de Barcelona - IEB	Javier Vázquez Universitat de Barcelona - IEB
Juan A. Gimeno UNED	Elisabet Viladecans Universitat de Barcelona - IEB
Cristina de Gispert Universitat de Barcelona - IEB	Antoni Zabalza Universidad de Valencia
Jordi Jofre Universitat de Barcelona – IEB	

Signatories

Emilio Albi The Complutense University of Madrid	Jorge Onrubia The Complutense University of Madrid
José M^a Durán University of Barcelona - IEB	Desiderio Romero Rey Juan Carlos University
Alejandro Esteller University of Barcelona - IEB	Juan José Rubio The Complutense University of Madrid
Jorge Martínez-Vázquez Georgia State University	

Supporters

Gloria Alarcón University of Murcia	Santiago Lago University of Vigo
Nuria Badenes Institute of Fiscal Studies	Miguel-Angel López-García Autonomous University of Barcelona
Ramón Barberán University of Zaragoza	Julio López-Laborda University of Zaragoza
Núria Bosch University of Barcelona - IEB	Agustín Molina University of Almería
José Manuel de Bunes Tax inspector (currently on leave)	Daniel Montolio University of Barcelona – IEB
David Cantarero University of Cantabria	Martí Parellada University of Barcelona – IEB
Lluís Caramés University of Santiago de Compostela	Pedro Pascual Public University of Navarre
Josep Costa State Tax Agency	Àngels Pelegrín University of Barcelona – IEB
M^a Teresa Costa University of Barcelona - IEB	Paco Pérez University of Valencia
Mercé Costa University of Barcelona - IEB	Valentí Pich General Council of the Association of Economists of Spain
María Cubel University of Barcelona - IEB	Fidel Picos University of Vigo
Rafael Doménech University of Valencia	Elena del Rey University of Girona
Antonio Durán-Sindreu Spanish Association of Tax Consultants	Fernando Rodrigo University of Zaragoza
Oriol Escardíbul University of Barcelona - IEB	Francesc Xavier Ruiz del Portal University of Lleida
Marta Espasa University of Barcelona - IEB	Albert Solé University of Barcelona - IEB
Amadeo Fuenmayor University of Valencia	Pilar Sorribas University of Barcelona - IEB
Alberto Gago University of Vigo	Amedeo Spadaro University of the Balearic Islands
Gemma García University of Barcelona - IEB	Javier Suárez-Pandiello University of Oviedo
Antoni Garrido University of Barcelona - IEB	Javier Vázquez University of Barcelona - IEB
Juan A. Gimeno National Distance Education University (UNED)	Elisabet Viladecans University of Barcelona - IEB
Cristina de Gispert University of Barcelona - IEB	Antoni Zabalza University of Valencia
Jordi Jofre University of Barcelona – IEB	

calcula a través de imputar un tipo de interés nominal para activos sin riesgo (representativo del coste de oportunidad de la financiación por acciones), a un valor (ajustado) del patrimonio neto (capital más reservas). Esta alternativa ayuda a equilibrar la ventaja que tiene el endeudamiento en el IS convencional, dada la deducibilidad fiscal de los intereses, además de reducir el coste de uso del capital, mejorando así eficientemente el nivel de inversión.

En consecuencia, la deducción de los fondos propios, "a pesar de tener un coste recaudatorio inmediato, puede atraer y retener inversiones internacionales y aumentar el nivel de inversión en general, todo lo cual incrementa la recaudación futura" (Albi, 2013)⁵.

El impuesto sobre el patrimonio y la equidad

La literatura hacendística nos enseña que, a la hora de pagar impuestos, los contribuyentes deben realizar el mismo esfuerzo, esto es, sacrificar el mismo nivel de utilidad (Musgrave, 1994). Por consiguiente, aquéllos con más capacidad económica deben pagar más, dado que la utilidad marginal es decreciente.

Con la llegada de la crisis, una de las primeras medidas que en el campo de los impuestos se adoptó con el objetivo de mejorar la equidad del sistema fiscal fue restablecer de manera temporal el impuesto sobre el patrimonio. En efecto, a partir de 2011 se vuelve a exigir para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria asumidos por España y para cumplir con la equidad del sistema fiscal, de manera que para salir de la crisis "contribuyan más los que tienen una mayor capacidad económica" (Exposición de motivos del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre). Con tal finalidad, se aumentó el mínimo exento del impuesto y también el valor máximo exento por vivienda habitual, dejando igual el resto de la normativa (siempre que la CA no haya introducido alguna otra modificación). ¿Se puede conseguir de esta manera una mejora en la equidad del sistema fiscal y que los que tienen una mayor capacidad económica contribuyan más? El estudio del impuesto y de sus efectos parecen indicar que la respuesta es negativa.

El último año de su aplicación, antes de su temporal desaparición en 2008, la recaudación de impuesto representó un 1,72% del total de ingresos impositivos del sistema fiscal español (Esteller Moré, 2013). El aumento de los mínimos lógicamente provocará que la recaudación obtenida después de la reimplantación sea menor. Por tanto, su contribución desde el punto de vista de la suficiencia financiera es muy insignificante. No obstante, ¿se consigue al menos mejorar la equidad del sistema fiscal?

Las condiciones necesarias para que la respuesta sea afirmativa son que el impuesto funcione correctamente, es decir, que la normativa

⁵ Véase Jérez y Picos (2012) para una microsimulación sobre los efectos recaudatorios de este tipo de reformas.

Consequently, the equity deduction, "despite having an immediate revenue cost, can attract and retain international investment and increase the level of investment in general, all of which increases future revenues" (Albi, 2013)⁵.

Wealth Tax and Equity

The tax literature teaches us that, when it comes to paying taxes, taxpayers should have to make the same effort, that is, sacrifice the same amount of utility (Musgrave, 1994). Therefore, those with greater economic capacity should pay more, given that the marginal utility is decreasing.

With the onset of the crisis, one of the first steps taken in the field of taxation to improve the equity of the tax system was to temporarily reintroduce the wealth tax. Thus, in 2011, in order to fulfill the objectives of budgetary stability assumed by Spain and to comply with the fairness of the tax system (and hence to find a way out of the crisis), the State asked "those with greater economic capacity to contribute more" (Preamble to Royal Decree-Law 13/16 September 2011). To this end, the threshold was raised, as was the maximum threshold value on the principal residence, leaving the other regulations unchanged (provided that the AC had not introduced any further modification). Is it possible in this way to improve the equity of the tax system and to ensure that those with greater economic capacity contribute more? Studies of the tax and its effects appear to indicate that the answer is no.

In its final year of implementation, before its temporary disappearance in 2008, the revenues from the wealth tax accounted for 1.72% of Spain's total tax revenues (Esteller Moré, 2013). Clearly, raising the threshold when it was reintroduced had the effect of reducing this percentage share. Thus, its financial contribution is particularly insignificant. However, does it at least improve the equity of the tax system?

The necessary conditions for the answer to be positive are that the tax functions correctly, i.e., that the rules ensure that the various assets making up a person's wealth are assessed homogeneously, and that these rules are enforced across the board. Yet, the reality of the situation suggests that both these conditions are not met. Durán Cabré and Esteller Moré (2010) report the problems of assessment and fraud associated with the tax. Estates, the main asset for a very significant number of taxpayers, are usually valued at the higher of the acquisition value or the cadastral value. The difference, therefore, with the market value, which is applied for most other assets, can be notable, leading to distortions and

⁵ See Jérez and Picos (2012) for a micro-simulation of the revenue effects of reforms of this type.

permita valorar de manera homogénea los distintos bienes que constituyen el patrimonio de las personas, y que dicha normativa se cumpla de manera generalizada. Y la realidad del impuesto sugiere que ambas condiciones se incumplen. En Durán Cabré y Esteller Moré (2010), se constatan los problemas de valoración y de fraude derivados del impuesto. Los bienes inmuebles, activo principal para un número muy importante de contribuyentes, se valoran habitualmente por el mayor valor de los dos siguientes, adquisición o valor catastral. La distancia, por tanto, con el valor de mercado que sí se aplica para la mayoría de bienes, puede ser notable, dando lugar a distorsiones e inequidades. Por otro lado, el impuesto resulta caro de administrar para la administración tributaria y un simple análisis coste-beneficio explica que el número de inspecciones realizadas sea insignificante, por lo que el fraude es elevado. Además, la exención de la empresa familiar ha propiciado el desarrollo de prácticas de elusión fiscal (Alvaredo y Saez, 2009).

En conclusión, "el impuesto sobre el patrimonio tiene un escaso peso recaudatorio, unos efectos sobre la progresividad más que dudosos y unos costes de gestión elevados por lo que se propone su eliminación." (Esteller Moré, 2013).

Como se verá más adelante, uno de los resultados más aplastantes de la encuesta a profesionales de la fiscalidad se refiere a la equidad del sistema fiscal. Un 95,5% considera que las clases medias y trabajadoras son las que más contribuyen al sistema fiscal, y solamente un 4,5% que los más ricos. Su conocimiento del sistema fiscal, así como de las prácticas de elusión y evasión explica este resultado.

El impuesto sobre sucesiones, el papel de las comunidades autónomas y la equidad

El futuro del impuesto sobre sucesiones y donaciones genera con frecuencia un debate apasionado por las implicaciones que tiene sobre cuestiones donde los juicios de valor de cada individuo están muy presentes. La intensidad del debate no se corresponde con la importancia recaudatoria del impuesto, que representa sólo un 1,1% del total de ingresos impositivos en España.

La obtención de una herencia o donación pone de manifiesto un aumento en la capacidad económica de quien la recibe, por lo que tiene sentido gravarla. Ahora bien, en las transmisiones entre familiares directos, que son las más frecuentes en la práctica, debe analizarse quién ostenta la capacidad de consumo, porque si ésta corresponde a la familia, entonces la transmisión de unos bienes entre cónyuges o de padres a hijos no implica en realidad un aumento de dicha capacidad. Este argumento justificaría un tratamiento especial en este tipo de transmisiones.

Por otro lado, los estudios empíricos ponen de manifiesto una creciente desigualdad en los países desarrollados, generada en gran parte como consecuencia de las herencias (Piketty y Zuc-

manies). Further, the tax is expensive for the Tax Agency to administer and a simple cost-benefit analysis shows that the number of inspections undertaken is negligible, so that fraud levels are high. Moreover, the exemption of the family business has resulted in the development of tax avoidance practices (Alvaredo and Saez, 2009).

In conclusion, "the wealth tax represents a minimal source of revenue, its contribution to the progressive nature of the overall tax system is highly questionable and its administrative costs are high and so its elimination is recommended." (Esteller Moré, 2013).

As we shall see below, one of the most overwhelming results from the survey conducted with tax experts concerns the tax system's equity – 95.5 % believe that the middle and working classes are the largest contributors to the tax system, with just 4.5% considering the wealthiest to contribute most. Clearly, it is the experts' knowledge of the tax system and of the tax avoidance and evasion practices used that explain this result.

Inheritance Tax, the Role of the Autonomous Communities and Equity

The future of the inheritance and gift tax typically generates a passionate debate regarding the implications it has on matters very much concerned with the value judgments of each individual. The intensity of the debate, however, does not reflect the importance of the revenue generated by the tax, as it represents just 1.1% of Spain's total tax revenues.

Being in receipt of an inheritance or gift results in an increase in the economic capacity of the recipient, so it is logical that the transfer be taxed. However, in transfers between immediate family members, which in practice are the most common, what needs to be analyzed is who has the capacity to consume, because if this role corresponds to the family, then the transfers of assets between spouses or between parents and their children does not actually imply an increase in that capacity. This argument justifies a special treatment for transfers of this type.

Yet, empirical studies highlight a rising inequality in developed countries, attributable in large part to the receipt of inheritances (Piketty and Zucman, 2013). In this regard, the tax would appear to be suitable instrument for preventing the excessive concentration of wealth and promoting equality of opportunity between individuals.

An unusual characteristic in the debate concerning the future of the tax in Spain is that the tax has been ceded to the regions, the Autonomous Communities – initially without any regulatory power, but since 1997 and, in particular, since 2002,

man, 2013). En este sentido, el impuesto aparece como instrumento adecuado para evitar una excesiva concentración de la riqueza y fomentar también la igualdad de oportunidades entre los individuos.

Una peculiaridad del debate acerca del futuro del impuesto en España es que está cedido a las CCAA. Primero sin poder normativo, pero a partir de 1997 y en especial desde 2002, con un elevado poder normativo. En consecuencia, la normativa autonómica puede determinar en gran parte la cuota, de manera que presente importantes diferencias entre comunidades. De hecho con la cesión de poder normativo, la mayoría de CCAA casi ha eliminado el impuesto en las transmisiones *mortis causa* más frecuentes (entre cónyuges y descendientes y ascendientes directos). Con frecuencia se habla de competencia fiscal entre comunidades. En opinión de los asesores fiscales, esto es así porque ante la pregunta “Las diferencias en la imposición de las sucesiones entre CCAA ha provocado cambios ficticios en la residencia fiscal de las personas” un 65% contesta estar de acuerdo. Esta situación ha sido más frecuente entre las CCAA ricas.

Por último, no podemos olvidar que cuando los bienes transmitidos están afectos a una empresa familiar, la normativa prevé una importante reducción, como mínimo del 95%, que lógicamente aquellos que pueden intentar aprovechar reorganizando su patrimonio de la manera oportuna para beneficiarse de la misma.

En conclusión, “existen argumentos a favor del mantenimiento en el sistema fiscal español del impuesto sobre sucesiones y donaciones, si bien introduciéndose una cierta armonización entre CCAA que evite la competencia fiscal entre territorios, declarando exentas las transmisiones entre cónyuges y de padres a hijos, elevando el mínimo exento, eliminando la reducción del patrimonio empresarial y reduciendo sensiblemente los tipos impositivos” (Esteller Moré, 2013).

DECÁLOGO PARA UNA REFORMA FISCAL

Una participación destacada en el Foro Fiscal IEB y en el libro *Por una verdadera reforma fiscal* es la de Richard Blundell, coeditor del famoso *Informe Mirrlees*, realizado bajo los auspicios del *Institute for Fiscal Studies* y que constituye una referencia académica imprescindible en los estudios sobre reforma fiscal. En su trabajo, el profesor Blundell afirma que “La necesidad de una reforma fiscal en los países europeos con el fin de lograr un sistema fiscal más eficiente y justo subraya la importancia de una discusión abierta e informada sobre las propuestas alternativas de reforma”⁶. Con este objetivo en mente, pensamos que sería una buena idea proponer entre todos los académicos participantes en el Foro un decálogo de reforma fiscal, que por su contenido más generalista podría llegar mejor a la opinión pública. En consecuencia, identificamos, con las

with increasing legislative power. Consequently, the AC can largely determine the tax rate themselves, which has given rise to marked differences between communities. In fact, following the devolution of legislative power, most AC have opted to virtually eliminate the tax on the most frequent *donatio mortis causa* (transfers between spouses and other lineal ascendants and descendants). The tax competition between the communities has become a frequent topic of discussion. In the opinion of tax experts, this is because in response to the question “Have the differences in the taxation of inheritance between the AC caused individuals to give fictitious tax residence?”, 65% said they had. This state of affairs has been most common among the wealthiest AC.

Finally, we should not forget that when the assets are transferred to a family business, the legislation provides for a significant reduction (at least 95%) in the tax base, which means that those who are able will logically try to take advantage of this by reorganizing their estate in the best way to benefit from the regulation.

In conclusion, “arguments can be found for retaining the inheritance and gift tax in Spain’s tax mix, albeit the need exists to introduce a certain degree of harmonization between the AC so as to avoid tax competition between regions as well as to make transfers between spouses and between parents and their children exempt, to raise the threshold, to eliminate the reduction of business assets and to substantially reduce tax rates” (Esteller Moré, 2013).

TAX REFORM DECALOGUE

One of the main participants at the IEB Tax Forum and in the publication of the eBook, *Por una verdadera reforma fiscal*, is Professor Richard Blundell, coeditor of the famous *Mirrlees Report*, written under the auspices of the *Institute for Fiscal Studies* and which is an essential academic reference for all studies dealing with tax reform. In his work, Professor Blundell states that, “The need for tax reform across Europe to produce a more efficient tax system of taxation highlights the value of an open and informed discussion of alternative tax reform proposals”⁶. With this goal in mind, we considered it a good idea for the academic participants at the Forum to draw up a tax reform Decalogue, which because of its fairly general content might have a better chance of reaching the public. As a result, we have identified, with the inevitable difficulties encountered in such attempts, the ten fundamental points that in the opinion of all the authors should be considered in undertaking a real tax reform.

The authors of the Decalogue were also speakers at the IEB Tax Forum. To these we added leading academics, researchers and specialists in the field. All in all, their opinions unquestionably highlight the need to consider a real tax reform for Spain.

⁶ Pág. 12.

⁶ p. 12

dificultades inevitables en estos casos, los diez puntos fundamentales que en opinión de todos sus autores, deben plantearse en una verdadera reforma fiscal.

Los autores del decálogo coinciden con los ponentes en el Foro Fiscal-IEB. Además, se han adherido destacados académicos, investigadores y especialistas en la materia, lo que sin duda pone de manifiesto la necesidad de plantearse una verdadera reforma fiscal en España.

Estos diez puntos son los siguientes:

1. *El sistema fiscal español debe estar integrado por un conjunto de impuestos técnicamente bien configurados y coordinados entre sí, de manera que el ciudadano pueda conocer sin demasiada complejidad por qué debe pagar, cuánto debe pagar y a quién debe pagar.*
2. *La correcta valoración de los impuestos debe referirse al conjunto del sistema fiscal y no de manera aislada a un determinado impuesto. En este sentido, es importante tener en cuenta que no todos los impuestos sirven para todo, ni tampoco son el único instrumento de los gobiernos para el alcance de sus objetivos.*
3. *Los impuestos deben ser perceptibles por los ciudadanos, objetivo que no debe constituir un obstáculo a facilitar el cumplimiento de los mismos. El envío de un resumen claro y visual del importe total pagado en el IRPF u ofrecer los precios de los productos con el IVA desglosado constituyen sendos ejemplos de cómo se debe fomentar la percepción de todos los impuestos. Si se desconoce cuánto se paga difícilmente se podrá ser exigente en la rendición de cuentas de los responsables políticos.*
4. *La reforma del IRPF debe centrarse especialmente en el cálculo de los rendimientos gravados en el impuesto, valorando la idoneidad de los métodos e incentivos existentes, simplificando la aplicación de los mínimos existentes y estimando también la oportunidad de las diferentes deducciones ofrecidas en la cuota. La estimación objetiva por módulos es un claro ejemplo de un elemento que debe reformarse en su totalidad.*
5. *La crisis actual pone claramente de manifiesto que el impuesto sobre sociedades no debe fomentar el endeudamiento de las empresas, por lo que debe permitirse que las sociedades se deduzcan un interés por la utilización de fondos propios, de manera que se equipare la fiscalidad de la financiación propia y de la financiación ajena.*
6. *El tipo impositivo nominal del impuesto sobre sociedades se puede reducir para mejorar el atractivo fiscal español de la inversión internacional. El coste recaudatorio de la medida se puede compensar en parte mediante la eliminación tanto de deducciones como del régimen fiscal de las sociedades de reducida dimensión. En ambos casos, no está claro que estas medidas sean ni eficientes ni eficaces en el logro de sus objetivos.*
7. *El impuesto sobre patrimonio genera una recaudación reducida, mientras que sus costes de gestión son elevados y su aportación a la progresividad del conjunto del sistema fiscal es más que du-*

The ten points identified can be summarized as follows:

1. *Spain's tax system should comprise a mix of taxes that is technically well designed, coordinated one with another, so that citizens can readily understand why they have to pay each tax, how much they should pay and to whom they are paying it.*
2. *The correct assessment of taxes should refer to the entire tax mix and not to just one specific tax in isolation. In this regard, it should be borne in mind that not all the taxes serve all purposes, nor are they the sole instrument available to governments to achieve their goals.*
3. *Taxes must be fully transparent for the citizens, an objective that should not become an obstacle to facilitating their compliance. Sending a clear, visual summary of the total amount of income tax paid and presenting the prices of products with details of the VAT to be paid are examples of how to promote this transparency of taxes. If citizens do not know how much they pay then it is difficult for them to demand accountability from policy makers.*
4. *Income tax reform should focus on the calculation of the tax base, assessing the adequacy of existing methods and incentives, simplifying the application of the existing minima and estimating also the opportunity of different deductions in the rate. Objective estimation by modules is a good example of an element that requires a complete overhaul.*
5. *The current crisis highlights the fact that the corporate tax should not worsen the companies' debt burden but should allow companies to deduct the interest when using their own equity, so that the taxing of a company's debt and equity are brought into line.*
6. *The statutory corporate tax rate needs to be reduced to make Spain more fiscally attractive and so encourage international investment. The resulting reduction in revenue can be offset in part by eliminating both deductions and the tax system for small companies. In both cases, it is not clear that these measures are either efficient or effective in achieving their objectives.*
7. *The wealth tax should be eliminated given that it represents a minimal source of revenue and its administrative costs are high and its contribution to the progressive nature of the overall tax system is highly questionable. However, it is our belief, that the inheritance and gift tax should be retained; although steps need to be taken to ensure the standardisation of tax regulations across the Autonomous Communities, so as to avoid tax competition between them, while raising the minimum threshold and lowering tax rates.*
8. *VAT can be strengthened by removing as many of the exemptions, reduced rates and special regimes as possible. This should ensure that virtually all final consumption is taxed, compared to the current situation where half the consumption is not taxed owing to exemptions, reduced*

dos, razones que llevan a recomendar su eliminación. En cambio, a nuestro entender, hay razones que justifican el mantenimiento de un impuesto sobre sucesiones y donaciones armonizado entre comunidades autónomas, de manera que se evite la competencia fiscal entre territorios, con un mínimo exento elevado y tipos impositivos más reducidos.

8. Se puede mejorar el IVA eliminando al máximo el alcance de las exenciones, los tipos impositivos reducidos y los regímenes especiales. Esto debe permitir gravar la práctica totalidad del consumo final, frente a la situación actual en la que la mitad del consumo no se llega a gravar como consecuencia de exenciones, tipos reducidos y regímenes especiales. El aumento recaudatorio se podría utilizar para bajar el tipo general.
9. Debe fomentarse la independencia y profesionalización de los órganos de gobierno de la agencia tributaria. Asimismo, deben aumentarse los recursos de la administración tributaria, en particular los humanos, primando la especialización en la investigación y lucha contra el fraude, así como la coordinación entre otras administraciones tanto autonómicas como internacionales.
10. Las comunidades autónomas, como responsables de más de un tercio del total de gasto público español, deben ser también responsables de la mayoría de sus ingresos, circunstancia que sólo se puede alcanzar con un mayor poder normativo en el ámbito impositivo sujeto a cierta coordinación con el Estado. En definitiva, se trata de hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, a fin de que los ciudadanos puedan valorar correctamente la correspondencia entre servicios públicos ofrecidos y nivel de impuestos.

CONEXIÓN CON LA REALIDAD: ¿Y QUÉ OPINAN LOS PROFESIONALES DE LA FISCALIDAD?

Durante el mes de noviembre de 2012 y en el marco del Foro Fiscal IEB, pusimos en marcha una encuesta anónima *on-line* dirigida a profesionales de la fiscalidad. Su objetivo fue conocer la opinión de este colectivo como paso también necesario para plantear una reforma del sistema fiscal. El número de respuestas fue de 272 y cubrió todo el territorio nacional⁷. La valoración de este grupo de profesional es, en general, coincidente y concluyente; no obstante, hay ciertas cuestiones concretas que vale la pena destacar como información complementaria a la hora de diseñar la reforma fiscal. Seguidamente, comentamos los principales resultados identificando, si es el caso, sesgos en las respuestas.

⁷ La encuesta se realizó gracias a la colaboración de la Asociación Española de Asesores Fiscales y al Registro de Economistas Asesores Fiscales, quienes mandaron a sus asociados el enlace con el cuestionario para ser contestado *on-line* a través de EncuestaFacil.com. Las respuestas eran anónimas y la dirección de IP sirvió como filtro para que sólo se pudiera contestar una vez desde un mismo ordenador.

rates and special regimes. The increase in revenue could be used to lower the standard rate.

9. The independence and professionalism of the governing bodies of the Tax Agency need to be strengthened. Similarly, the resources of the tax authorities should be increased, in particular their human resources, giving priority to the fight against fraud and their coordination with other tax authorities in the autonomous communities and abroad.
10. The autonomous communities, responsible for over a third of all Spanish public expenditure, should also take responsibility for the majority of their income, a situation that can only be achieved with greater regulatory powers in the tax field, in coordination with the central government. In short, the governments of the autonomous communities need to be given effective joint fiscal responsibility, so that citizens can properly assess the correspondence between public services and the level of taxation.

REALITY CHECK: WHAT DO THE TAX PROFESSIONALS THINK?

During November 2012 and as part of the IEB Tax Forum, we launched an anonymous online survey to be conducted among tax professionals. Its objective was to determine the opinion of this expert group as an essential step prior to proposing a reform of the tax system. The number of respondents was 272 scattered throughout Spain⁷. The appraisal provided by this professional group was largely unanimous and conclusive; however, there are certain specific issues worth noting as supplementary information for designing the tax reform. Below, we discuss the main results, identifying, where they exist, any biased responses.

Complexity

When assessing a tax system, it is normal to consider its complexity, a characteristic that these professionals are particularly suited to assessing and regarding which they are particularly sensitive because, among other reasons, it tends to hinder their work by increasing legal uncertainty⁸. Asked whether the tax system is more complex than five years ago, 87% of respondents said that it was, above all those working in large tax firms (classified as such by the number of employees). This opinion of the current tax system is in fact independent of a temporal reference point, be it 10, 15 or 20 years.

⁷ The survey was conducted with the support of the Asociación Española de Asesores Fiscales and of the Registro de Economistas Asesores Fiscales, who forwarded the link containing the questionnaire to their members. The survey was answered *on-line* using the survey website, EncuestaFacil.com. All responses were anonymous and the Internet Protocol address served as a filter to ensure that the questionnaire was answered only once from the same computer.

⁸ See, for example, Giertz and Feldman's (2012) study of the economic costs of uncertainty or insecurity related to the tax system.

Complejidad

A la hora de valorar un sistema fiscal, es normal tener en cuenta su grado de complejidad, aspecto sobre el cual este colectivo profesional está especialmente capacitado para valorar y sobre el que es especialmente sensible, pues, entre otros, tal característica dificulta su tarea incrementando la inseguridad jurídica⁸. Preguntados sobre si el sistema fiscal es más complejo que hace 5 años, un 87% de los encuestados opinan que sí lo es; y en especial, así opinan los despachos más grandes (tipificados como tal según el número de empleados). Esta opinión sobre el sistema fiscal actual es independiente del punto de referencia temporal: hace 10, 15 o 20 años.

No obstante, sí es verdad que en los últimos años, las economías se han vuelto más complejas, principalmente, debido a la globalización que, por ejemplo, facilita la movilidad del capital, en especial de los grandes capitales. Por tanto, tal valoración debe contextualizarse. ¿A qué se debe tal creciente complejidad? ¿A la actividad del sector público (poder legislativo o poder de la administración, burocracia) o bien a los cambios inherentes a la economía global? Y, de nuevo, la respuesta de los encuestados es clara: por ejemplo, un 98% opina que el origen de la complejidad se debe a la modificación continua de la legislación (poder legislativo) y un 68% a la interpretación de las leyes por parte de la administración, incluyendo los Tribunales Económico-Administrativos, mientras que sólo un 19% opina que se debe a cuestiones relacionadas con la complejidad creciente de la economía. En definitiva,

Realidad Ia. *Nuestro sistema es (crecientemente) complejo y su principal causa es la hiperactividad legislativa, aun teniendo en cuenta factores tales como la globalización o la complejidad de los mercados.*

En base únicamente a este criterio de la complejidad, se pidió valorar qué impuestos necesitan mayormente un cambio, ya sea en la propia normativa, ya sea en su gestión. Probablemente, debido a su contacto más directo con el mundo empresarial, este colectivo dio, en este orden, clara preferencia a cambios en el IVA (tanto en su normativa como en la gestión), en el impuesto sobre sociedades (ISOC) (especialmente, en normativa) e IRPF (especialmente, de nuevo, en normativa). Por tanto, a la hora de priorizar los cambios, las preferencias se centran en los impuestos que afectan a las empresas. La intensidad de las respuestas a favor de cambios en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre el patrimonio (IP) fue mucho menor. No se observa ningún sesgo relevante en las respuestas dadas, excepto, en relación al ISD, donde los despachos localizados en CCAA relativamente ricas son los menos favorables a cualquier cambio (especialmente, de gestión), lo cual puede denotar la existencia de algún mecanismo de elusión fiscal especialmente relevante en esas CCAA.

⁸ Véase, por ejemplo, el estudio de Giertz y Feldman (2012) sobre los costes económicos de la incertidumbre o inseguridad relacionada con el sistema fiscal.

However, it is also true that in recent years economies have become more complex, mainly, due to globalization, which, for example, has facilitated the mobility of capital, especially big business. Therefore, such an assessment needs to be contextualized. What underlies this increasing complexity? Is it attributable to public sector activity (legislative power or the power of government and the civil service) or to inherent changes in the global economy? And, here again, the responses received were unequivocal: for example, 98% believe the complexity to be due to the constant changes being made to the legislation (legislative power) and 68% to the interpretation of the laws being made by the government, including Spain's Economic-Administrative Courts, while only 19% believe it to be due to issues related to the growing complexity of the economy. In short:

Reality Ia. *Our system is becoming (increasingly) more complex and the main cause of this is a hyperactive legislature, even if we take into account factors such as globalization and market complexity.*

Based solely on this criterion of complexity, respondents were asked to indicate which taxes were in most need of change, be it in their regulations or in their system of administration. Probably because the experts work mainly with the business world, they identified, first and foremost, the need for changes in VAT (both as regards its regulation and administration) followed by corporate income tax (especially, in terms of its regulation) and personal income tax (again, especially, as regards its regulation). Thus, when prioritizing changes, the emphasis is placed on taxes that affect businesses. The number of responses calling for changes in the inheritance and gift tax and the wealth tax was much lower. No significant bias was observed in the answers given, except in relation to the inheritance and gift tax, where the offices located in relatively wealthy AC are less favorable to any change (especially, in its administration), which may denote the existence of some mechanism of tax avoidance of particular relevance in these communities.

Reality Ib. *Business taxation – and especially VAT – is the area of taxation in which the professionals consider the introduction of regulatory and administrative changes essential.*

Equity

Above and beyond its actual impact on the activity of the tax professionals, at the social level, a key factor is just how progressive the tax system is, a concept that is associated with the equity of the system. To appraise this, we asked the experts which sectors of society face the highest tax burden, and here the results were even more overwhelming: 95.5% of professionals think – based on their own experience, and not on their convictions – that the middle and working classes are the main contributors (and not the rich, which was the alternative option). Therefore, our current

Realidad 1b. *La fiscalidad empresarial – y en especial, el IVA – es el ámbito de imposición donde los profesionales consideran prioritario llevar a cambios normativos y de gestión.*

Equidad

Más allá del impacto sobre la actividad de los profesionales, a nivel social, un factor clave es el grado de progresividad del sistema fiscal, concepto al que se asocia la equidad del sistema. Para valorarlo, les preguntamos qué colectivo soporta una mayor carga fiscal, y aquí los resultados fueron aún más abrumadores: un 95,5% de los profesionales piensa – a partir de su experiencia, no de sus convicciones – que las clases medias y trabajadoras son las que más aportan (y no los ricos, que era la opción alternativa). Por tanto, nuestro sistema fiscal actual es complejo e injusto, si tomamos como referente de justicia el que se pague según la capacidad económica de los individuos.

Realidad 2. *Prácticamente de manera unánime, los profesionales concluyen que la carga de nuestro sistema fiscal recae sobre las clases medias, y no sobre los ricos.*

Eficiencia

El tercer aspecto sobre el cual recabamos su opinión es sobre las distorsiones que genera nuestro sistema fiscal. Tales distorsiones pueden provocar cambios de comportamiento (por ejemplo, adquisición de la vivienda habitual frente a la opción del alquiler) o el desarrollo de mecanismos de elusión fiscal o de prácticas de deslocalización. En todo caso, sea una u otra la reacción ante las distorsiones del sistema fiscal, éstas acaban produciendo ineficiencias. De las respuestas, se obtiene que las reacciones percibidas por el colectivo profesional se dan – con diferencia – a través de mecanismos de elusión fiscal tanto en el IRPF⁹ como en el ISOC y, en menor medida, de deslocalización (a nivel internacional en el caso del ISOC y entre CCAA en el caso del IRPF). También hay reacciones debidas a cambios de comportamiento, aunque menos importantes que las anteriores, siendo la más relevante el efecto del IRPF a favor de la adquisición de la vivienda habitual, mientras que el impacto del ISOC sobre la estructura financiera empresarial aparece como relativamente poco importante.

Realidad 3. *Los impuestos generan distorsiones, las cuales implican reacciones de los agentes económicos básicamente a través de mecanismos de elusión fiscal y, en menor medida, de deslocalización.*

Comunidades Autónomas

Antes comentábamos que existen factores que inevitablemente generan complejidad, uno de ellos es la financiación autonómica, que

⁹ Esta circunstancia es coincidente con la reciente literatura empírica (véase, por ejemplo, Saez, 2010).

tax system appears to be both complex and unfair; if we take as our benchmark of equity the maxim that each should pay according to their economic capacity.

Reality 2. *Almost unanimously, the tax professionals conclude that the burden of our tax system falls on the middle classes and not on the rich.*

Efficiency

The third point on which we collected the experts' opinion was regarding the distortions generated by our tax system. Such distortions can lead to behavioral changes (e.g., acquisition of a residence as opposed to renting) or the development of mechanisms for tax avoidance or relocation of a tax residence. In any case, whatever the reaction to the distortions of the tax system, they always end up generating inefficiencies. From the responses obtained, we find that the reactions identified by the tax professionals are expressed – by some difference – through tax avoidance mechanisms both with regards to personal income tax⁹ and corporate tax and, to a lesser extent, through relocation (internationally in the case of corporate tax and between AC in the case of income tax). Other reactions are reflected in behavioral changes, although these are less important than the above. The most important is the effect of income tax in favor of purchasing a residence, while the impact of corporate income tax on corporate financial structure appears to be relatively unimportant.

Reality 3. *Taxes generate distortions, which involve the reactions of economic agents primarily through tax avoidance mechanisms and to a lesser extent, relocation.*

Autonomous Communities

We mentioned above that there are factors that inevitably generate complexity, one of these is the funding of the autonomous communities, which has given rise to a process of fiscal decentralization. In this sense, it can be considered "inevitable" if the increase in expenditure due to autonomy is matched by an increase in tax revenue. Although only 41% of those surveyed consider this process of fiscal decentralization to be at the root of the tax system's complexity, it undoubtedly needs to be taken into consideration in any reform process. Here again, responses were recorded related to tax avoidance, in particular, the main distortion attributable to decentralization is related to the provision of a fictitious changes of residence for the inheritance and gift tax, and to a lesser extent for personal income tax. The use of fictitious changes is particularly notable in the wealthier AC. Thus, implicitly, this result reveals the importance of tax avoidance mechanisms which, in this case, are

⁹ This circumstance is reflected in the recent empirical literature (see, for example, Saez, 2010).

ha dado lugar a un proceso de descentralización fiscal. En este sentido, podemos considerar que es "inevitable" si se quieren corresponder por el lado del ingreso los incrementos de autonomía por el lado del gasto. Aunque sólo un 41% de las encuestas considera que este proceso de descentralización fiscal es un factor explicativo de la complejidad del sistema fiscal, no cabe duda que debe ser tenido en cuenta al plantear cualquier reforma. De nuevo, surgen respuestas relacionadas con la elusión fiscal, en concreto, la principal distorsión de la descentralización tiene que ver con cambios de residencia ficticios en el ISD, y en menor medida en el IRPF. Estos cambios de residencia ficticios son especialmente relevantes en las CCAA relativamente ricas. Por tanto, implícitamente, este resultado viene a constatar cuán importantes son los mecanismos de elusión fiscal que, en este caso, se ven amplificadas por la movilidad y, probablemente, por la diferente intensidad en la lucha contra el fraude por las administraciones tributarias autonómicas¹⁰.

Realidad 4. *La descentralización fiscal ha amplificado las prácticas de elusión fiscal (cambios de localización ficticia en ISD e IRPF), probablemente coadyudado por las diferencias de intensidad en la lucha contra el fraude fiscal por parte de las administraciones tributarias autonómicas, lo cual también se constata en la encuesta.*

Administración Tributaria

Relacionado con lo anterior, resulta que el diseño de la administración tributaria es fundamental, aunque probablemente esta cuestión institucional desborde el ámbito de lo que es propiamente una reforma fiscal. Cuando se pregunta a los profesionales sobre qué modelo administración tributaria valoran más, las respuestas no son unánimes, aunque existe una opción claramente preferida, una administración tributaria plenamente centralizada (42%). La siguiente opción preferida es la de una administración integrada (consorcio) dentro de cada CA entre la Agencia Tributaria y la administración tributaria autonómica (29%) y, por último, variantes de descentralización. Probablemente, este resultado sea esperado, pues este colectivo lo que busca es minimizar los costes de cumplimiento.

Realidad 5a. *Los profesionales prefieren una administración tributaria centralizada, esto es, prefieren tener que tratar con sólo una administración. Esto es especialmente así para los despachos grandes.*

La variación en las respuestas nos permite inferir ciertos patrones que expliquen esta última realidad. De ahí, el siguiente resultado:

Realidad 5b. *Los profesionales que trabajan en despachos sitos en CCAA ricas o en País Vasco o Navarra son contrarios a la opción cen-*

magnified by mobility and, probably, by the varying intensity in the fight against fraud conducted by the regional tax administration¹⁰.

Reality 4. *Fiscal decentralization has increased tax avoidance practices (provision of fictitious changes of residence in response to the inheritance and gift tax and income tax), probably helped by the differences in the intensity of the fight against tax fraud by the regional tax administration, which is also noted in the survey.*

Tax Administration

Closely connected to the above issue, the design of the tax administration is fundamental, but probably this institutional question lies outside the scope of what is strictly a tax reform. When the tax experts were asked which tax administration model they would consider as being the best, the answers were not unanimous, although there was one predominant preference stated: a fully centralized tax administration (42%). This was followed by a management system (consortium) integrated within each AC between the Tax Agency and the regional tax administration (29%) and, finally, by variants of a decentralized system. This result is as expected, since tax professionals seek to minimize compliance costs.

Reality 5a. *Professionals prefer a centralized tax administration, i.e., they prefer having to deal with only one administration. This is particularly true of the largest tax offices.*

The variation in responses allows us to infer certain patterns that explain this ultimate reality. Hence, the following result:

Reality 5b. *Professionals working in offices located in the richest AC or in the Basque Country and Navarre, are opposed to the centralized option, however, they fully support the decentralized option, which includes the disappearance of the State Tax Agency.*

It is somewhat risky to interpret this result, but it seems that tax professionals working in the richest AC or in the **Foral** Communities (the Basque Country and Navarre) are (or would be) somewhat uncomfortable working with the State Tax Agency and prefer to work with an administration that is in closer proximity to them. No doubt, this bias should be taken into account when assessing the institutional design of the tax administration.

Tax Reform

Five realities then that should be of use in designing a tax reform... However, do the professionals consider a tax reform necessary? The response is overwhelming.

¹⁰ En otra pregunta, se pidió a los asesores fiscales su percepción sobre si existían diferencias de intensidad en la lucha contra el fraude entre CCAA. Un 77,1% estaba de bastante de acuerdo o totalmente de acuerdo con que tales diferencias existen.

¹⁰ In another question, the tax experts were asked whether they perceived a difference in intensity in the fight against fraud from one AC to another. 77.1% agreed in part, or agreed fully, that such a difference existed.

tralizada y, en cambio, apoyan la opción totalmente descentralizada, que incluye la desaparición de la AEAT.

Es algo aventurado interpretar este resultado, pero parecería que los profesionales que trabajan en CCAA ricas o en las forales no se encuentran (o no se encontrarían) "a gusto" con la AEAT y prefieren trabajar con una administración que esté más próxima. Sin duda, este sesgo debería ser tenido en cuenta a la hora de valorar el diseño institucional de la administración tributaria.

Reforma Fiscal

Cinco realidades que deberían ser de utilidad a la hora de guiar una reforma fiscal... Pero, ¿piensan los profesionales que es necesaria una reforma fiscal? La realidad es contundente.

Realidad 6 y conclusión. Un 88% de los encuestados creen que es necesaria una reforma global del sistema fiscal.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La crisis económica ha puesto claramente de manifiesto las debilidades de nuestro sistema fiscal. Durante los últimos años, la urgencia del día a día parecía impedir la necesidad de afrontar ya no sólo lo urgente, sino también lo importante, como es realizar una revisión profunda del sistema fiscal español. La situación económica parece que se ha tranquilizado, lo que debe permitir a los responsables políticos del país, tanto Gobierno como principales partidos políticos, debatir, acordar e implementar una reforma del sistema fiscal español, porque sin duda sí es posible tener un sistema fiscal más justo, más eficiente y menos complejo. Inevitablemente, surgirán dificultades derivadas de su implementación en la medida en que no todos los hogares pueden salir beneficiados por la reforma. La transición deberá ser, por tanto, gradual, pero los beneficios a largo plazo para la economía y, por tanto, para el conjunto de sus ciudadanos, serán sin duda mayores que estos costes de transición. Y es que, como afirma Blundell, "no podemos dejarnos llevar siempre por la tiranía del statu quo"¹¹.

Referencias bibliográficas

- Albi, E. (2013): "Propuestas de reforma para el Impuesto sobre Sociedades (y otras propuestas tributarias de la UE)" en *Por una verdadera reforma fiscal*, Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), Ariel Editorial.
- Alvaredo, F., E. Saez (2009): "Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective", *Journal of the European Economic Association*, 7, 1140-1167.

Reality 6 and conclusion. 88% of respondents consider a global reform of the tax system to be necessary.

CONCLUDING COMMENTS

The economic crisis has served to highlight the weaknesses in our tax system. In recent years, the short-term pressures of political expediency seem to have been an obstacle to the rectification not only of the immediately pressing, but also of the important, and to have hindered a fundamental examination of the Spanish tax system. The economic situation seems to have calmed down somewhat, which should enable the country's policy makers, both Government and the leading political parties, to debate, reach a consensus and implement a reform of the Spanish tax system, because a fairer, more efficient and less complex tax system is undoubtedly possible. Inevitably, difficulties will be encountered as it is implemented to the extent that not all households stand to gain from reform. The transition should, therefore, be gradual, but the long-term benefits for the economy and, therefore, for all the State's citizens, will certainly outweigh these transition costs. Quite simply as Blundell claims, "We cannot forever succumb to the tyranny of the status quo"¹¹.

References

- Albi, E. (2013): "Propuestas de reforma para el Impuesto sobre Sociedades (y otras propuestas tributarias de la UE)" en *Por una verdadera reforma fiscal*, Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), Ariel Editorial.
- Alvaredo, F., E. Saez (2009): "Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective", *Journal of the European Economic Association*, 7, 1140-1167.
- Blundell, R. (2013): "Diseñando un sistema fiscal para el Siglo XXI" en *Por una verdadera reforma fiscal*, Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), Ariel Editorial.
- European Commission (2011b): Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability), Taxation papers WP 28.
- Dahlby, B. (2012): "Reforming the tax mix in Canada", SPP Research Papers 5(14), The School of Public Policy, University of Calgary.
- De Mooij, R.; Nicodème, G. (2008): "Corporate tax policy and incorporation in the EU", *International Tax and Public Finance*, 15, 478-498.
- Durán Cabré, J.M. (2013): "Los impuestos sobre el consumo en el sistema fiscal español: revisión y propuestas de reforma", in Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), op. cit.
- Durán Cabré, J.M.; Esteller Moré, A. (2010): "Tax Data for Wealth Concentration Analysis: an Application to Spanish Wealth Tax", *Review of Income and Wealth*, 56, 620-631.

¹¹ Pág. 34

¹¹ p. 34.

- Blundell, R. (2013): "Diseñando un sistema fiscal para el Siglo XXI" en *Por una verdadera reforma fiscal*, Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), Ariel Editorial.
- Comisión Europea (2011b), Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability): Taxation papers WP 28.
- Dahlby, B. (2012): "Reforming the tax mix in Canada", SPP Research Papers 5(14), The School of Public Policy, University of Calgary.
- De Mooij, R.; Nicodème, G. (2008): "Corporate tax policy and incorporation in the EU", *International Tax and Public Finance*, 15, 478-498.
- Durán Cabré, J.M. (2013): "Los impuestos sobre el consumo en el sistema fiscal español: revisión y propuestas de reforma", en Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), op. cit.
- Durán Cabré, J.M.; Esteller Moré, A. (2010): "Tax Data for Wealth Concentration Analysis: an Application to Spanish Wealth Tax", *Review of Income and Wealth*, 56, 620-631.
- Esteller Moré, A. (2013): "La imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal español" en Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), op. cit.
- Giertz, S. H., J. Feldman (2012): "The Economic Costs of Tax Policy Uncertainty: Implications for Fundamental Tax Reform," Mercatus Research, Noviembre, 1-31.
- Giertz, S.H., E. Saez, J. Slemrod (2012): "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, 50, 3-50.
- IEB Report (2013): "Devaluación Fiscal", nº 1, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- Institute for Fiscal Studies (2011a): "Quantitative analysis of VAT rate structure" in European Commission, A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, Final Report.
- Jerez, L., F. Picos (2012): "La neutralidad financiera en el Impuesto sobre Sociedades: Microsimulación de las opciones de reforma para España", *Hacienda pública española/Revista de Economía Pública*, 203, 23-56.
- Keen, M, R. Krelove & J. Norregaard (2010): "The Financial Activities Tax" in Claessens, S., M. Keen & C. Pazarbasioglu (eds.) *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, IMF.
- Lehmann, E., L. Simula, A. Trannoy (2013): "Tax Me if You Can! Optimal Income Tax Between Competing Governments", mimeo.
- Musgrave, R. A. (1994): "Progressive taxation, equity and tax design", in *Tax progressivity and income inequality*, J. Slemrod (Editor), pp. 441-456, Cambridge University Press.
- OECD (2010): *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies.
- Piketty, T., G. Zucman (2013): "Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010", mimeo.
- Rubio, J.J., Romero, R. (2013): "El IRPF en España: balance y perspectivas", en Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), op. cit.
- Saez, E. (2010): "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?", *American Economic Journal: Economic Policy* 2, 180-212.
- Slemrod, J. (2009): "Lessons for Tax Policy in the Great Recession", *National Tax Journal*, 62, 387-397.
- Esteller Moré, A. (2013): "La imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal español" en Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (eds), op. cit.

Punto de vista IEB

IEB view point

La reforma de las pensiones / The Reform of the Pension System

Reforma de las pensiones en tiempos de crisis

No es una novedad, en el debate político/económico de los países desarrollados, que el envejecimiento de la población afecta negativamente la sostenibilidad financiera de largo plazo de los sistemas de pensiones. Desde finales de la década de 1980, varios organismos internacionales (Banco Mundial, OECD y ONU, entre otros) comenzaron a advertir sobre este problema. Además, propusieron cambios y/o reformas, con el objetivo de dotar de una mayor sostenibilidad financiera a los sistemas de pensiones existentes amenazados, en aquel momento, por el futuro envejecimiento poblacional. Por ejemplo, expertos de la OCDE, hace más de 20 años ya avanzaron esta problemática:

“... OECD economies will have to devote an increasing share of output to support a relatively larger elderly dependent population. ... governments will inevitably have to face the difficult task of making the financing of public pensions more consistent with demographic developments.”
pág. 15, Hagemann & Nicoletti (1989).

Una vez asumida (por imposición o *motu proprio*) la amenaza que el envejecimiento poblacional representa para los sistemas de pensiones de reparto¹, la mayoría de los países desarrollados, con mayor o menor celeridad y, con mayor o menor profundidad, reformaron sus sistemas de pensiones.

¿Qué características han tenido estas reformas?, ¿han asegurado estas reformas la sostenibilidad de largo plazo de los sistemas de pensiones?, ¿existen alternativas?, ¿en qué medida la crisis económica actual ha agravado los problemas de sostenibilidad? Estas y otras preguntas son las que abordan Vincenzo Galasso y Sergi Jiménez-Martín desde una perspectiva internacional y española, respectivamente.

Como señala Galasso, en los países desarrollados, la mayoría de reformas de las últimas décadas incluyen modificaciones en la edad legal de retiro y/o cambios en los mecanismos de ajuste de las pensiones². Sin embargo, muy pocos de estos países emprendieron reformas estructurales. El caso español no escapa a esta tendencia. Desde mediados de los 80s España ha realizado cinco reformas en el sistema de pensiones³ y, a excepción de la de 2011, no han sido de gran calado. Jiménez-Martín apunta que,

¹ Los sistemas de pensiones de reparto, que existe en la mayoría de países desarrollados, se basan en que los actuales jóvenes pagan las pensiones de los retirados del mismo momento.

² En general pasando de un ajuste de salarios a precios.

³ Las reformas se llevaron a cabo en los años 1985, 1997, 2002, 2007 y 2011.

Pension Reforms in Times of Crisis

That demographic ageing can have a negative impact on the long-term financial sustainability of pension systems is far from a new issue in the political and economic forums of debate in developed countries. Since the end of the 1980s, various international organizations (the World Bank, OECD and UN, among others) began to raise the alarm about this problem. They subsequently proposed a series of reforms with the aim of providing greater financial sustainability for the pension systems then under threat from an ageing population. For example, over more than 20 years ago, OECD experts spoke as follows about this problem:

“...OECD economies will have to devote an increasing share of output to support a relatively larger elderly dependent population. [...] governments will inevitably have to face the difficult task of making the financing of public pensions more consistent with demographic developments.”
Hagemann & Nicoletti (1989; p. 15).

Having accepted (by imposition or *motu proprio*) the threat that ageing poses to pay-as-you-go pension systems¹, most developed countries have responded with varying degrees of urgency and detail to reform their pension systems.

What has been the nature of these reforms? Have these reforms guaranteed the long-term sustainability of pension systems? Do any alternatives exist? To what extent has the current economic crisis compounded the problems of sustainability? These and other questions are addressed by Vincenzo Galasso and Sergi Jiménez-Martín from international and Spanish perspectives, respectively.

As Galasso notes, in developed countries, most of the reforms made in recent decades have involved changes to the statutory retirement age and/or changes to the pension adjustment mechanisms². However, very few of these countries have undertaken structural reforms. The Spanish case is no different in this regard. Since the mid-80s Spain has implemented five reforms of its pension system³ and, with the exception of the 2011 reform, they have had no great impact. Jiménez-Martín points out that, due to the virulence of the current economic crisis, and/or owing to international pressure, the 2011 reform and, especially, the recently approved bill⁴, include measures that address more fully the effects

¹ The pay-as-you-go pensions that exist in most developed countries comprise a system whereby the pensions paid to current pensioners are financed from contributions paid by current workers.

² In general, switching from wage to price adjustments.

³ Reforms were introduced in 1985, 1997, 2002, 2007 and 2011.

⁴ *Proyecto de Ley del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones* passed by the Council of Ministers on 27 September 2013.

consecuencia de la virulencia de la crisis económica actual, y/o por presiones internacionales, la reforma de 2011 y, sobre todo, el Proyecto de Ley recientemente aprobado⁴, incluyen medidas que abordan con mayor profundidad los efectos del envejecimiento en la sostenibilidad financiera de las pensiones. Concretamente, la reforma de 2011 aumentó, la edad legal de jubilación (hasta llegar a los 67 años en 2027) y el número mínimo de años cotizados para cobrar el 100% de la prestación. El Proyecto de Ley de 2013⁵ pretende, a través de la introducción de un factor de sostenibilidad, transformar el actual sistema de reparto y prestación definida en uno de reparto y contribución definida. Entre otras particularidades, el sistema propuesto se adapta automáticamente a los posibles cambios demográficos, transfiriendo el coste financiero provocado por el envejecimiento, y por el ciclo económico, desde las arcas del sector público a los futuros jubilados.

La necesidad de reformas que garanticen el equilibrio financiero de las pensiones, en una economía en crisis y con una población que envejece, es inevitable. El problema es que las reformas afectan a diferentes generaciones (crean costes y beneficios). La dificultad de emprender reformas de calado radica en decidir quién asumirá los costes y, como plantean Galasso, y Jiménez-Martín, hasta el momento, estas decisiones han estado muy influenciadas por incentivos electorales.

Volviendo al caso español, la aprobación de las medidas propuestas en el Proyecto de Ley de 2013 contribuirá al objetivo de igualar gastos e ingresos del sistema de pensiones. Al final es como siempre, una noticia buena y una mala. La buena es que la reforma de 2013 garantiza las pensiones para los jubilados de las próximas décadas y, la mala es que seguramente será a costa de un menor poder adquisitivo de las mismas.

Referencias bibliográficas

Hagemann, R. P. y G. Nicoletti (1989): "Ageing Populations: Economic Effects and Implications for Public Finance", OECD Economics Department Working Papers, No. 61, OECD Publishing.

Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013): <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/BA253188-A40C-47C4-9FCC-06D04C65EC26/238803/informesostenibilidadpensiones.pdf>

⁴ Proyecto de Ley del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de Setiembre de 2013.

⁵ El Proyecto de Ley del gobierno adapta las recomendaciones del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. En particular, dilata el inicio del factor de sostenibilidad hasta el 2019 (último año sugerido por el Comité) y proponen un índice de ajuste anual de las prestaciones, "asimétrico" respecto al IPC, que varía entre el 0,25% y el IPC+(0.25%-0.5%).

of ageing on the financial sustainability of pensions. Specifically, the 2011 reform raised the statutory retirement age (to that of 67 in 2027) and the minimum number of years a worker needs to have contributed to the system in order to receive a full pension. The 2013 Bill⁵ seeks, through the introduction of a sustainability factor, to transform the defined-benefit, pay-as-you-go scheme currently in operation to a defined contribution scheme. Among other features, the proposed system automatically adapts to potential demographic changes, transferring the financial cost caused by ageing, and by the economic cycle, from the public sector coffers to future pensioners.

The need for reform in order to guarantee the financial stability of the pension system is inevitable in an economy with an ageing population and an economic crisis. The problem is that the reforms affect different generations (giving rise to different costs and benefits). The difficulty of undertaking fundamental reforms lies in deciding who should bear the costs and, as Galasso and Jiménez-Martín point out, so far, these decisions have been heavily influenced by electoral incentives.

Returning to the Spanish case, the approval of the measures proposed in the 2013 Bill should contribute to the goal of matching pension costs and revenues. Ultimately, these changes will bring both good and bad news: the good news is that the 2013 reform will guarantee pensions over the forthcoming decades, but the bad news is that this will inevitably be at the cost of a fall in pensioners' purchasing power.

References

Hagemann, R. P. and G. Nicoletti (1989): "Ageing Populations: Economic Effects and Implications for Public Finance", OECD Economics Department Working Papers, No. 61, OECD Publishing.

Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013): <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/BA253188-A40C-47C4-9FCC-06D04C65EC26/238803/informesostenibilidadpensiones.pdf>

⁵ The Government Bill adapts the recommendation of the Committee of Experts regarding the sustainability factor in the public pension system. Specifically, it delays introducing the sustainability factor until 2019 (the final year suggested by the Committee) and proposes an annual index of adjustment – one that is "asymmetric" to the CPI – that varies between 0.25% and IPC+(0.25%-0.5%).



Javier Vázquez-Grenno
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona



Vincenzo Galasso
Università della Svizzera Italiana / CEPRA

La reforma de las pensiones en una sociedad que envejece

I. Envejecimiento y sistemas de pensiones de reparto

El envejecimiento de la población es un desafío compartido por todos los países de la Unión Europea (UE). La baja tasa de fecundidad y una acusada reducción de la mortalidad de la tercera edad han redundado en un gran incremento de la proporción de personas mayores en el total de la población. Entre 1980 y 2007, el porcentaje de personas de 60 años o más pasó del 13,4 al 19,9 % en Italia; del 15,5 al 19,8 % en Alemania, y del 10,9 al 16,7 % en España. Con el paso del tiempo, la opinión pública es más consciente de este fenómeno demográfico generalizado, dado que la tendencia actual supera de lejos las previsiones del pasado.¹ Se prevé que el proceso de envejecimiento de la población tenga unos efectos muy importantes en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones público. La tasa de dependencia de la población envejecida, es decir, la ratio entre el número de individuos mayores de 65 años y la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) se incrementará en países como España e Italia hasta el 67 %. Esto implicará que, por cada dos jubilados, habrá solo tres trabajadores para financiar las prestaciones.

La mayor concienciación de la magnitud real del proceso de envejecimiento, y el añadido de las crisis financieras ha provocado, que varios países de la OCDE, reformen los sistemas de pensiones en las últimas dos décadas. Ahora bien, son muchos los países que aún tienen la asignatura pendiente del rediseño de sus sistemas de pensiones si quieren afrontar con garantías el envejecimiento de su población y dar garantías, a los mercados financieros, de la solvencia de sus sistemas de pensiones.

2. Cómo reaccionar: diferentes posibilidades de reforma

El principal objetivo de la **reforma del sistema de pensiones** es poner freno a los beneficios de las pensiones, con vistas a mantener bajo control la sostenibilidad financiera de los sistemas. Con

¹ Las previsiones demográficas actuales de la OCDE para la parte de personas mayores de la pirámide de población de 2050 difieren sustancialmente de las previsiones de 1980: las diferencias van de un 1,3 % para Dinamarca a un 10,4 % para Grecia.

Reforming Pensions in an Aging Society

I. Aging and PAYG Systems

Population aging is a challenge common to all EU countries. Low fertility rates and a sharp reduction in old age mortality have induced a large increase in the share of elderly individuals in the population. Between 1980 and 2007, the percentage of individuals aged 60 years or more went from 13.4 to 19.9% in Italy, from 15.5 to 19.8% in Germany, and from 10.9 to 16.7% in Spain. Public awareness of this massive demographic phenomenon has increased over time, as the actual trend has far exceeded the forecasts¹. The future impact of the aging process on the financial sustainability of the public PAYG system is expected to be enormous. The old age dependency ratio, i.e., the ratio between the number of elderly individuals (aged 65+) and of individuals in working age (aged 15-64), will increase in countries such as Italy and Spain to 67%. The pension benefits of two elderly individuals will have to be financed by three workers only.

This increased awareness of the actual magnitude of the aging process, as well as the occurrence of financial crises have created a momentum for promoting pension reforms in several OECD countries in the last two decades. Yet, many more countries still need to redesign their pension systems in order to cope with their aging population, and to ensure the financial markets of their solvency.

2. How to React: Different Reform Measures

The main objective of the **pension reforms** has been to curb pension benefits in order to keep the financial sustainability of the systems under control. To achieve this goal, reform measures included: (i) raising the effective retirement age, mostly by reducing the incentive to retire early; (ii) adjusting the benefit formulae to longevity, and indexing benefits to prices (rather than wages); and (iii) increasing the use of private pensions in an attempt to modify the public-private mix in the provision of retirement income.

¹ Current OECD demographic forecasts for the expected shares of elderly in the 2050 population differ substantially from the 1980 projections – the underestimates ranging from +1.3% in Denmark to +10.4% in Greece.

este fin, las medidas que se han introducido son: a) aumentar la edad efectiva de jubilación, sobre todo reduciendo los incentivos a la jubilación anticipada; b) ajustar la fórmula de las prestaciones a la longevidad e indexar los beneficios a los precios (y no a los salarios), y c) fomentar la contratación de planes de pensiones privados en un intento de modificar la relación público-privada en los ingresos de los jubilados.

Entre otros, se han adoptado reformas para retrasar la edad de jubilación en Francia (2003), Alemania (1992, 1997 y 2003), Italia (1992, 1995, 2004 y 2011) y el Reino Unido (1986), bien mediante el aumento de la edad *legal* de jubilación normal o anticipada, o mediante la modificación de la fórmula de las prestaciones para reducir los incentivos a la jubilación anticipada. El fuerte impacto de estas reformas en la tendencia de la edad media de jubilación de los países de la OCDE se muestra en el gráfico 1, donde se aprecia que la tendencia a la baja se invierte a mediados de los noventa.

En Alemania, se introdujeron incentivos fiscales para contribuir al desarrollo del segundo pilar (fondos de pensiones ocupacionales) y del tercer pilar (fondos individuales) con la Ley de reforma de pensiones de 2001. En Italia, se hizo lo propio con la Reforma Amato de 1992, y con los incentivos introducidos en 2004 para invertir las indemnizaciones finalización de contrato en planes de pensiones ocupacionales, y en Francia, con la Reforma Fillon de 2003.

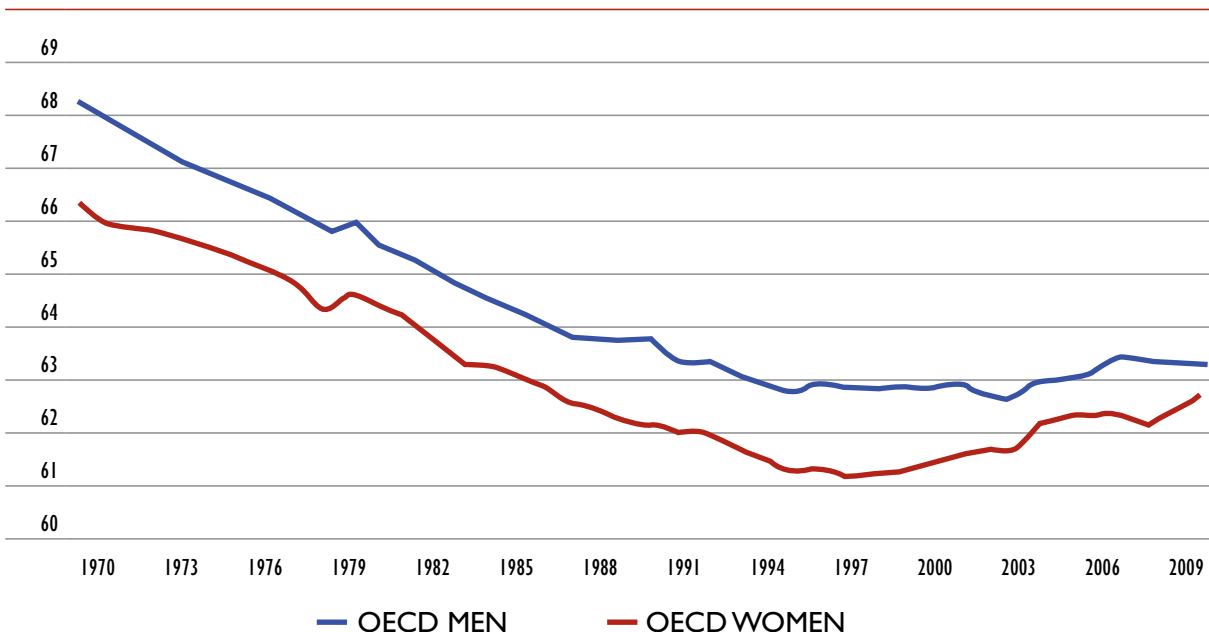
Among other countries, reform measures to postpone retirement age have been adopted in France (2003), Germany (1992, 1997 and 2003), Italy (1992, 1995, 2004 and 2011), and the United Kingdom (1986), either by increasing the normal and early *statutory* retirement age or by modifying the benefit formulae in order to reduce the incentives to retire early. The striking impact of these reforms on the trend of the average retirement age among OECD countries is displayed at figure 1, which shows how the downward trend was indeed reverted in the mid-90s.

Fiscal incentives to help to the development of private second pillars (occupational pension funds) and third pillars (individual funds) were introduced in Germany with the 2001 Pension Reform Act, in Italy with the 1992 Amato Reform and with the 2004 incentives to invest the end-of-career severance payment into occupational pension plans, and in France with the 2003 Fillon reform.

Few, more comprehensive reforms, which radically modified the architecture of the pension systems, also took place. Italy and Sweden, in the mid-90s, and Poland, few years later, abandoned their existing defined-benefit schemes (DB) to switch to a notional defined contribution (NDC) scheme, where individuals' pension benefits are directly linked to their lifetime contributions. Additional reform measures were implemented in Italy in 2011, which included the introduction of an adjustment factor according to retirement age and life expectancy, along the example of the US

Gráfico 1: Edad de jubilación efectiva en los países de la OCDE, 1970-2011

Figure 1: Effective Retirement Age in OECD countries 1970-2011



Fuente: Unión Europea, 2013.
Source: European Union 2013.

También se han llevado a cabo algunas reformas más amplias, que han modificado de forma radical la estructura del sistema de pensiones. Italia y Suecia, a mediados de los noventa, y Polonia, pocos años más tarde, dejaron atrás sus sistemas de prestación definida para pasar a sistemas de cuentas nocionales de contribución definida (NDC, por sus siglas inglesas), en el que la jubilación de cada persona depende de las contribuciones que realizó a lo largo de su carrera laboral. También se pusieron en práctica reformas adicionales en Italia en 2011, que incluían la introducción de un factor de ajuste de acuerdo con la edad de jubilación y la esperanza de vida, siguiendo el ejemplo de los EE. UU. y de la reforma alemana de 2004, que aprobó un factor de sostenibilidad para adaptar las pensiones de jubilación a la tasa de dependencia de la población envejecida.

Sea como sea, cabe decir que no todos los esfuerzos de reforma han logrado los mismos resultados. Por ejemplo, las medidas de retrasar la edad de jubilación han sido efectivas en Alemania, donde la edad media de jubilación para hombres trabajadores se ha incrementado de 60,3 años en 1996 a casi 62 en 2011. En cambio, en Francia han tenido un efecto mucho menor (de 58,5 años en 2002 a 59,1 en 2011, a pesar de la Reforma Fillon) y, en Italia (de 59,6 años en 1995 a 60,8 en 2011). De hecho, en Italia, esto se debe en parte al largo período de transición previsto para la aplicación de reformas de 1992 y 1995, por lo que, los efectos completos (del nuevo estado estacionario) justo se verán alrededor de 2025. Por otro lado, los incentivos fiscales introducidos a mediados de los noventa en Italia y Suecia para desarrollar un segundo pilar privado, que pudiera completar a las pensiones públicas de NDC, fueron muy efectivos en Suecia, donde claramente surgió un mercado de planes de pensiones privados, pero en Italia no funcionó tan bien la iniciativa.

3. Pros y contras de las reformas

Una primera medida para reducir el gasto en pensiones es cambiar de indexar las pensiones a través de los salarios a una *indexación de precios*. Mientras que el índice salarial permite a los jubilados participar del crecimiento económico del país, este mecanismo también contribuye a aumentar el gasto en pensiones. Pasar a una indexación de precios mantiene el valor real de las prestaciones por jubilación, ya que la gente se jubila cobrando una renta vitalicia real. Sin embargo, si los países experimentan una alta tasa de crecimiento, esta indexación puede generar el fenómeno de lo que se conoce como "*vintage pensions*", es decir, las diferentes generaciones de jubilados fijarían el valor real de sus pensiones en fechas distintas. A pesar de ello, esta medida ha tenido una adopción bastante generalizada, sobre todo en períodos de crisis financieras, para reducir el valor de la deuda pendiente de las pensiones públicas. Considerando las lentas tasas de crecimiento que se han visto recientemente en Europa, hasta ahora, este fenómeno de "*vintage pensions*" no parece relevante.

and of the 2004 German reform, which adopted a sustainability factor to adjust pension benefits to the old age dependency ratio.

Not all countries' reform efforts have been equally successful. For instance, measures to postpone retirement have been effective in Germany, where the average retirement age for male workers has increased from 60.3 years in 1996 to almost 62 in 2011; but much less in France – from 58.5 years in 2002 to 59.1 in 2011, despite the Fillon reform – and in Italy – from 59.6 in 1995 to 60.8 in 2011. For Italy, this is partially due to the long transition period that was envisaged for the 1992 and 1995 reforms, so that the steady state effects will only be reached around 2025. Analogously, the fiscal incentives introduced in the mid-90 in Italy and Sweden to develop a private second pillar, which could complement the NDC public pensions, were very effective in the latter case, where a private pension market indeed emerged, but much less in the former one.

3. Pros and Cons of the Reform Measures

An early measure to reduce pension spending has been to switch from wage to *price indexation* for pension benefits. While wage indexation allows the retirees to participate to the economic growth of the country, this mechanism also contributes to increase pension spending. A move to price indexation maintains the real value of pension benefits, since retirees still receive a real annuity. It may however create the phenomenon of "*vintage pensions*", if countries enjoy a high growth rate, and thus different generations of retirees have the real value of their pensions determined at different dates. This measure has largely been adopted, in particular in period of financial market crises, to reduce the value of the outstanding public pension debt. Due to the recent low growth rates in Europe, so far the vintage pension phenomenon has not been particularly relevant.

Postponing retirement has long been advised as the most fundamental measure to cope with increased longevity. As individuals live longer years, they are expected to dedicate part of this life increase to continue to work, so that the ratio between retirement and working (contribution) period remains balanced, thereby contributing to the financial sustainability of the pension system. Yet, policies to increase the retirement age have often met fierce opposition. Several arguments have been used.

First, workers are often acknowledged to retire early not to enjoy leisure, but because they are in bad health. While this may be true for several individual cases, it is not in general. International data from SHARE seem to suggest that there is no relationship between average retirement age and health status. Indeed, the opposite may be true: early retirement may cause bad health (Mazzonna and Peracchi, 2011).

Retrasar la edad de jubilación es la medida básica que se suele recomendar para afrontar la mayor longevidad de la población. Como las personas viven más años, se espera que dediquen parte de ese aumento al mercado laboral, de forma que la ratio entre período de jubilación y de trabajo (contribución) se mantenga equilibrada, contribuyendo a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Ahora bien, las políticas para retrasar la edad de jubilación topan con una feroz oposición y se suelen utilizar distintos argumentos.

En primer lugar, se supone que los trabajadores se jubilan antes no para disfrutar del tiempo libre, sino por razones de salud. Esto puede ser cierto en algunos casos, pero no es lo habitual. De hecho, los datos internacionales de la Encuesta de salud, envejecimiento y jubilación en Europa (SHARE, por sus siglas inglesas) parecen indicar que no existe correlación entre la edad media de jubilación y el estado de salud de la persona. Incluso se podría afirmar lo contrario: la jubilación anticipada puede redundar en problemas de salud (Mazzonna y Peracchi, 2011).

Un segundo argumento es que los empleados de mayor edad son menos productivos, son menos innovadores y suelen ponerse enfermos con mayor frecuencia. De ahí que su jubilación sea positiva para el crecimiento económico. No solo que esta supuesta caída de la productividad con la edad es difícil de cuantificar, un estudio que analiza productividad de las plantillas por edades, en el sector de automóviles en Alemania, no encontró evidencia de tal caída (véase Börsch-Supan y Weiss, 2011).

Pero la razón que se esgrime más habitualmente para oponerse al retraso de la edad de jubilación es que los empleados de más edad les quitan el trabajo a los jóvenes. Esta teoría del *lump of labor*, que fue muy utilizada por la opinión pública en los setenta y ochenta para argumentar a favor de la introducción de la jubilación anticipada, no es más que una falacia (véase Boldrin et al., 1999). De hecho, esta teoría se asume que los puestos de trabajo existentes son fijos, olvidándose de los ajustes del empleo a largo plazo. Además, se parte de la base de que los trabajadores más mayores y los más jóvenes son buenos sustitutos. Evidentemente, ambos supuestos son cuestionables a corto plazo y, claramente incorrectos, a largo plazo cuando la economía tiene tiempo de hacer los ajustes adecuados. En realidad, la teoría económica podría sugerir una correlación positiva entre las tasas de actividad de las personas mayores y la de las más jóvenes. Esto se debe a que el coste fiscal de las jubilaciones anticipadas, que conlleva una subida en las tasas de contribución de las pensiones, aumenta los costes laborales y, por ende, tiene efectos negativos en las perspectivas laborales de los jóvenes. Lo más importante, en cambio, es que no hay evidencia empírica que sustente la teoría del *lump of labor*.

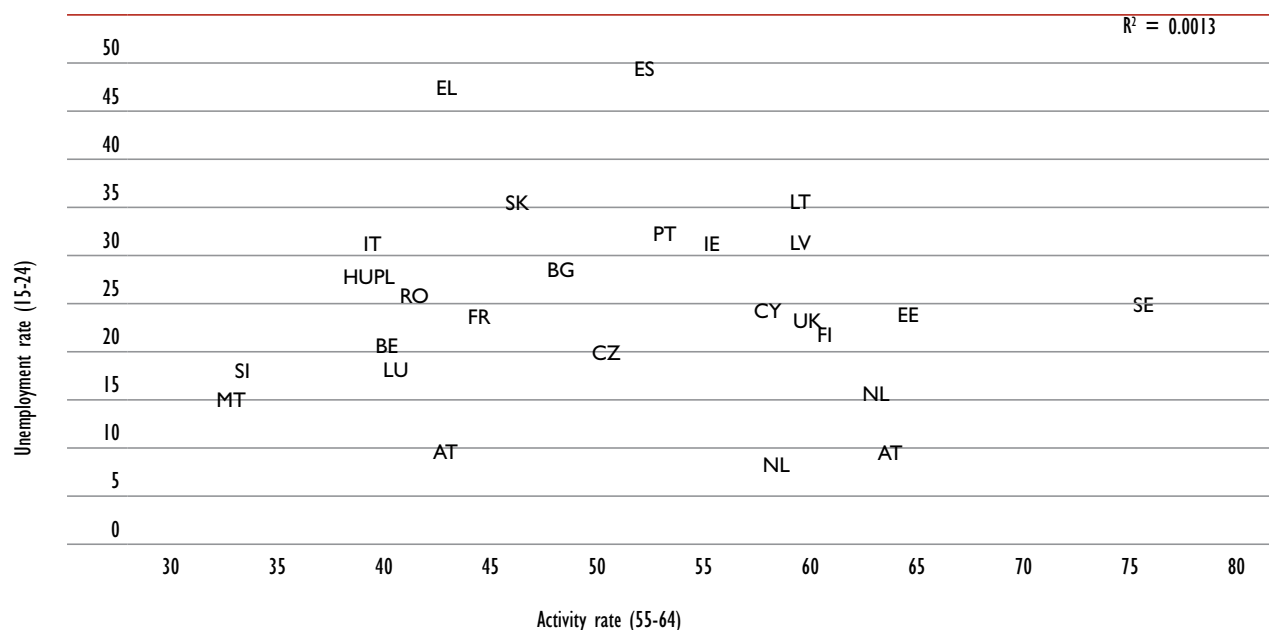
A second argument is that old employees are less productive, for instance less innovative and more frequently sick. Hence, their retirement is good for economic growth. While this supposed drop in productivity by age is difficult to measure, no supporting evidence has been found in a study that analyzes team productivity by age in a German car factory (see Börsch-Supan and Weiss, 2011).

But the most commonly used reason to oppose an increase in the retirement age is that old employees take away jobs from the young. This “lump of labor theory”, which has extensively been used in the public debate in the seventies and eighties to support the introduction of early retirement institutions, is however a fallacy (see Boldrin et al. 1999). In fact, it assumes a fixed amount of jobs, neglecting long-run labour market adjustments. Moreover, it is based on the assumption that older and younger workers are good substitutes. Both assumptions are questionable in the short run, and certainly wrong in the long run, i.e., when the economy has time to adjust. Indeed, economic theory could suggest a positive correlation between the activity rates of elderly and young individuals. This is because the fiscal cost of early retirement, which induces a hike in the pension contribution rates, increases the labor cost and thus has negative effects on the labor market prospects of the young. Most importantly, however, the lump of labor theory has no empirical support. As shown at figure 2, there is in fact no correlation between youth unemployment and elderly workers' activity rates – or rather exit rates (see European Union, 2013).

Another important reform measure is to modify *pension benefits calculation* in order to reduce the generosity. In defined benefit systems, this has often meant increasing the working period for the calculation of the average wage to be used in the benefit formula. More fundamental reforms have changed the entire structure of pension calculation from defined benefits to notional defined contributions (NDC). This change shifts the retirement risk from the public sector, which – in a DB system – has to find the resources to finance the pensions, to the workers, whose pensions – in a NDC system – will depend on their previous contributions. A more recent stream of reforms has concentrated on linking pension benefits to demographic and labor market indicators. Pension benefits have come to depend on retirement age, on average expected longevity and on aggregate labor market conditions (such as the employment rate). The rationale behind these reform measures is to have retirees sharing the cost of the demographic and economic trends with the workers. Although these reforms have often been introduced with long transition period, they have been criticized on the account that they tend to reduce pension benefits for elderly individuals, who have little time to adjust

Gráfico 2: Tasas de actividad de 55 - 64 años y desempleo juvenil, 2011

Figure 2: Activity rates age 55-64 and youth unemployment, 2011



Fuente: Unión Europea, 2013.
Source: European Union 2013.

Como se muestra en el gráfico 2, no existe correlación entre el desempleo joven y las tasas de actividad de los trabajadores de mayor edad, o mejor dicho, las tasas de cese de actividad (véase Unión Europea, 2013).

Otra medida de reforma importante que está sobre la mesa es modificar el *cálculo de las prestaciones de jubilación* para reducir la generosidad de los sistemas de pensiones. En los sistemas de prestaciones definidas, esto suele significar un alargamiento de la vida laboral para el cálculo del salario medio que se usa en la fórmula de cálculo de las prestaciones. Hay otras reformas que han modificado toda la estructura del cálculo de pensiones pasando de sistemas de prestaciones definidas a cuentas nocionales de aportación definida (NDC). Estos cambios trasladan el riesgo de jubilación del sector público —que en un sistema de prestaciones definidas debe encontrar recursos para financiar las pensiones— a los trabajadores, cuyas pensiones, en un sistema NDC, dependerán de sus propias contribuciones. Las últimas reformas se han centrado en relacionar los beneficios del sistema de pensiones con los indicadores demográficos y del mercado laboral. Las pensiones ahora tienen en cuenta la edad de jubilación, la longevidad media esperada y las condiciones del mercado laboral agregadas (como la tasa de ocupación). El porqué de estos

their labor and saving decisions to these new conditions. While this may represent a sensible argument, some studies (see Coronado and Perozek, 2003) have used stock market crashes in the US to show that holders of 401K plans facing a negative income shock indeed reacted by retiring later.

4. Why is it so Difficult to Reform?

While aging exacerbates the economic need to reform in order to ensure the financial sustainability of pension systems, these reform measures impose different costs and benefits on different generations of workers and retirees. Determining who will bear most of the cost of the reforms, and thus which reform will be more successful, has so far crucially depended on electoral incentives (see Galasso, 2006). Yet, regardless of politics, postponing retirement will become increasingly more feasible, albeit for “bad” reasons. As aging, and a dual labor market, which has largely reduced employment opportunities for current young, will induce lower pension benefits for future retirees, people will have no choice but to postpone retirement (see Conde-Ruiz et al, 2013).

cambios es que los jubilados compartan el coste de las tendencias demográficas y económicas con los trabajadores. Aunque estas reformas suelen ir acompañadas de largos períodos de transición, una de las críticas que se les hace es que tienden a reducir las prestaciones de las personas que están cerca de la edad de jubilación, debido a que no tienen suficiente tiempo de reacción para ajustar sus decisiones de trabajo y ahorro a las nuevas condiciones del sistema. Por muy sensato que pueda parecer este argumento, algunos estudios (véase Coronado y Perozek, 2003) han analizado las caídas bursátiles de los EE. UU. para demostrar que las personas que tenían suscrito un plan de jubilación 401K, y preveían movimientos negativos en sus ingresos, reaccionaron retrasando el momento de la jubilación.

4. ¿Por qué es tan difícil aplicar reformas?

Aunque el envejecimiento de la población hace más apremiante la necesidad económica de reformas para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, dichas reformas imponen unos costes y beneficios en diferentes generaciones de trabajadores y jubilados. Determinar quién se hará cargo de la mayor parte del coste de las reformas, y qué reforma es la más adecuada, hasta ahora ha dependido de incentivos electorales (véase Galasso, 2006). Ahora bien, con independencia de la política, retrasar la edad de jubilación cada vez será más habitual, aunque por "malas" razones. El envejecimiento de la población y la dualidad del mercado de trabajo (que ha reducido mucho las oportunidades para los jóvenes de hoy) redundarán en una rebaja de las pensiones de los futuros jubilados, por lo que la gente no tendrá más remedio que retrasar el momento de la jubilación (véase Conde-Ruiz et al., 2013).

Referencias bibliográficas

- Boldrin, M., J. Dolado, J. Jimeno y F. Peracchi (1999): "The Future of Pensions in Europe", *Economic Policy*, 14-29.
- Börsch-Supan, A. y M. Weiss (2011): "Productivity and Age: Evidence from Work Teams at the Assembly Line", *MEA discussion paper series 07148*, Munich Center for the Economics of Aging (MEA).
- Conde Ruiz, J.I.V. Galasso y P. Profeta (2013): "The Role of Income Effects in Early Retirement", *Journal of Public Economic Theory* 15(3): 477-505.
- Coronado J. L. y M. Perozek (2003): "Wealth Effects and the Consumption of Leisure: Retirement Decisions during the Stock Market Boom of the 1900s", Board of Governors of the Federal Reserve System, Finance and Economics Discussion Series, 2003-20.
- Galasso, V. (2006): "*The Political Future of Social Security in Aging Societies*", The MIT Press, Cambridge MA.
- Mazzonna, F. y F. Peracchi (2012): "Ageing, Cognitive Abilities and Retirement", *European Economic Review*, 56(4), 691-710.
- Unión Europea (2013): "*Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers*".

References

- Boldrin, M., J. Dolado, J. Jimeno and F. Peracchi (1999): "The Future of Pensions in Europe", *Economic Policy* 14-29.
- Börsch-Supan, A. and M. Weiss (2011): "Productivity and Age: Evidence from Work Teams at the Assembly Line," MEA discussion paper series 07148, Munich Center for the Economics of Aging (MEA).
- Conde Ruiz, J.I., V. Galasso, and P. Profeta (2013): "The Role of Income Effects in Early Retirement", *Journal of Public Economic Theory*, 15(3): 477-505.
- Coronado J.L. and M. Perozek (2003): "Wealth Effects and the Consumption of Leisure: Retirement Decisions during the Stock Market Boom of the 1900s", Board of Governors of the Federal Reserve System, Finance and Economics Discussion Series, 2003-20.
- Galasso, V. (2006): "*The Political Future of Social Security in Aging Societies*", The MIT Press, Cambridge MA.
- European Union (2013): "Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers"
- Mazzonna, F. and F. Peracchi (2012): "Ageing, Cognitive Abilities and Retirement," *European Economic Review*, 56(4), 691-710.



Sergi Jiménez-Martín

Universitat Pompeu Fabra / Barcelona GSE / FEDEA

Envejecimiento, crisis económica y reforma del sistema de pensiones

La situación corriente de la Seguridad Social es realmente delicada. A día de hoy tenemos menos de dos contribuyentes por cada pensionista, claramente por debajo del límite de lo sostenible. El importante superávit de mediados y finales de la pasada década, entre 5.000 y 10.000 millones de euros, se ha tornado, en sólo 3 años, en un abultado déficit de 10.000 millones en 2012 y 15.000 millones en 2013, en el entorno del 1 y 1,5 por ciento del PIB, respectivamente. No podría ser de otra manera, ya que en el camino (2008-2013) se han perdido tres millones de puestos de trabajo.

En la actualidad las cuentas de la Seguridad Social están siendo maquilladas con dos instrumentos: el Estado “contribuye” a la Seguridad Social de los parados (pasa dinero de una cuenta a otra), y emplea el fondo de reserva y el remanente de las mutuas de accidentes de trabajo. Así, según la ministra Báñez, entre 2012 y 2013 se habrán consumido 23.731 millones del fondo de reserva y del remanente de las mutuas de accidentes de trabajo.

Más preocupante incluso que el corto plazo es el hecho de que la sostenibilidad futura (dicho de otra forma, el balance entre gastos e ingresos) dista mucho de estar garantizada, ya que la evolución demográfica subyacente es muy negativa.¹ El problema se puede resumir en una sola frase: **nuestra generación es el doble que nuestros padres y nosotros somos el doble que nuestros hijos**. Es decir, sostener las pensiones de nuestros mayores ha sido fácil hasta ahora, pero sostener las nuestras será prácticamente imposible, sobre todo si se pretende mantener el mismo nivel de cobertura y generosidad.

Las cifras se explican por sí solas. En la actualidad hay 16,3 millones de cotizantes para (no) sostener las pensiones de 9,3 millones de mayores de 65. En 2049, siendo muy optimistas, asumiendo que en España trabajará tanta gente como en Suecia (70% de tasa de ocupación), habrá 17,7 millones de empleados para sostener la pensión de 15,3 millones de mayores de 65. Sin duda, una situación dramática que justifica la necesidad de reformar el sistema, al objeto de modular su generosidad (es decir, adaptarla a las disponibilidades). Cualquier otra solución detraería recursos de los factores de crecimiento de la economía española y a medio y largo plazo sería perjudicial.

¹ De hecho, dada la relativa generosidad del sistema de pensiones las finanzas de la Seguridad Social nunca fueron especialmente boyantes (véase <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=21595>).

Ageing, the Economic Crisis and the Reform of the Pension System

The situation that Spain's social security system finds itself in today is an extremely delicate one. With fewer than two contributors for every pensioner; the system is well below any sustainable limit. The large surpluses of between 5,000 and 10,000 million euros recorded in the middle and at the end of the last decade, have, in just three years, become a huge deficit of 10,000 million in 2012 and 15,000 million in 2013, that is, between 1 and 1.5 per cent of GDP, respectively. This should come as little surprise, however, since three million jobs have been lost along the way (2008-2013).

The accounts of the social security are currently having to be massaged with the aid of two instruments: the State “contributes” to the social benefits of the unemployed (transferring funds from one account to another), while it draws on the reserve fund and the surpluses from the mutual funds providing coverage for accidents in the workplace. Thus, according to the Social Security Minister, Fátima Báñez, between 2012 and 2013, the State will have consumed 23,731 million euros from the reserve fund and these mutual funds.

More worrying than the situation in the short term, however, is the fact that the system's future sustainability (that is, the balance between income and expenditure) seems far from guaranteed, as the country's underlying demographic trends are highly negative.¹ The problem can be summed up in one sentence: **our generation is twice the size of our parents' and we are twice the size of our children's generation**. In other words, sustaining the pensions of our parents has been easy so far, but sustaining our own pensions will be virtually impossible, especially if we hope to maintain the same level of coverage and generosity.

The figures speak for themselves. There are currently 16.3 million contributors (not) sustaining the pensions of 9.3 million people over the age of 65. In 2049, taking a highly optimistic outlook and assuming that as many people will be in work in Spain as in Sweden (70% employment rate), 17.7 million workers will have to sustain the pensions of 15.3 million people over 65. This is clearly an extremely precarious situation that justifies the need to reform the system, so as to make it less generous (that is, to adapt it to its means). Any other solution would undermine the resources required to ensure the growth of the Spanish economy

¹ In fact, given the relative generosity of the pension system the finances of the social security system have never been especially buoyant (see <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=21595>).

El caso de España no es un caso aislado, ya que la mayoría de los países europeos han iniciado o están a punto de iniciar un proceso de reforma del sistema de pensiones (European Commission, 2012). En la mayoría de los casos, el proceso de reforma involucra los siguientes tres elementos: (i) retraso de la edad de retiro normal; (ii) reducción de la generosidad; (iii) introducción de un factor de sostenibilidad.

La reforma de 2011, que contempla los elementos (i) y (ii) arriba mencionados, debiera, en circunstancias normales, haber sido suficiente para aliviar, a medio plazo, las tensiones financieras del sistema español de pensiones.² Sin embargo, las extraordinarias circunstancias actuales han adelantado el déficit previsto para mediados de la década de los veinte al presente. Es decir, la crisis ha hecho en cinco años lo que la demografía debía haber hecho en quince. Ello ha llevado al gobierno a adelantar la introducción, prevista para 2027, del factor de sostenibilidad (FS).

1. La reforma de 2013 y el factor de sostenibilidad

El FS no es más que un mecanismo que transforma un sistema de pensiones de prestación definida, como el español, hacia otro de contribución definida.³ El sistema de pensiones en España es de reparto y prestación definida, por lo que la pensión no cumple ningún criterio de equilibrio financiero. Así, cuando las variables demográficas relevantes del sistema (como la esperanza de vida) o las económicas (fundamentalmente, la relación entre cotizantes y pensionistas, y la productividad) se deterioran, el sistema se desequilibra. El FS, entre otras cosas, permite el ajuste automático del sistema ante una realidad demográfica cambiante.⁴

La reforma de 2013 es un intento del gobierno (quizás derivado de un compromiso con las autoridades internacionales) de que las finanzas de la seguridad social estén bajo control tanto a corto como a largo plazo. El diseño del factor de equidad intergeneracional (FEI) y del índice de revalorización de pensiones (IRP) responde a la propuesta de la comisión de "expertos" creada a tal objeto en el primer trimestre de 2013.

El objetivo del FEI es tratar igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral, pero de desigual esperanza de vida. Este factor no ha generado mucha controversia, ya que parece razonable que un trabajador con mayor esperanza

and in the medium and long term this would be extremely damaging.

The case of Spain is not an isolated one, as most European countries have initiated or are about to initiate a process of pension reform (European Commission, 2012). In the majority of cases, the reform process involves the following three elements: (i) delaying the normal retirement age, (ii) reducing the system's generosity, and (iii) introducing a sustainability factor.

The 2011 reform, which includes elements (i) and (ii) above, should, in normal circumstances, have been sufficient to alleviate the medium-term financial pressure on Spain's pension system.² However, the extraordinary circumstances of the current economic climate have advanced the deficit projected for the mid-2020s to the present. That is, the crisis has done in five years what the demographics were predicted to do in fifteen. This has led the government to advance the introduction of the sustainability factor (SF), originally planned for 2027.

1. The 2013 Reform and the Sustainability Factor

The SF is simply a mechanism that transforms a defined benefit scheme, such as that operated by Spain, to a defined contribution scheme.³ The pension system in Spain is a defined-benefit, pay-as-you-go scheme, so the pension does not fulfil any criteria of financial balance. Thus, when the demographic variables (for example, life expectancy) or economic variables (primarily, the relationship between contributors and pensioners, and productivity) that impinge on the system deteriorate, the system becomes unbalanced. The SF, among other things, automatically adjusts the system when exposed to these demographic changes.⁴

The 2013 reform is an attempt by the government (perhaps the result of an undertaking with the international authorities) to ensure that its short- and long-term social security finances are under control. The design of the intergenerational equity factor (IEF) and the pension revaluation index (PRI) responds to proposals made by the committee of "experts" created for this purpose in the first quarter of 2013.

The IEF aims to provide equal treatment to those that retire at the same age and with the same employment history, but who have different life expectancies. This factor has not given rise to much controversy, since

² Aunque algunos estudios siguen pensando que es claramente insuficiente, véase por ejemplo <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25141>.

³ Véase a este respecto <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=32680>.

⁴ No es de extrañar, por tanto, que la mayoría de los países de nuestro entorno haya planteado un tránsito, más o menos explícito, desde un sistema de prestación definida a un sistema de contribución definida, y ya tengan incorporado un factor de sostenibilidad. Véase a este respecto Devesa *et al.* (2012) y <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=28792>.

² Although some studies continue to think it is clearly insufficient, see for example <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25141>.

³ See, in this regard, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=32680>.

⁴ Unsurprisingly, therefore, most of Spain's neighbours have considered shifting from a defined benefit system to a defined contribution scheme, and have already incorporated a sustainability factor. See, in this regard, Devesa *et al.* (2012) and <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=28792>.

de vida, para recibir el mismo montante total en pensiones durante toda su jubilación, reciba un poco menos cada año.

El segundo factor, llamado índice de revalorización de pensiones, es el que está generando más polémica. La propuesta de la comisión fijaba una restricción presupuestaria en el ciclo económico y, por lo tanto, era relativamente flexible a corto plazo. La regla elegida por el Gobierno asegura que, aunque los ingresos no sean suficientes para financiar los gastos, las pensiones deben subir como poco 0,25% (es decir congeladas, pero intentando mantener cierta ilusión monetaria) y como mucho el IPC + 0,25%. El problema surge porque sabemos que el sistema actual difícilmente tendrá superávits en un futuro próximo. Una vez superada la crisis económica empezaremos a sufrir las consecuencias del envejecimiento, ya que empezarán a jubilarse las cohortes más grandes y con una mayor esperanza de vida. Y esto quiere decir que si no se hace nada estamos condenando a los pensionistas a una (injusta) cuasi-congelación del 0,25% de las pensiones con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo.

¿Es el recorte del gasto la única alternativa válida de reforma? Obviamente no, siempre podemos considerar mejorar e incrementar las fuentes de financiación. Veamos cuáles pueden ser las opciones y sus consecuencias.

2. Alternativas de reforma

Al objeto de mantener la generosidad actual del sistema de pensiones se pueden considerar varias alternativas de financiación: (a) aumentar el número de cotizantes; (b) aumentar las bases de cotización de todos o de una parte (por ejemplo, aumentando las bases máximas); (c) explorar otras fuentes de financiación: financiación vía impuestos generales, en particular, el IVA. Las dos primeras vías tienen ventajas e inconvenientes o limitaciones. La última implica un cambio implícito de sistema de financiación.

Sin duda, aumentar la base de cotizantes es, al menos transitoriamente, lo mejor. De hecho, las fuentes de salud de un sistema de reparto son el crecimiento de la población (de cotizantes) y la productividad. Sin embargo, sabemos que el incremento de cotizantes (con seis millones de parados hay amplio margen) tiene un límite derivado de la pésima estructura poblacional española (17 o 18 millones de trabajadores y 15 o 16 millones de mayores en 2050). Obviamente, podríamos confiar nuestro futuro a un incremento constante de la inmigración futura, aunque debemos reconocer que es una apuesta al menos arriesgada.

Aumentar las bases de cotización permite transitoriamente aumentar la sostenibilidad de las pensiones corrientes, pero tiene al menos dos problemas: en primer lugar, disminuye la competitividad de la economía española; en segundo lugar, disminuye la tasa de reemplazo de los pensionistas futuros que pagarían más para obtener como mucho la misma pensión. Es

it seems reasonable that if pensioners are to receive the same total pension throughout their retirement, an individual with a greater life expectancy should receive a little less each year.

The second factor, the pension revaluation index, is the one that is generating most controversy. The proposal of the commission is to fix a budgetary constraint on the economic cycle and, as such, it would be relatively flexible in the short term. The rule chosen by the Government guarantees that, even though revenues are insufficient to cover costs, pensions should rise each year by at least 0.25% (that is, frozen, though seeking to generate a certain degree of monetary confidence) and by no more than the CPI + 0.25%. The problem arises because we know that the current system is very unlikely to have a surplus in the near future. Once we have escaped the economic crisis we will begin to suffer the consequences of ageing, since the largest cohorts are set to reach retirement age and these pensioners will enjoy considerable longevity. And this means that if nothing is done we will be condemning the pensioners to an (unfair) quasi-freezing (at 0.25%) of their pensions with the consequent loss of purchasing power.

Are spending cuts the only valid alternative for reforming the system? Clearly not, the government can always consider improving and increasing its sources of finance. Below, we shall see what options are open to them and the possible consequences of their implementation.

2. Reform Alternatives

To maintain the current generosity of the pension system, various financing alternatives could be considered: (a) increasing the number of contributors; (b) increasing the contribution base of all or some of the workers (e.g., increasing the maximum base); (c) exploring other sources of financing: financing via general taxes, in particular, using VAT. The first two alternatives have their advantages and disadvantages or limitations; the latter implies an implicit change to the financing system.

Undoubtedly, increasing the contributors' base is, at least temporarily, the best alternative. In fact, the health of a pay-as-you-go scheme depends on the growth of the population (of the contributors) and the growth in productivity. However, we know that an increase in the number of contributors (with six million unemployed there is plenty of scope) is limited owing to Spain's very weak population structure (17 or 18 million workers and 15 or 16 million pensioners in 2050). Obviously, we could entrust our future to a constant increase in future immigration, but this is clearly a highly risky gamble.

Increasing the contribution bases could temporarily enable the country to increase the sustainability of the pension system, but there are at least two problems: first, it would undermine the competitiveness of the Spanish economy; and, secondly, it would

decir, sólo mantiene la generosidad de la generación que se jubilará próximamente a costa de la generosidad de nuestros hijos. Lo que sin duda es intergeneracionalmente insostenible. Otra posibilidad es aumentar sólo las bases máximas (tal y como viene haciendo el gobierno en los últimos años), lo que tiene el inconveniente de encarecer sólo el trabajo cualificado, desincentivando la demanda de este último.

Finalmente cabe el recurso a otras fuentes de financiación, es decir impuestos generales, como el IVA. En general, podríamos considerar acertado usar los impuestos generales para financiar los componentes redistributivos del sistema de pensiones, tal y como ya se hace (parcialmente) con el complemento a mínimos. Sin embargo, a corto plazo (sin una reforma fiscal), esta estrategia detrae recursos de otros destinos, tan o más importantes que las pensiones (educación, salud, inversión, I+D+i). La financiación vía IVA conduce a niveles de IVA no vistos en ningún país desarrollado, tal y como apuntan Argandoña et al. (2013), que calculan una subida del tipo de impuesto sobre el consumo de 15 puntos para sostener las pensiones en 2050.

3. Conclusiones

La sostenibilidad sólo se consigue ajustando los gastos a las disponibilidades. Cuando ambos elementos, gastos e ingresos, se ligan, de forma más o menos sólida y transparente, a las contribuciones laborales de los individuos, conseguimos aislar el sistema de pensiones del juego político y del conflicto intergeneracional. Alternativamente, cuando el ajuste de los gastos o los ingresos se subordina al criterio político, sólo estamos incentivando el clientelismo político.

Finalmente cabe reseñar que el rechazo social a las reformas de pensiones, no sólo observado en España sino generalizable a toda Europa, deviene del hecho de que sólo votan o se manifiestan las generaciones corrientes. Quizás otro gallo cantaría si pudiéramos tener en cuenta la opinión de las generaciones futuras, que no olvidemos, son las que pagarán las pensiones de los contribuyentes actuales.

Referencias bibliográficas

- Antonio A., J. Díaz-Giménez, J. Díaz-Saavedra y B. Álvarez, (2013): "El reparto y la capitalización en las pensiones españolas", *Edad y Vida*. Barcelona.
- Conde J.I. y C. González (2012): "Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración", *Estudios Económicos*, Fedea.
- Devesa, J.E., M. Devesa, I. Dominguez, B. Encinas, R. Meneu y A. Nagore. (2012): "El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España", mimeo.
- European Commission (2012): "An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions" *White Paper*.

decrease the replacement rate of future pensioners who would pay more to obtain at the most the same pension. That is, it would only maintain the generosity of the generation that is about to retire at the expense of the generosity of our children. And this is most certainly intergenerationally unsustainable. A further possibility is to only increase the maximum bases (as the government has been doing in recent years), though this has the disadvantage of making skilled labour more expensive, and discouraging demand for these workers.

Finally, the government could resort to other sources of financing, i.e., general taxes, such as VAT. In general, using taxes to finance the redistributive components of the pension system could be considered a good idea, and it has already (in part) been tried with the minimum complement to pensions. However, in the short term (without a tax reform), this strategy diverts resources from other needs that are as or even more important than pensions (education, health, investment, R&D+i). Financing via VAT would lead to levels of VAT that have never before been seen in a developed country, as pointed out by Argandoña et al. (2013), who calculate that a rise in the consumption tax of 15 points would be needed to sustain the pensions in 2050.

3. Conclusions

Sustainability can only be achieved by adjusting expenditure to available income. When both elements, expenditure and income, are linked in a more or less solid and transparent way to workers' contributions, only then can the pension system be protected from political games and intergenerational conflict. By contrast, when the balance between expenditure and income is subordinated to political criteria, this only encourages political clientelism.

Finally, it is worth noting that the public rejection of pension reforms, not only in Spain but throughout Europe, arises from the fact that only current generations vote or express their opinion. Perhaps a different tune would be heard if we could take into account the views of future generations who, lest we should forget, are the ones that will have to pay the pensions of today's contributors.

References

- Antonio A., J. Díaz-Giménez, J. Díaz-Saavedra and B. Álvarez (2013): "El reparto y la capitalización en las pensiones españolas", *Edad y Vida*. Barcelona.
- Conde J.I. and C. González (2012): "Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración", *Estudios Económicos*, Fedea.
- Devesa, J.E., M. Devesa, I. Dominguez, B. Encinas, R. Meneu and A. Nagore (2012): "El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España", mimeo.
- European Commission (2012): "An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions" *White Paper*.

Autores

Authors

BETTENDORF, LEON Doctor en Economía por la Catholic University of Leuven. Investigador en la unidad de fiscalidad del CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (entidad especializada en el análisis de la política económica). Actualmente es también coordinador de un consorcio que realiza análisis económicos para la Comisión Europea (DG TAXUD). Sus intereses principales son los impuestos sobre el valor añadido y los modelos de equilibrio general. Ha publicado en diversas revistas, como *Economic Policy*, *Energy Economics* y *Journal of Economic Behavior and Organization*.

BOSCA, JOSÉ E. Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Valencia. Obtuvo el Advanced Studies Certificate in International Economic Policy en el Kiel Institute of World Economics y es Doctor en Economía por la Universidad de Valencia. Ha dirigido el Instituto de Economía Internacional en dicha universidad y ha sido Vice-Decano de Relaciones Internacionales de la Facultad de Economía. Ha sido investigador invitado en la University of Kent y colabora como investigador con el Ministerio de Economía y Hacienda, la Fundación Rafael del Pino y BBVA Research. Es coautor del modelo de equilibrio general dinámico REMS, que utiliza el Ministerio de Economía y Hacienda para la simulación de políticas macroeconómicas. Ha publicado artículos científicos en temas relacionados con el crecimiento económico, la economía regional y el impacto de las políticas fiscales en la economía. Sus trabajos se han publicado, entre otras revistas, en *European Economic Review*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, *Economic Inquiry*, *Journal of Regional Science* o *Regional Studies*. Es coautor del libro *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective* (Palgrave MacMillan).

BOSCH, NÚRIA Licenciada y Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Actualmente es Catedrática de Hacienda Pública de esta universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) y codirectora del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en dicho instituto. Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, y análisis de eficiencia en el sector público. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Internacional tax and Public Finance*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, *Local Government Studies*, *Public Finance*, *Public Finance Review*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*, entre otras.

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN Secretaria de Administración Local. Es miembro del Consejo Editorial de la

BETTENDORF, LEON holds a Ph.D. in economics from the Catholic University of Leuven. He is researcher at the Taxation unit of the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Currently, he is coordinator of a consortium that provides economic analysis in the area of taxation for the European Commission (DG TAXUD). Bettendorf's main interests are corporate taxation, value added tax and applied general equilibrium models. He has published in various journals, including *Economic Policy*, *Journal of Economic Behavior and Organization* and *Energy Economics*.

BOSCA, JOSÉ E. Professor of Economics at the University of Valencia. He holds the Advanced Studies Certificate in International Economic Policy from the Kiel Institute of World Economics and a PhD in Economics from University of Valencia, where his past positions include director of the Institute of International Economics (Instituto de Economía Internacional, IEI) and Vice-Dean of International Relations at the Faculty of Economics. Former guest researcher at the University of Kent, he has participated in research projects for the Spanish Ministry of Economy and Finance, the Rafael del Pino Foundation and BBVA Research. Bosca co-authored the Spanish government's REMS (Rational Expectations Model for the Spanish economy), a small open-economy DSGE model which the Ministry uses to simulate macroeconomic policies. He has written widely on economic growth, regional economics and the economic impact of fiscal policies. His work has appeared in *Economic Inquiry*, *European Economic Review*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, *Journal of Regional Science* and *Regional Studies*. He is also co-author of the book *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective* (Palgrave Macmillan).

BOSCH, NÚRIA holds an undergraduate degree and a Ph.D in Economics and Business Science from the University of Barcelona. At present, she is Chair of Public Finance at this University, as well as Director of the Chair in Fiscal Federalism of the Institut d'Economia de Barcelona (IEB) and Co-Director of its Fiscal Federalism Research Programme. She specialises in fiscal federalism, local and regional public finance, and public sector efficiency analysis. Her work has been published in national and international specialist journals such as *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Internacional tax and Public Finance*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, *Local Government Studies*, *Public Finance*, *Public Finance Review*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada* and *Papeles de Economía Española*, amongst others.

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN Local Government Secretary. She is a member of the Editorial Board of the *Revista Galega de Administración Pública*, and author of various publications.

Revista Gallega de Administración Pública, y autora de diversas publicaciones. Miembro del Comité para mejora de la regulación del Ministerio de Economía y Hacienda, del Grupo de Trabajo de Competencias de la FEMP y de la Comisión de Análisis Local del Parlamento de Galicia. Imparte docencia en cursos y máster organizados por la Universidad de Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, FEMP y FEGAMP.

DOMÉNECH, RAFAEL Economista Jefe de Economías Desarrolladas BBVA Research. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia. MSc en Economics por la London School of Economics y Doctor en Economía por la Universidad de Valencia. Ha sido Director General en Presidencia del Gobierno, director del Instituto de Economía Internacional, miembro de la Junta Consultiva de la Universidad de Valencia, consejero de SEPES y de CDTI. Ha sido también consultor externo de la OCDE, de la Comisión Europea, de la Fundación de Economía Analítica, y ha colaborado como investigador con el Ministerio de Economía y Hacienda y la Fundación Rafael del Pino. Miembro del Grupo Consultivo sobre Políticas Públicas de UNESPA y del Foro Expertos del Instituto AVIVA de Ahorro y Pensiones. Ha sido miembro del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas de reconocido prestigio nacional e internacional, sobre crecimiento, capital humano, ciclos económicos y políticas monetarias y fiscales. Es autor del libro *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*, editado por Palgrave MacMillan.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (UB) (con "Premio extraordinario" y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Profesor agregado de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la UB es especialista en temas fiscales, en concreto, en imposición sobre la riqueza, imposición y federalismo fiscal, y reformas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como *Hacienda Pública Española*, *The Review of Income and Wealth* o *Tax Notes International*, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por *Ariel*, *Edward Elgar Publishing*, *Instituto de Estudios Fiscales* o *Thomson Civitas*. Es investigador y gerente del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO Licenciado y Doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (con "Premio extraordinario" y Premio "José Manuel Blecuá" del Consejo Social de la UB), y MA en Economía (premio "Leatherland Book") por la University of Essex (Gran Bretaña). Es profesor agregado de Hacienda Pública en la UB, e investigador y miembro del consejo de gobierno del IEB. Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Investigaciones Económicas*, *Journal of Public*

She is also a member of the Committee to improve the regulation of the Spanish Ministry of Finance and the Treasury, of the FEMP Working Group on Competences and of the Commission for the Local Analysis of the Galician Parliament. She teaches on various courses and Master's programmes organised by the University of Santiago de Compostela, the Escola Galega de Administración Pública, FEMP and FEGAMP.

DOMÉNECH, RAFAEL Chief Economist in the Developed Economies Unit of BBVA Research. Professor of Foundations in Economic Analysis at the University of Valencia. MSc in Economics from the London School of Economics and PhD in Economics from the University of Valencia. He has held the posts of Director General of the Economic Bureau of the Spanish Prime Minister, Director of the International Economics Institute, and been a member of the Advisory Board of the University of Valencia, and council members of both SEPES and CDTI. He has also been an external consultant to the OECD, the European Commission of Analytical Economics Foundation, and has worked as an external researcher for the Spanish Ministry of the Economy and Finance and the Rafael del Pino Foundation. He is a member of the Advisory Group on Public Policy of UNESPA and of the Forum of Experts of the AVIVA Institute of Savings and Pensions. He has been a member of the Expert Committee on the Sustainability Factor of the Public Pension System. He has published numerous articles in leading national and international scientific journals on economic growth, human capital, business cycles and monetary and fiscal policies. He is the author of the book, "*The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*", published by Palgrave MacMillan.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA holds a degree and a PhD in Economics and Business Sciences from the University of Barcelona (UB) (having been awarded the "Premio extraordinario" for the most outstanding graduate in his promotion and the Economic and Social Council Prize), a law degree from the same university and an MSc in Fiscal Studies from the University of Bath (UK). He is currently Assistant Professor of Public Finance and Tax Systems at the UB specializing in various areas of fiscal policy, especially, taxation of wealth, taxation and fiscal federalism and fiscal reform. He has published various articles in such journals as *Hacienda Pública Española*, *Review of Income and Wealth* and *Tax Notes International*, and written a number of books and book chapters published, among others, by *Ariel*, *Edward Elgar Publishing*, the *Institute for Fiscal Studies* and *Thomson Civitas*. He is researcher and the manager of the Barcelona Economics Institute (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO holds a Ph.D. in economics from the University of Barcelona, which also awarded him its Extraordinary Prize and José Manuel Blecuá Prize, and a master's degree in economics from the University

Economics, The Review of Income and Wealth, National Tax Journal o *Economics of Governance*. Es editor asociado de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

FERRI, JAVIER Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia. MSc in Economics por la University College London y Doctor en Economía por la Universidad de Valencia. Ha sido investigador invitado en la Adam Smith Business School de la University of Glasgow. Colabora como investigador con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Competitividad, la Fundación Rafael del Pino y el BBVA Research. Es uno de los autores del modelo REMS, un modelo de simulación de políticas económicas para la economía española, cuyos resultados ha presentado en la Comisión Europea, la OCDE y el Banco Central Europeo. Su interés de investigación actual se centra en la modelización macroeconómica para estudiar temas relacionados con la política fiscal, el mercado de trabajo y el sector financiero. Sus trabajos de investigación se han publicado en revistas nacionales e internacionales como *The Review of Economics and Statistics*, *European Economic Review*, *Journal of Economic Dynamics and Control* o *SERIEs*. Es coautor del libro *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*.

GALASSO, VINCENZO Profesor de Economía en la Bocconi University, Milán; director del Center for Economic and Political Research on Ageing (CEPRA), de Lugano, Suiza; *research fellow* en el Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research (IGIER), Bocconi University, Milán, y *research fellow* en el Centre for Economic Policy Research (CEPR), de Londres, y en el CESifo, de Múnich. Sus líneas de investigación se mueven en el campo de la economía política, el envejecimiento, la seguridad social y el estado del bienestar. Ha publicado numerosos artículos en las principales publicaciones académicas de economía y ciencias políticas. En 2006, publicó el libro *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, con The MIT Press. Forma parte del consejo editorial del *European Journal of Political Economy* y del *Journal of Pension Economics and Finance*. Se doctoró en Economía en la Universidad de California, Los Ángeles.

JIMÉNEZ MARTÍN, SERGI Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra, profesor del Departamento de Economía de la Universitat Pompeu Fabra y Director de la Cátedra FEDEA-La Caixa en FEDEA. Anteriormente fue profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es editor asociado de *Economics & Finance Research: An Open Access Journal* y de *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* y miembro del consejo editorial de *Applied Economic Perspectives and Policy* y *Cuadernos Económicos de ICE*. Ha publicado numerosos artículos de Economía Laboral y de Economía de la Salud en revistas internacionales entre las que destacan *Journal of Labor Economics*, *Journal of Applied Econometrics*, *Economic Policy*, *Health Economics*, *Labor*

of Essex, which awarded him its Leatherland Book Prize. Esteller-Moré lectures in public treasury at the University of Barcelona, and is also a researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (IEB). His work has appeared in *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Investigaciones Económicas*, *Journal of Public Economics*, *Review of Income and Wealth*, *National Tax Journal* and *Economics of Governance*. Esteller-Moré is associate editor of *Hacienda Pública Española-Revista de Economía Pública*.

FERRI, JAVIER Lectures economics at the University of Valencia. MSc in economics from University College London and Ph.D. in economics from the University of Valencia, Ferri has been a guest researcher at the Adam Smith Business School of the University of Glasgow and has participated in research projects for the Ministry of Finance and Public Administrations, the Ministry of Economy and Competitiveness, the Rafael del Pino Foundation and BBVA Research. Co-author of the REMS (Rational Expectations Model for the Spanish economy), Simulations and Policy Evaluation of the Ministry which he presented to the European Commission, the OECD and the European Central Bank. Ferri's main research interests are macroeconomic modelling for fiscal policy analysis, labour economics and the finance sector: His work has appeared in national and in international journals including *European Economic Review*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, *The Review of Economics and Statistics*, and *SERIEs*. He is also co-author of the book *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective* (Palgrave Macmillan).

GALASSO, VINCENZO Professor of Economics at Bocconi University, Milan; Director of the Center for Economic and Political Research on Aging (CEPRA), Lugano, Switzerland; research fellow at IGIER, Bocconi University, Milan; research fellow at CEPR, London, and at CESifo, Munich. His research deals with political economics, aging, social security and the welfare state. He has widely published in top academic journal in economics and political science. In 2006, he published the book "The Political Future of Social Security in Aging Societies", with The MIT Press. He is on the editorial board of the *European Journal of Political Economy*, and of the *Journal of Pension Economics and Finance*. He received a Ph.D. in Economics from the University of California at Los Angeles.

JIMÉNEZ MARTÍN, SERGI holds a PhD in Economics from the Pompeu Fabra University, and is currently professor in the Economics Department of the Pompeu Fabra University and holder of the FEDEA Chair-La Caixa in FEDEA. Prior to this he was professor at the Universidad Carlos III in Madrid. He is an associate editor of *Economics & Finance Research: An Open Access Journal* and of the Spanish journal *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*: He also sits on the editorial boards of *Applied Economic Perspectives* and

Economics, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, European Journal of Health Economics, Economics Letters y Journal of European Labor Studies. También ha publicado numerosas contribuciones en libros y monográficas, destacando una serie de contribuciones sobre jubilación en Chicago University Press. En los últimos años ha participado en la elaboración de numerosas propuestas de reforma de la economía española que se pueden consultar en <http://www.fedea.net/propuestas>.

LAGO PEÑAS, SANTIAGO Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Ha publicado sus trabajos en diversas revistas especializadas. Entre otras: *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economic Modelling*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Publius: the Journal of Federalism*, *Economics & Politics* y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Sirve en varios consejos editoriales y es editor asociado de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Director ejecutivo del grupo de investigación GEN (*Governance and Economic research Network*), codirector de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y descentralización financiera en España (RIFDE) y director del Foro Económico de Galicia. Miembro del Institut d'Economía de Barcelona.

LAPUENTE, VÍCTOR Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford y el Instituto Juan March. Actualmente es profesor en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Sus investigaciones se centran en el estudio comparado de instituciones políticas y estructuras administrativas, y sus efectos sobre distintos aspectos de la calidad de gobierno, como la ausencia de corrupción y la eficacia en la prestación de las políticas públicas. Ha publicado en revistas académicas de ciencia política, economía y administración pública como *The Journal of Politics*, *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Comparative Economics*, *Public Choice*, *Studies of Comparative International Development*, *Journal of Public Administration Research and Theory* o *Local Government Studies*.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT Catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, y uno de los directores del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Ha sido profesor visitante en la Uppsala University (Suecia), en la University of California at Irvine (Estados Unidos), y el CESifo (Munich, Alemania), y actualmente es miembro de la Red de Investigación CESifo. Su investigación se centra en economía pública y federalismo fiscal y, más concretamente, en competencia fiscal, transferencias de equalización y economía política de gobiernos sub-centrales. Sus trabajos han sido publicados en revistas como: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, y *Journal of Regional Science*, entre otras.

Policy and *Cuadernos Económicos* of ICE. He has published numerous articles in the fields of Labour Economics and Health Economics in international journals, including most notably the *Journal of Labor Economics*, *Journal of Applied Econometrics*, *Economic Policy*, *Health Economics*, *Labor Economics*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, *European Journal of Health Economics*, *Economics Letters* and the *Journal of European Labor Studies*. He has also made numerous contributions to books and monographic studies, including a series of articles on retirement for Chicago University Press. In recent years he has participated in the drawing up of various reform proposals for the Spanish economy (see <http://www.fedea.net/propuestas>).

LAGO PEÑAS, SANTIAGO Professor of Applied Economics, University of Vigo. He has published articles in a number of academic journals, including: *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economic Modelling*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Publius: the Journal of Federalism*, *Economics & Politics* and *Environment and Planning C: Government and Policy*. He sits on several editorial boards and is associate editor of *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. He is also executive director of the GEN (*Governance and Economics Research Network*) research group, co-director of the Autonomous Financing and Financial Decentralisation Research Network in Spain (RIFDE) and director of the Economics Forum of Galicia. He is a member of the Barcelona Economics Institute.

LAPUENTE, VÍCTOR holds a PhD in Political Science from the University of Oxford and the Juan March Institute. He is currently Associate Professor in the Quality of Government Institute of the University of Gothenburg, Sweden. His research focuses on the comparative study of political institutions and government structures, and their impact on different aspects of quality of government, such as the absence of corruption and efficiency in the delivery of public policies. He has published articles in the following journals in the fields of political science, economics and public administration: *The Journal of Politics*, *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Comparative Economics*, *Public Choice*, *Studies of Comparative International Development*, *Journal of Public Administration Research and Theory* of *Local Government Studies*.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT Professor of Economics at the Universitat de Barcelona, and one of the Directors of the Fiscal Federalism Research Program at the Institut d'Economia de Barcelona (IEB), where he acts as well as editor of the IEB's 'World Report on Fiscal Federalism'. He has been visiting professor at the Uppsala University (Sweden), the University of California at Irvine, and the CESifo Institute (Munich, Germany), and is actually a Fellow of the CESifo Research Network. His research focuses on Public Economics and Fiscal Federalism and, more concretely, on tax competition, equalization transfers and political economy

SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER Doctor en economía por la Universidad de Oviedo y catedrático de hacienda pública de esa misma universidad desde 1999. Sus especialidades son federalismo fiscal, haciendas territoriales, elección pública y evaluación de la eficiencia en el sector público, los que ha publicado nueve libros y múltiples artículos en revistas académicas, además de diversos capítulos en libros colectivos. Ha sido Editor Ejecutivo de la revista académica *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. En el ámbito profesional, forma parte del panel de expertos del Fiscal Affairs Department (FAD) del Fondo Monetario Internacional, para el que ha trabajado en misiones en Bolivia y El Salvador; ha asesorado en materias de financiación territorial a diversos gobiernos regionales y locales y ha formado parte de varias Comisiones Nacionales constituidas para el estudio y la realización de propuestas de reforma de la financiación local en España (la última en 2007 como director).

VÁZQUEZ-GRENNO, JAVIER Licenciado en Economía por la Universidad de la República en Uruguay y doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente es lector de la Universitat de Barcelona e investigador en el Institut d'Economia de Barcelona. Ha sido profesor visitante del Uppsala Center for Labor Studies (Uppsala University). Su investigación se centra en la economía del mercado de trabajo, en particular, en la economía de la inmigración, y en la economía pública. Ha publicado, entre otras revistas, en *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *FinanzArchiv* y *Hacienda Pública Española*.

of subcentral governments. His works have been published in journals like: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, and *Journal of Regional Science*, among others.

SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER holds a PhD in Economics from the University of Oviedo and has been Professor of Public Finance at this University since 1999. His specialist subjects include fiscal federalism, regional taxes, public choice and the evaluation of public sector efficiency. He has published nine books and many articles in academic journals, as well as contributing various chapters to books of collected essays. He has been Executive Editor of the academic journal *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. In the professional field he sits on the panel of experts of the Fiscal Affairs Department (FAD) of the IMF, undertaking missions in Bolivia and El Salvador. He has worked as an advisor on matters of regional finance for a number of regional and local governments and has been a member of various National Commissions set up to study and to make reform proposals for local finance in Spain (most recently in 2007 as director of the commission).

VÁZQUEZ-GRENNO, JAVIER Graduate in Economics from The University of the Republic in Uruguay and holder of a PhD in Economics from the Autonomous University of Barcelona. He is currently an assistant professor at the University of Barcelona and a researcher with the Barcelona Economics Institute. He has been a visiting professor at the Uppsala Centre for Labour Studies (Uppsala University). His research centres on the economics of labour markets, in particular, the economics of immigration, and on the economics of the public sector. He has published articles in several journals, including, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *FinanzArchiv* and *Hacienda Pública Española*.

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene por objetivo la promoción, el desarrollo y la divulgación de la investigación económica con la finalidad de incidir en las decisiones de política económica. El IEB pretende aportar a la sociedad un análisis riguroso de cuestiones como las finanzas públicas de gobiernos multinivel; la economía urbana y la innovación, la economía de los transportes y las infraestructuras, que constituyen sus áreas de especialización.

El IEB acoge la "Cátedra de Federalismo Fiscal de la Universitat de Barcelona" creada en 2008 y que cuenta con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales. Gracias a la Cátedra y a la Fundación IEB (constituida también en 2008 y que cuenta con el apoyo de Abertis, el Ayuntamiento de Barcelona, Applus, la Caixa, la Diputación de Barcelona y Gas Natural Fenosa), el IEB desarrolla un programa de investigación de Federalismo Fiscal, dirigido por los Drs. Núria Bosch y Albert Solé-Ollé.

Entre las actividades de dicho programa de investigación cabe destacar la organización de simposios, workshops y seminarios; la realización de un programa de profesores visitantes; la publicación de documentos de trabajo de Federalismo Fiscal, dentro de la colección del IEB, así como de un informe anual de Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas, en castellano y en inglés, cuya quinta edición tiene el lector en sus manos.

The Barcelona Economics Institute (IEB) is a centre for research in Economics. Its mission is the promotion, development and dissemination of economic research aimed at impacting the decision-making processes of economic policy. The IEB seeks to provide society with a rigorous analysis of issues that include the public finances of multi-level governments, the urban economy and innovation, and transport economics and infrastructure, its three main areas of expertise.

The IEB hosts the "University of Barcelona's Chair in Fiscal Federalism", which was created in 2008, and which enjoys the support of the Institute for Fiscal Studies. Thanks to the Chair and to the IEB Foundation (also established in 2008 and supported by Abertis, the Barcelona City Hall, Applus, la Caixa, the Barcelona Provincial Council and Gas Natural Fenosa), the IEB is able to organize a research program in Fiscal Federalism, coordinated by Dr. Núria Bosch and Dr. Albert Solé-Ollé.

Among the activities that make up this research program mention should be made of the organization of symposiums, workshops and seminars as well as a visiting researcher program; the publication of working documents in Fiscal Federalism, forming part of the IEB collection, as well as an annual report on Fiscal Federalism and Public Finance, published in Spanish and English, whose fifth edition the reader now has in their hands.

