

Varios autores. Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al profesor Albi, Urbanos, R. (coord.), Instituto de Estudios Fiscales, 2017

A Emilio Albi, in memoriam

Rosa M. Urbanos Garrido

urbanos@ceee.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Campus de Somosaguas s/n, 28223-Pozuelo de Alarcón, España

Recibido: 13 de mayo de 2020
Aceptado: 1 de junio de 2020

Resumen

Con motivo del fallecimiento del profesor Emilio Albi, esta reseña resume el contenido del volumen editado en 2017 en homenaje a su persona. Partiendo de las múltiples e importantes aportaciones que Emilio Albi hizo al estudio y la enseñanza de la Economía Pública, el libro reflexiona a lo largo de once capítulos sobre cómo la Gran Recesión determinó el curso de acción del sector público español, y sobre los desafíos que dejó abiertos. Algunas de las lecciones que de él se extraigan pueden resultar útiles para abordar la nueva crisis desatada por la COVID-19.

Palabras clave: economía pública, crisis.

Códigos JEL: H12, H20, H50

Emilio Albi ha sido, sin discusión, una de las figuras más importantes en la enseñanza de la Hacienda Pública en España, como demuestra la difusión de sus manuales de Economía Pública y Sistema Fiscal Español, que bajo distintos títulos y con distintos coautores, publicó durante varias décadas. Maestro de hacendistas, sus contribuciones a la investigación de la disciplina fueron numerosas, variadas y de peso, por lo que a buen seguro seguirán siendo referencia obligada durante muchos años. A su faceta de profesor e investigador añadió la de profesional en el ámbito privado, primero en algunas empresas de consultoría y más tarde al frente de su propio despacho, lo que le dotó de un conocimiento de primera mano sobre el “mundo real”, las necesidades que ha de cubrir y las limitaciones que ofrece, que le convirtió en el mejor ejemplo de lo que debe ser un profesor universitario en nuestra área.

Desafortunadamente, Emilio falleció el 5 de marzo de 2020, dejándonos huérfanos de una referencia que será difícil de suplir. Pero sus amigos y discípulos más próximos tuvimos la fortuna de poder agradecerle su trabajo y su amistad a través de este libro homenaje, editado

por el Instituto de Estudios Fiscales, que se presentó públicamente en un acto muy emotivo y a la vez cargado de alegría en mayo de 2017.

Con el título *Lecciones para después de una crisis*, el libro combina varias semblanzas de la figura de Emilio, a cargo de firmas tan importantes como las de Salvador Barberà, Julio Segura o Francisco Comín (por citar solo algunas), con un conjunto de aportaciones estructuradas en once capítulos que giran en torno a la reflexión sobre cómo abordar la gestión de un tiempo en el que se apreciaban los retos no resueltos y las cicatrices profundas que la Gran Recesión iniciada en 2008 dejó tras de sí. Quienes participamos en esta obra colectiva no podíamos imaginar entonces que esas “lecciones” nos serían particularmente valiosas pocos años después, cuando la pandemia de la COVID-19 desencadenara una nueva crisis de consecuencias inciertas. Todos los capítulos tienen como excusa, o como antecedente, alguna de las aportaciones de Emilio, ya fuera a través de sus enseñanzas o de sus propias publicaciones (y de los trabajos de otros que contribuyó a publicar), a lo largo de sus más de cuarenta años de dedicación a la docencia y la investigación.

Seguramente, una de las contribuciones de Emilio Albi que más reconocen sus colegas sea su protagonismo en la modernización de la enseñanza de la Hacienda Pública en España, dando relevancia a aspectos que previamente habían recibido poca atención, entre los que se encuentran los relacionados con la regulación como instrumento esencial de intervención de un sector público moderno y eficaz. Partiendo de este reconocimiento, en el primero de los capítulos del libro José Manuel González-Páramo diserta sobre las dificultades de establecer una regulación que limite o elimine los fallos de mercado sin caer en excesos que puedan acarrear más perjuicios que beneficios, sirviéndose para ello de dos ejemplos sugerentes relacionados con el ámbito financiero. El primero, el representado por la respuesta institucional en forma de “tsunami regulatorio” frente a la progresiva desregulación del sistema financiero que se había producido en los años previos a la Gran Recesión, y su correspondiente riesgo de menor concesión de crédito y posible lastre para la recuperación económica. El segundo, el que viene dado por un proceso de digitalización de la banca aún en marcha (pero acelerado hoy por la pandemia de la COVID-19), que requiere de una nueva regulación pública para generar seguridad, estabilidad y garantizar la libre competencia, sin que ello suponga un obstáculo a la innovación del sector.

Al hilo de las consecuencias que la Gran Recesión tuvo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el seno de la Unión Europea, Carlos Contreras y Antonio Jesús Sánchez defienden en el capítulo 2 la importancia de la disciplina presupuestaria, analizan las acciones adoptadas por la Unión Europea como respuesta a la crisis y discuten la sostenibilidad de la deuda pública española. Asimismo explican, a partir del marco que proporciona la *Public Choice* (otra de las áreas a las que Emilio prestó mucha atención a lo largo de su carrera), las razones por las que los gobiernos incurren en comportamientos irresponsables en política fiscal. El capítulo defiende la necesidad de mantener márgenes de maniobra fiscal que permitan acometer proyectos de gasto puntuales sin comprometer la sostenibilidad a medio y largo plazo, y alerta del riesgo que una deuda pública en el entorno del 100% del PIB puede implicar para el ritmo de crecimiento del país a largo plazo. Por otra parte, expone cómo la gobernanza fiscal puede mejorar mediante la delegación de responsabilidades fiscales a agencias no partidistas. Esta idea de alejar una parte de las decisiones de influencias partidistas indebidas entronca con los trabajos más recientes de Emilio (poco amigo de sacralizar el concepto de superávit, pero que siempre abogó por el comportamiento responsable de los gobiernos) sobre la posibilidad de regenerar los modelos de gobernanza con la elección de cargos por azar.

El tercero de los capítulos, a cargo de Carlos Monasterio y Javier Suárez, aborda los retos de la descentralización fiscal en España, en un contexto en el que las disfunciones de nuestro modelo territorial se visualizan probablemente más que nunca. El interés por las Haciendas regionales aparece reflejado en el curriculum de Emilio Albi aun antes de la aprobación de la Constitución, adelantándose así al momento en que, como consecuencia del desarrollo del modelo de descentralización, los estudios sobre federalismo fiscal cobrarían más importancia. El capítulo de los profesores Monasterio y Suárez señala cómo la ausencia de una visión integradora ha limitado seriamente el éxito de las reformas desarrolladas en las haciendas subcentrales, y cómo el bilateralismo y la ausencia de foros multilaterales relevantes ha ido abocando al conflicto las relaciones entre gobierno central y cada una de las comunidades autónomas. Las propuestas del capítulo pasan por la adopción plena de las estructuras de un país federal con el fin de acomodar el modelo descentralizador a la realidad, la revisión del modelo de financiación autonómica basada, entre otros principios, en la definición de un criterio de equidad explícito y el fin de la cláusula del *statu quo*, y por la progresiva equiparación en los resultados de los modelos foral y de régimen común.

El bloque formado por los capítulos 4 a 7 se dedica al análisis del sistema impositivo y las reformas fiscales. Esta es, sin duda, una de las áreas a las que Emilio Albi contribuyó de forma más decisiva, con infinidad de artículos científicos y varios libros, numerosas colaboraciones en prensa, y también mediante su participación en libros blancos y grupos de expertos, que arrancó en el momento en que se gestaba la reforma del sistema tributario liderada por Fuentes Quintana, allá por 1976. También es muy destacable la traducción y estudio introductorio que, en 1980, Emilio hizo del Informe de la Comisión Meade sobre la reforma de la imposición directa, cuya influencia sobre las reformas fiscales llega hasta nuestros días. En el capítulo 4, Carmen Moreno y Raquel Paredes pasan revista a las reformas más recientes del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades (IS), tras lo que concluyen que en su mayor parte se trata de reformas continuistas, así como que la profusión de cambios normativos no parece responder siempre a un plan diseñado por el legislador. En el caso del IRPF se revisan y valoran las reformas que afectan a la elección de la unidad contribuyente, la estructura del impuesto que le confiere una naturaleza semidual, las tarifas y la consideración de las circunstancias personales y familiares. En lo referido al IS, y pese a lo continuista de la reforma articulada por la Ley 7/2014, se señalan también dos innovaciones importantes: por un lado, la equiparación del trato otorgado a las rentas derivadas de participaciones en entidades residentes y no residentes para evitar la doble imposición interna -que se configura como un elemento que propicia la competitividad e internacionalización de la empresa española- y, por otro, la introducción de mecanismos para reequilibrar la relación entre financiación propia y ajena y favorecer así la neutralidad y el saneamiento empresarial.

El capítulo 5, firmado por José Félix Sanz y Valentín Edo, aporta una interesante revisión de la literatura reciente relacionada con los costes de la imposición, el diseño impositivo y la eficiencia, y analiza con detalle los costes de eficiencia de las principales figuras impositivas de los sistemas fiscales contemporáneos: IRPF, IS e impuestos sobre el consumo. El capítulo señala cómo la falsa equiparación entre impuestos distorsionantes e impuestos de elevada capacidad recaudatoria está en el origen de algunos problemas del IRPF español, destaca la importancia del concepto de tipo efectivo para juzgar el atractivo de los países como destino de la inversión productiva, y recuerda cómo, de acuerdo con el criterio de eficiencia, parece necesario incorporar impuestos indirectos que graven a los bienes y servicios de manera no homogénea.

En el capítulo 6, María Martínez y Laura de Pablos analizan el papel de los impuestos sobre la riqueza como mecanismo de reducción de las desigualdades. Tras recordar las contribuciones de Emilio al estudio de esta cuestión, examinan la evolución de la desigualdad en la distribución de la riqueza y las herencias en España a partir de los datos que proporciona la Encuesta Financiera de las Familias. Sus resultados muestran, al igual que ocurre en otros muchos países de nuestro entorno económico, un crecimiento muy importante de todos los indicadores de desigualdad en la distribución de la riqueza entre los años 2002 y 2011, desigualdad que resulta mucho más acentuada en el caso de las herencias. Pese a los defectos que ambas autoras reconocen en la configuración actual de los impuestos sobre la riqueza vigentes en España (falta de equidad horizontal, inequidad territorial, tipos elevados y excesiva complejidad), y cuya solución debería ser el eje sobre el que articular las futuras reformas, reivindican su papel como instrumentos legítimos y necesarios para reducir la desigualdad económica.

En el último capítulo del bloque impositivo, Manuel Rodríguez Lousa, Juan José Rubio y José Antonio Rodríguez Ondarza revisan las tendencias más recientes en el ámbito de las reformas fiscales, señalando el cambio de prioridades que ha estimulado el interés por la eficiencia, en contraposición a la atención que antes suscitaban los temas relacionados con la equidad impositiva. Asimismo, analizan la viabilidad de algunas alternativas globales que pueden considerarse como referencias de la fiscalidad de este nuevo siglo y que, según los autores, dependiendo de cómo se combinen pueden adaptarse a ideologías políticas de muy distinto signo: los modelos *Flat Tax* o de imposición lineal sobre la renta, los modelos de imposición dual y los de reforma fiscal verde. Finalmente, plantean un decálogo de acciones estratégicas para la reforma del sistema tributario español basado en la mejora de la competitividad, la participación en el mercado de trabajo, el fomento del ahorro y el refuerzo de la fiscalidad medioambiental, entre otros argumentos.

Por su parte, los capítulos 8 a 10 se dedican al análisis de distintas políticas de gasto público. Pese a que el estudio del gasto representa una parte menor en el curriculum de Emilio Albi, no hay que olvidar que dirigió y supervisó varias tesis doctorales en este ámbito. El bloque de gasto se inicia con un capítulo centrado en algunas de las funciones clásicas del sector público, tales como la dotación de infraestructuras y la provisión de bienes públicos, a cargo de Miguel Gómez de Antonio y Aurelia Valiño. En él se reflexiona, en primer lugar, sobre los efectos macroeconómicos del gasto en infraestructuras, constatando su relación con la productividad y el crecimiento económico a partir de una revisión de la literatura. Asimismo, se señalan varios aspectos que en los últimos años han despertado un particular interés en esta área, como son la relevancia de los ciclos electorales en las decisiones públicas de inversión, o el impacto que las mejoras en la eficiencia de la inversión pública tiene sobre el crecimiento. La relación entre gasto público y crecimiento también se aborda en la segunda parte del capítulo, que analiza el gasto en defensa en el marco de la teoría de los bienes públicos globales y avanza las posibilidades de aplicación del análisis coste-beneficio (otro de los temas a los que Emilio prestó atención) a la política de seguridad.

En el capítulo 9, María Teresa López y Alfonso Utrilla reflexionan, desde una perspectiva comparada con la Unión Europea, sobre cuál debe ser el papel del sector público en relación con las políticas de protección social, partiendo de la necesidad de garantizar la sostenibilidad de un Estado de Bienestar que se vio fuertemente presionado durante la Gran Recesión. Ambos autores ponen en valor las aportaciones que disciplinas ajenas a la Economía, como la Filosofía, la Sociología o la Antropología, pueden hacer al análisis de las políticas públicas de protección social. Asimismo, recuerdan que la reforma de las prestaciones no puede dissociarse del debate sobre su financiación, aconsejan conceder más peso al

principio de justicia intergeneracional, y reclaman con acierto una mejor organización y gestión de todo el sector público.

El capítulo 10, por su parte, se concentra en las reformas articuladas en España en las políticas de sanidad, educación y lucha contra la pobreza a partir del año 2009. Carmen Pérez, Mercedes Sastre y Rosa Urbanos revisan en este capítulo las medidas adoptadas en estas tres áreas, que tan afectadas se vieron por la última crisis económica. En primer lugar, se critican en el texto los recortes lineales aplicados al presupuesto sanitario y la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2012, que vino a redefinir los derechos de acceso a las prestaciones sanitarias y reconfiguró el copago farmacéutico, sin que se aprovechara la oportunidad para diseñar un nuevo copago que combinase la protección de los más vulnerables con la racionalización del consumo de fármacos. Asimismo, se proponen reformas que vuelven a estar de actualidad como consecuencia de la epidemia provocada por el SARS-CoV-2, tales como el refuerzo de la salud pública. En lo que respecta a la política educativa, se señala el acierto de haber puesto en valor la formación profesional durante la crisis y se revisan las consecuencias del incremento en los precios de la educación universitaria, tanto desde la perspectiva de la eficiencia (que aumenta con el coste de la segunda y sucesivas matrículas) como de la equidad (dificultando el acceso a los jóvenes de familias con menor capacidad de pago en ausencia de becas). También se apunta la necesidad de una reforma meditada e integral que permita invertir más allí donde los recursos son más necesarios y eficientes. Finalmente, el capítulo concluye con un análisis del sistema español de protección frente a la pobreza. En él se señalan sus deficiencias estructurales, como la falta de coordinación territorial, la escasa cobertura de sus prestaciones o las importantes lagunas en la protección a determinados grupos, y se indica la urgencia por diseñar mecanismos eficaces para la promover la inserción sociolaboral o por dotarnos de un auténtico sistema (articulado, mejor coordinado y mejor dotado) de garantía de rentas. Hoy más que nunca, ante la nueva crisis, cobran sentido estas propuestas.

Por último, el volumen concluye con un capítulo centrado en la gestión pública, otro de los temas que más preocupaba a Emilio y una de las líneas de investigación en las que más intensamente trabajó a lo largo de su vida, como reflejan su ya clásico *Economía del Coste-Beneficio* del año 1976 y otras publicaciones de sus últimos años. Este capítulo final, firmado por Jorge Onrubia y Daniel Santín, reivindica la Economía de la Gestión Pública como disciplina con entidad propia, se adentra en la teoría de las organizaciones como marco de análisis de la gestión de las instituciones públicas, y aborda la descripción de las técnicas de evaluación que han de informar una gestión pública que, como Emilio defendió siempre, para ser eficaz y contar con la legitimación necesaria, ha de estar basada en la evidencia.

Algunas de las contribuciones de Emilio, como su trabajo sobre *Economía de las Artes y Política Cultural*, quedaron fuera de los temas tratados en este libro homenaje. La amplitud de sus intereses era tal -y sus aportaciones tan diversas-, que cubrirlos todos habría precisado de un proyecto más enciclopédico.

Teniendo en cuenta que quien firma estas líneas es la propia coordinadora del libro, el lector no esperará que se recomiende vivamente la lectura de *Lecciones para después de una crisis*, pues lo impide tanto el pudor como la necesidad de evitar el conflicto de interés. Alternativamente, se recomienda de forma explícita acudir con frecuencia a los trabajos de Emilio, que siguen resultando inspiradores y en muchos casos continúan vigentes. El mejor tributo que podemos rendir a Emilio Albi es poner en práctica sus enseñanzas. De lo amplias, ricas y profundas que han sido da testimonio sobrado este volumen. El vacío que dejará su marcha, sin embargo, reclamaría mejores plumas y muchas más páginas.

Lessons from the crisis. Studies in Honor of Professor Emilio Albi**Abstract**

This review summarizes, on the occasion of the death of Professor Emilio Albi, the contents of the *estschrift* volume published in 2017. Based on the many and important contributions made by Emilio Albi to the study and teaching of Public Economics, this eleven chapter book ponders how the Great Recession changed the course of action of the Spanish public sector, and the problems that remained unsolved. Some of the lessons learned from that crisis may be useful to successfully manage our present crisis unleashed by COVID-19.

Key words: public economics, crisis.

JEL Codes: H12, H20, H50