

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

GASTOS PÚBLICOS

DE LOS GASTOS PÚBLICOS

RETOS PENDIENTES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

≡ funcas

funcas

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

Últimos números publicados

- nº 160 *Medicamentos, innovación tecnológica y economía*
- nº 161 *Presente y futuro de la Seguridad Social*
- nº 162 *La gestión de la información en banca: de las finanzas del comportamiento a la inteligencia artificial*
- nº 163 *Transición hacia una economía baja en carbono en España*
- nº 164 *Crecimiento económico*
- nº 165 *Ciclos económicos*
- nº 166 *El capital humano en la economía digital*
- nº 167 *La empresa española entre la eficiencia y la desigualdad: organización, estrategias y mercados*
- nº 168 *La calidad de las instituciones y la economía española*
- nº 169 *La innovación, un desafío inaplazable*
- nº 170 *Las finanzas tras la pandemia*
- nº 171 *Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas*
- nº 172 *Evaluación de políticas públicas*
- nº 173 *La economía española durante la pandemia*
- nº 174 *El futuro de la energía*
- nº 175 *La reforma de las reglas fiscales*
- nº 176 *La economía española ante el reto demográfico*
- nº 177 *La Europa del futuro*
- nº 178 *El regreso de los tipos de interés y sus efectos*
- nº 179 *Retos económicos en alimentación: la sostenibilidad, los precios y la innovación*
- nº 180 *Desafíos y oportunidades para el futuro de la educación superior*
- nº 181 *Inversión extranjera y multinacionales en España*

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

182

2024

ISSN: 0210-9107



PATRONATO

| | |
|---|---|
| ISIDRO FAINÉ CASAS <i>(Presidente)</i> | ANTÓN JOSEBA ARRIOLA BONETA MANUEL AZUAGA MORENO |
| JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN <i>(Vicepresidente)</i> | CARLOS EGEA KRAUEL MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ |
| FERNANDO CONLLEDO LANTERO <i>(Secretario)</i> | AMADO FRANCO LAHOZ PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ VICTORIO VALLE SÁNCHEZ |

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

DIRECTOR

Santiago Carbó Valverde

CONSEJO DE REDACCIÓN

| | |
|---|--|
| CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA <i>(Director)</i> | ELISA CHULIÁ RODRIGO JUAN JOSÉ GANUZA MARÍA JOSÉ MORAL RAYMOND TORRES |
|---|--|

COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

PORTADA

©Advantia, Comunicación Gráfica, S.A.

EDITA

Funcas
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

| | |
|--------------------------------|--|
| Depósito legal: | M. 402-1980 |
| ISSN: | 0210-9107 |
| Precio del número impreso: | 20 € |
| Versión digital: | Gratuita |
| Periodicidad: | Trimestral |
| Materia: | Hacienda pública |
| Disponible en formato digital: | www.funcas.es |



© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

«Retos pendientes del sector público español»

Coordinado por Santiago Lago Peñas

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Retos pendientes del sector público español

v

COLABORACIONES

I. ASPECTOS GENERALES

| | | |
|--|----|---|
| El sector público en España y en la Unión Europea: una perspectiva macroeconómica | 14 | <i>José Emilio Boscá Rafael Doménech Javier Ferri David Sarasa y Camilo Ulloa</i> |
| ¿Es posible la estabilidad presupuestaria en el actual contexto de crecientes necesidades de gasto público? | 36 | <i>Carmen Marín González Diego Martínez López y Javier J. Pérez</i> |

II. PERSPECTIVAS SECTORIALES

| | | |
|--|-----|--|
| La reforma tributaria pendiente ante el reto del envejecimiento | 50 | <i>Desiderio Romero-Jordán</i> |
| Presupuestos y evaluación de políticas públicas: dos claves para la mejora de la Administración | 65 | <i>José María Casado Ignacio Fernández Huertas y Esther Gordo Mora</i> |
| La evaluación de políticas públicas en España: ¿Qué estamos haciendo? ¿Qué se podría hacer? | 79 | <i>Jordi Esteve y Andrea Sousa</i> |
| La economía pública de las comunidades autónomas: los retos pendientes | 93 | <i>Xoaquín Fernández Leiceaga María Cadaval Sampedro</i> |
| Retos consabidos y algunas propuestas para el sector público local | 116 | <i>Javier Suárez Pandiello Roberto Fernández Llera</i> |

III. LA ADAPTACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO A LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO

| | | |
|--|-----|--|
| Cambio climático y federalismo fiscal: retos y propuestas para España | 132 | <i>Jorge Martínez-Vázquez José Manuel Tránchez-Martín y Eduardo Sanz-Arceaga</i> |
| La transformación digital: retos y oportunidades para el sector público | 149 | <i>Luiz De Mello</i> |
| Los retos del envejecimiento poblacional para los ingresos públicos | 164 | <i>David López Rodríguez y Roberto Ramos</i> |
| Sector público y globalización | 177 | <i>Jesús Ruiz-Huerta Carbonell e Inmaculada Ordiales Hurtado</i> |

RETOS PENDIENTES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

EN las últimas décadas, el debate sobre el papel del sector público ha sido intenso, particularmente en los países desarrollados. Sin duda, eso se ha traducido en cambios de enfoque y adaptaciones de políticas. Los procesos de privatización de empresas públicas o la generalización de las reglas fiscales como elemento clave a incorporar en los marcos institucionales son dos buenos ejemplos. Pero eso no ha sido todo. Lo que hemos vivido en lo que llevamos de siglo nos ha recordado la importancia de contar con herramientas de respuesta rápida y efectiva ante choques extremos, sean de naturaleza financiera como la Gran recesión; de seguridad y defensa ante el terrorismo internacional y los conflictos bélicos inesperados, o de salud pública, como la pandemia. Además, existe un nuevo consenso sobre la necesidad de complementar la globalización con instrumentos que garanticen la autonomía estratégica y que nos permitan responder a acuciantes desafíos planetarios como el cambio climático. Todo ello ha reforzado el papel de sector público y ha compensado con creces el vector de revisión a la baja y de recorte de cometidos defendida por pensadores y políticos de orientación liberal en el último medio siglo. Hoy la relevancia del sector público en la mayoría de los países de la OCDE se encuentra en el entorno de su máximo histórico, ya hablemos de indicadores financieros o regulatorios. Finalmente, aparecen nuevos desafíos que exigen nuevas respuestas. La digitalización entendida en sentido amplio, la globalización y el envejecimiento poblacional se unen al ya aludido cambio climático.

Este escenario general es de particular aplicación para el caso español, porque hemos sido escasamente reformistas en los últimos veinticinco años y porque algunos de los asuntos mencionados nos afectan con mayor intensidad que a la media. Consecuentemente, nuestra agenda de reformas pendientes en el ámbito del sector público es hoy extensa. En particular, debemos revisar el sistema fiscal en profundidad; mejorar significativamente la eficiencia del gasto para hacer sitio a las demandas adicionales en materia de defensa, vivienda o I+D+i; redefinir el diseño institucional español para mejorar su descentralización; y garantizar la sostenibilidad fiscal que se nos exige a los miembros de la Unión Europea, y que nos conviene para recuperar margen de actuación presupuestaria y alejar riesgos reputacionales.

SI BIEN ESPAÑA HA CONVERGIDO EN TÉRMINOS DE GASTO PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB CON LA MEDIA DE LA UE, PERSISTEN DISPARIDADES NO MENORES EN EL TERRENO DE LA EFICIENCIA, LA COMPOSICIÓN DEL MISMO Y LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES

Todo lo anterior motiva la preparación de este número de *Papeles de Economía España*. Número que se enmarca en una ya larga sucesión de contribuciones de la revista para mejorar el análisis del funcionamiento del sector público español y ayudar a orientar las decisiones políticas en este ámbito.

El monográfico arranca con dos contribuciones que persiguen caracterizar y contextualizar al sector público español. La primera ofrece un diagnóstico exhaustivo de la posición de España en comparación con sus pares europeos y es obra de **José Emilio Boscá, Rafael Doménech, Javier Ferri, David Sarasa y Camilo Ulloa**. Los autores muestran que España ha convergido en términos de gasto público como proporción del PIB con la media de la Unión Europea (UE). En segundo lugar, la eficiencia de las administraciones públicas españolas se encuentra ligeramente por debajo de la media europea y significativamente detrás de los países con sectores públicos más eficientes. Esto sugiere que, para mejorar los resultados y maximizar el impacto del gasto público, debemos centrar los esfuerzos en aumentar la eficiencia mediante la adopción de nuevas tecnologías y una mejor evaluación de las políticas públicas. Otro aspecto abordado en el trabajo es la estructura del gasto público. Comparativamente, el gasto social tiene un mayor peso que lo que se suele denominar gasto productivo, fundamentalmente la inversión pública, lo que condiciona el potencial de crecimiento económico a largo plazo. Además, el sistema impositivo español presenta peculiaridades en comparación con la media europea. Si bien la imposición sobre el capital es similar, los impuestos indirectos y sobre el trabajo son relativamente bajos, mientras que las cotizaciones sociales son más elevadas. Esta estructura fiscal, aunque ayuda a redistribuir la renta y reducir la desigualdad, plantea ciertos desafíos en el terreno de la competitividad y la estabilidad fiscal. Finalmente, España enfrenta un contexto complejo con altos niveles de deuda y déficit público, lo que incrementa su vulnerabilidad frente a posibles choques económicos; máxime en un entorno de mayores exigencias por los procesos de envejecimiento poblacional y descarbonización en los que nos hallamos inmersos. Por ello, se hace urgente adoptar reformas que fortalezcan la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo.

**UNA REVISIÓN
DE LA EFICIENCIA
DEL GASTO,
ASÍ COMO UNA
REORIENTACIÓN DE
SU COMPOSICIÓN,
PODRÍA
PROPORCIONAR
UNA VÍA ADICIONAL
PARA MEJORAR LA
SOSTENIBILIDAD
FISCAL**

El segundo de los trabajos, escrito por **Carmen Marín González, Diego Martínez López y Javier Pérez**, pone el foco sobre la última de las cuestiones apuntadas. El punto de partida viene dado por esas crecientes presiones sobre el gasto público derivadas de factores como el envejeci-

miento de la población, el cambio climático, las tensiones geopolíticas y la transformación digital. A partir de ahí, se pasa a ofrecer proyecciones cuantitativas de las implicaciones de diferentes políticas fiscales a lo largo de la próxima década. Utilizando un modelo macroeconómico calibrado para la economía española, los autores plantean dos escenarios fiscales. En el primero, las necesidades adicionales de gasto se distribuyen de manera uniforme durante el periodo 2024-2034, mientras que en el segundo estas necesidades se implementan con un retraso de cinco años. Los resultados muestran que solo una política reactiva, es decir, un ajuste fiscal gradual, permitiría simultáneamente cubrir el aumento en las necesidades de gasto y reducir el nivel de deuda pública, lo que resultaría fundamental para cumplir con los nuevos marcos de reglas fiscales europeas. Esta consolidación fiscal coherente y creíble debe ser el fruto de decisiones eminentemente políticas que, en todo caso, difícilmente podrán orillar la necesidad de una reforma tributaria interna pero encajada y coherente con las decisiones de la Unión Europea en este frente. De manera complementaria, los autores sugieren que una revisión de la eficiencia del gasto, así como una reorientación de su composición, podría proporcionar una vía adicional para mejorar la sostenibilidad fiscal.

El segundo bloque de artículos adopta un enfoque sectorial para concretar los cambios precisos. El primero de ellos, elaborado por **Desiderio Romero-Jordán**, aborda la reforma tributaria en una perspectiva de largo plazo. Una reforma sin duda difícil en un contexto de alta fragmentación política y falta de acuerdos en torno a los grandes temas de Estado, pero no imposible si el foco se pusiese sobre puntos de acuerdo potencial y en cuestiones en las que el consenso técnico roza la unanimidad. Entre los cambios que se proponen, Romero subraya la potenciación de la fiscalidad medioambiental y la revisión de los impuestos especiales, como los aplicados al alcohol y al tabaco. También sugiere mejoras en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para aumentar la participación laboral de mujeres y trabajadores no cualificados, y la revisión de ciertos aspectos del impuesto de sociedades. En el largo plazo, se enfatiza la necesidad de una reestructuración del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y una revisión exhaustiva de los gastos fiscales más costosos. Todas estas medidas persiguen avanzar hacia un sistema tributario más eficiente y equitativo, capaz de garantizar los equilibrios presupuestarios.

Los dos trabajos siguientes giran la atención hacia el lado del gasto y, en particular, sobre la cuestión de su eficiencia y evaluación, uno de los vectores que tradicionalmente han sido relegados en el debate público.

**UNA EVALUACIÓN
PREVIA RIGUROSA ES
UN INSTRUMENTO
CLAVE PARA
EVITAR FALLOS
EN EL DISEÑO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
QUE ACABAN
GENERANDO
PROBLEMAS GRAVES**

El trabajo de **José María Casado**, **Ignacio Fernández Huertas** y **Esther Gordo Mora** reflexiona sobre la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, con un punto de partida claro: la gestión eficiente de los presupuestos y la evaluación de las políticas públicas son esenciales para mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Aunque los autores reconocen los avances en la evaluación de políticas públicas en España, consideran que existe un amplio margen para mejorar en este campo. Además, Casado, Fernández y Gordo subrayan la necesidad de que España adopte una verdadera planificación presupuestaria de medio plazo orientada hacia la consecución de grandes objetivos económicos y sociales, como la transición demográfica y climática, la lucha contra la desigualdad, y el cumplimiento de compromisos en defensa. El plan fiscal estructural debería detallar no solo las inversiones necesarias, sino también las medidas requeridas para financiarlas. Los autores destacan la importancia de establecer indicadores claros que permitan controlar el progreso hacia estos objetivos y efectuar un análisis profundo de los riesgos fiscales potenciales. En particular, los asociados a pasivos contingentes y fenómenos naturales extremos, áreas en las que se han observado deficiencias. En el frente de la evaluación *ex post* de políticas públicas, se identifican varios desafíos para consolidar una cultura de evaluación robusta. Entre ellos se encuentran la necesidad de legislar el acceso a microdatos administrativos y fortalecer la participación de los evaluadores en la selección de políticas a evaluar. Asimismo, se plantea la posibilidad de flexibilizar la contratación de perfiles académicos y fomentar la colaboración entre el ámbito académico y la Administración pública. Por último, se advierte sobre la importancia de mejorar la evaluación *ex ante* y la intermedia. Una evaluación previa rigurosa es un instrumento clave para evitar fallos en el diseño de políticas públicas que acaban generando problemas graves.

El trabajo de **Jordi Esteve** y **Andrea Sousa** complementa al anterior. Los autores comparten la idea de que la evaluación de políticas públicas (EvPP) en España ha convergido significativamente en los últimos años hacia el nivel de madurez comparable al de otras democracias avanzadas. Un progreso que ha sido posible gracias al creciente reconocimiento institucional y a una mayor integración de la evaluación en la gestión cotidiana de las administraciones públicas. Además, la creación de marcos organizativos y normativos específicos ha facilitado la implementación de la práctica evaluadora. Pero persisten retos. Esteve y Sousa consideran fundamental centrarse en los tres siguientes. En primer lugar, establecer una gobernanza sólida de los datos y mejorar su gestión. La obtención de información debe ser ágil para

que las evaluaciones sean rigurosas y ofrezcan un alto valor analítico en tiempos adecuados. En segundo lugar, debe reforzarse la experimentación pública, tomando como referencia el trabajo del Ministerio de Inclusión, lo que permitirá transformar no solo la evaluación retrospectiva, sino también el diseño de intervenciones públicas más efectivas y ajustadas a las necesidades reales. Finalmente, asegurar un seguimiento efectivo y una gestión dinámica del cambio resulta crucial para que las evaluaciones trasciendan el ámbito técnico y se conviertan en verdaderos motores de transformación. La implementación de mecanismos de seguimiento continuo, adaptativos y transparentes garantizará que las políticas públicas respondan de manera ágil a los desafíos y necesidades cambiantes de la sociedad.

Los dos artículos que cierran este bloque abordan las cuestiones territoriales. En un país como España, entre los más descentralizados del mundo, el diseño institucional que condiciona y posibilita el ejercicio de gobierno en el escalón autonómico y el local son asuntos fundamentales para el bienestar de los ciudadanos y los resultados finales del sector público en todos los parámetros de eficiencia, equidad, rendición de cuentas o sostenibilidad fiscal.

Xoaquín Fernández Leiceaga y María Cadaval Sampedro sitúan el caso español en la dinámica de tensión entre centralización y descentralización que caracteriza a los estados multinivel. El sistema de financiación autonómica, regulado por la LOFCA, ha sufrido varias reformas, siendo la de 2009, especialmente significativa por aumentar la capacidad tributaria de las autonomías. Sin embargo, la crisis financiera y la pandemia han agravado problemas de insuficiencia y desigualdad; y los mecanismos extraordinarios de financiación han aumentado la dependencia de las comunidades hacia el Estado, complicando el marco fiscal. A partir de este diagnóstico, los autores identifican cinco vectores para una reforma del sistema: aumentar la suficiencia financiera y autonomía tributaria, mejorar la regulación de los impuestos sobre la riqueza, ajustar la nivelación interterritorial, eliminar gradualmente los mecanismos extraordinarios de financiación, y avanzar hacia un federalismo cooperativo que otorgue más autonomía y transparencia a las comunidades. Todo ello busca asegurar una cogobernanza efectiva dentro del marco multinivel de España sin debilitar la Administración central.

Javier Suárez Pandiello y Roberto Fernández Llera orientan sus esfuerzos analíticos al escalón local. Su punto de partida es que tanto la tributación municipal, como el sistema de transferencias y el marco

UN SEGUIMIENTO EFECTIVO Y UNA GESTIÓN DINÁMICA DEL CAMBIO RESULTA CRUCIAL PARA QUE LAS EVALUACIONES TRASCIENDAN EL ÁMBITO TÉCNICO Y SE CONVIERTAN EN VERDADEROS MOTORES DE TRANSFORMACIÓN

LA CRISIS FINANCIERA Y LA PANDEMIA HAN AGRAVADO PROBLEMAS DE INSUFICIENCIA Y DESIGUALDAD; Y LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN HAN AUMENTADO LA DEPENDENCIA DE LAS COMUNIDADES HACIA EL ESTADO, COMPLICANDO EL MARCO FISCAL

**LA ATOMIZACIÓN
MUNICIPAL
DIFICULTA LA
PRESTACIÓN DE
SERVICIOS DE
CALIDAD Y GENERA
DESIGUALDADES,
LO QUE PLANTEA
EL DEBATE
SOBRE FUSIONES
MUNICIPALES Y LAS
DIVERSAS FÓRMULAS
DE COOPERACIÓN
INTERMUNICIPAL**

competencial de las entidades locales (EE. LL.) siguen pendiente de reforma, sin olvidar que la planta municipal ha sido apenas modificada desde el siglo XIX. Sin duda, la atomización municipal dificulta la prestación de servicios de calidad y genera desigualdades, lo que plantea el debate sobre fusiones municipales y las diversas fórmulas de cooperación intermunicipal. Aunque las fusiones podrían mejorar eficiencia y equidad, la política actual no favorece este camino, por lo que se recomienda fomentar la cooperación. En cuanto a competencias, se destaca la oportunidad de descentralizar servicios como vivienda y sociales, donde los gobiernos locales demuestren capacidad de gestión. Además, la adaptación de las reglas fiscales internas requerirá reformas legales y acuerdos políticos amplios, con posibles cambios en la normativa autonómica y local. Aunque las EE. LL. tienen una situación financiera generalmente estable, algunas enfrentan problemas estructurales que deben abordarse. Finalmente, los autores resaltan la importancia de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la contratación pública, en un contexto de transformación digital y con el apoyo de organismos de control externo y la AIReF.

El tercer y último bloque incorpora dimensiones transversales con un impacto creciente sobre las finanzas públicas. De forma sucesiva, se abordan las implicaciones del cambio climático, la digitalización, el envejecimiento poblacional y la globalización.

El trabajo de **Jorge Martínez-Vázquez**, **José Manuel Tránchez-Martín** y **Eduardo Sanz-Arceaga** incide en que el cambio climático plantea un reto de gobernanza global en el que los Estados desempeñan un papel crucial. El artículo asume dos objetivos complementarios: analizar cómo el federalismo fiscal afecta la respuesta al cambio climático y proponer reformas en este ámbito. En un país ampliamente descentralizado como España, es esencial coordinar las responsabilidades entre niveles de gobierno y garantizar una planificación común liderada por el Estado central. El primer gran reto es que los gobiernos regionales y locales necesitan suficientes recursos técnicos y financieros. Para ello, es crucial reevaluar el sistema fiscal y de transferencias. Hoy España está logrando avanzar gracias a los fondos europeos, indispensables dada la situación fiscal y el elevado endeudamiento del país. Además, el trabajo propone reformas para mejorar la coordinación intergubernamental, incluyendo un mayor liderazgo a la Conferencia de presidentes; rediseñar el sistema tributario; crear un fondo específico para desastres climáticos, y desarrollar indicadores que permitan comparar prácticas entre territorios.

Finalmente, los autores subrayan la importancia de que las políticas climáticas promuevan el bienestar ciudadano, para que alcancen una amplia aceptación social.

La digitalización es abordada por **Luiz de Mello**. Sin duda, ofrece grandes oportunidades para que los gobiernos mejoren la recaudación de ingresos y la prestación de servicios públicos, optimizando procesos, fortaleciendo la gestión financiera y promoviendo la transparencia. Pero también plantea desafíos como la necesidad de contar con habilidades adecuadas, la mejora de las infraestructuras y la garantía de la ciberseguridad y la privacidad de los ciudadanos. La cooperación entre niveles de gobierno y con el sector privado es, otra vez más, crucial. Poniendo el foco en el caso español, el autor constata que se ha alcanzado un buen desempeño en digitalización, especialmente en conectividad y servicios públicos digitales, si bien existen algunos retos importantes en el futuro inmediato. Entre ellos, la falta de especialistas en tecnologías de la información y la adopción limitada de tecnologías avanzadas como el *big data* y el *cloud* en el sector privado. Además, debido a la naturaleza descentralizada de su Administración pública, es fundamental garantizar la interoperabilidad entre sistemas (como el del poder judicial) y compartir datos de forma segura. El éxito de la digitalización en España dependerá también de modernizar los flujos de trabajo y fomentar una cultura tecnológica entre los empleados públicos, lo que sin duda requiere tanto capacitación como un cambio cultural.

David López Rodríguez y **Roberto Ramos** hacen un ejercicio de optimización al concentrar sus esfuerzos en el lado de los ingresos y orillar el del gasto. Existen numerosos trabajos que abordan con rigor las consecuencias de los cambios demográficos sobre la sanidad, las pensiones o los servicios sociales; pero sabemos mucho menos acerca de su impacto en la recaudación tributaria. En este sentido, la contribución es particularmente novedosa, al demostrar cómo el envejecimiento afecta al conjunto de las fuentes tributarias mayores. En síntesis: a medida que aumenta la población jubilada, la base del impuesto sobre la renta personal se reduce, lo que disminuye la recaudación y progresividad del IRPF; los mayores consumen más servicios no sujetos a gravamen o con tipos reducidos, lo que reduce la recaudación por IVA y otros impuestos sobre el consumo; los hogares mayores reciben más ingresos de capital, que suelen estar gravados a tipos más bajos que los del trabajo, y su riqueza está concentrada en activos inmobiliarios, con menor tributación recurrente. La conclusión principal es que, en ausencia de reformas, estos cambios demográficos erosionarán las bases impositivas, presionando a la baja los ingresos públicos.

**EN UN PAÍS
DESCENTRALIZADO
COMO ESPAÑA,
ES ESENCIAL
COORDINAR LAS
RESPONSABILIDADES
ENTRE NIVELES
DE GOBIERNO Y
GARANTIZAR UNA
PLANIFICACIÓN
COMÚN LIDERADA POR
EL ESTADO CENTRAL**

**EL ÉXITO DE LA
DIGITALIZACIÓN EN
ESPAÑA DEPENDERÁ
TAMBIÉN DE
MODERNIZAR LOS
FLUJOS DE TRABAJO
Y FOMENTAR
UNA CULTURA
TECNOLÓGICA ENTRE
LOS EMPLEADOS
PÚBLICOS, LO
QUE REQUIERE
CAPACITACIÓN Y UN
CAMBIO CULTURAL**

**EN AUSENCIA
DE REFORMAS,
LOS CAMBIOS
DEMOGRÁFICOS
EROSIONARÁN LAS
BASES IMPOSITIVAS,
PRESIONANDO A LA
BAJA LOS INGRESOS
PÚBLICOS**

**LA REGULACIÓN
EUROPEA SOBRE EL
CAMBIO CLIMÁTICO
Y LA DISRUPCIÓN
TECNOLÓGICA, SON
EJEMPLOS DE CÓMO
LA INTEGRACIÓN
REGIONAL PUEDE
FORTALECER LAS
INSTITUCIONES
MULTILATERALES
PARA AFRONTAR LOS
GRANDES RIESGOS
DEL FUTURO**

Jesús Ruiz-Huerta e **Inmaculada Ordiales Hurtado** son los responsables del trabajo que cierra el número. La globalización no está en declive, pese a ciertos retrocesos como los recientes ejercicios de proteccionismo que se sustancian, por ejemplo, en el reforzamiento de los aranceles. Al contrario, sigue avanzando impulsada por el desarrollo de internet y la inteligencia artificial. Además, a medida que los riesgos globales aumentan, resulta cada vez más necesario reforzar las instituciones multilaterales y diseñar nuevas reglas compartidas para abordarlos. En este contexto, los Estados deberán asumir un rol más activo en la gobernanza global, con especial énfasis en la protección de los ciudadanos y el cumplimiento de compromisos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible; a lo que hay que añadir la idea de la «autonomía estratégica» que ha ganado mucha relevancia en los debates en la Unión Europea en el último quinquenio. Para afrontar estos desafíos, será crucial que los Estados cuenten con ingresos suficientes, mediante reformas fiscales y una mayor coordinación internacional. Además, los gobiernos deberán evaluar de forma independiente sus programas de gasto, fiscales y tributarios. Experiencias como la regulación europea sobre el cambio climático y la disrupción tecnológica, conocidas como el «Efecto Bruselas», son ejemplos de cómo la integración regional puede fortalecer las instituciones multilaterales para afrontar los grandes riesgos del futuro.

En su conjunto, los trabajos incluidos en este número ofrecen una perspectiva poliédrica y completa de los principales desafíos que enfrenta el sector público español en los próximos años. Y aportan propuestas de acción. Algunos restos son antiguos y heredados; otros son recientes y novedosos. La suma de todos ellos: un contexto que requiere de reformas inteligentes y meditadas que sean implementadas con el suficiente consenso social y político. No deberíamos dejar que el tiempo siga transcurriendo mientras seguimos instalados en la pausa.

COLABORACIONES

I. ASPECTOS GENERALES

EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA (*)

José Emilio BOSCA

Universidad de Valencia y FEDEA

Rafael DOMÉNECH

Universidad de Valencia y BBVA Research

Javier FERRI

Universidad de Valencia y FEDEA

David SARASA

BBVA Research

Camilo ULLOA

BBVA Research

Resumen

En este artículo se analiza la evidencia comparada entre España y la Unión Europea (UE) del tamaño del sector público y su eficiencia, con un foco especial en la estructura funcional del gasto y los ingresos públicos. Junto a las diferencias que se observan entre ambas economías, España presenta unos niveles de deuda y déficit públicos más elevados, lo que supone una mayor vulnerabilidad en términos de sostenibilidad de sus cuentas públicas, máxime considerando que se enfrenta a compromisos futuros de gasto público superiores a los de la UE en un escenario inercial. Las conclusiones de este análisis apuntan a que la economía española tiene un amplio margen para mejorar la eficiencia de su sector público, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y la evaluación de las políticas públicas, y apostando por una estructura de ingresos y gastos que maximice el crecimiento potencial de su renta per cápita. La mejora de la eficiencia emerge como una condición necesaria para afrontar con éxito la sostenibilidad del Estado de bienestar ante el reto del envejecimiento y de la transición hacia una economía descarbonizada.

Palabras clave: gastos, ingresos, deuda y déficit público, eficiencia, crecimiento y bienestar.

Abstract

This article analyzes the comparative evidence between Spain and the European Union (EU) regarding the size of the public sector and its efficiency, with a special focus on the functional structure of public expenditure and revenue. Alongside the differences observed between both economies, Spain presents higher levels of public debt and deficit, which implies greater vulnerability in terms of the sustainability of its public accounts, especially considering that it faces future commitments for public spending that exceed those of the EU in an inertial scenario. The conclusions of this analysis indicate that the Spanish economy has significant room to improve the efficiency of its public sector, fully utilizing the opportunities offered by new digital technologies and the evaluation of public policies, while supporting a structure of revenue and expenditure that maximizes the potential growth of its per capita income. Improving efficiency emerges as a necessary condition to successfully address the sustainability of the welfare state in the face of the challenges posed by aging and the transition to a decarbonized economy.

Keywords: expenditure, revenue, public debt and deficit, efficiency, growth, and welfare

JEL classification: E62, H11, H50, H60.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos quince años, la política fiscal ha estado en el centro del debate de la política económica. Lo estuvo tras la Gran Recesión y la crisis de deuda soberana en Europa (Doménech y González-Páramo, 2017) y lo ha vuelto a estar tras el COVID-19 (Alberola, 2024). Como resultado de ambas crisis, se alcanzaron niveles de deuda pública que supusieron máximos históricos. Si justo antes de 2019 el debate era en qué medida el endeudamiento público existente era sostenible en un entorno de bajos tipos de interés (Blanchard, 2023), la política monetaria contractiva como respuesta a las elevadas tasas

de inflación durante la recuperación posterior al COVID-19 ha vuelto a plantear la necesidad de realizar consolidaciones fiscales como las aprobadas recientemente por las instituciones europeas. Las restricciones que implican las nuevas reglas fiscales afectan a economías que se enfrentan a retos de una magnitud tan importante como la doble transición digital y energética, o el envejecimiento de su población.

Enmarcado en este contexto internacional, el debate en España se ha centrado principalmente en cómo obtener más ingresos con los que financiar mayores niveles de gasto público. Si en 1995 la distancia de los ingresos de España con respecto a la

Unión Europea (UE) era de 8,6 puntos del producto interior bruto (PIB), en 2024 quedará reducida a 2,9 puntos, de acuerdo con las últimas previsiones disponibles de la Comisión Europea. La convergencia en la ratio de ingresos públicos sobre el PIB con la UE es uno de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en lo que respecta a la adecuación del sistema tributario español (véase Gobierno de España, 2023). En este artículo ampliamos este debate teniendo en cuenta que en los últimos quince años se ha producido un alejamiento de la renta per cápita de España respecto a la UE y una divergencia en la calidad y eficiencia del sector público. Adicionalmente, se analiza la composición del gasto y de los ingresos públicos desde una perspectiva comparada con la UE teniendo en cuenta sus efectos macroeconómicos, particularmente sobre el crecimiento económico a largo plazo.

Obviamente, no es posible analizar la futura dinámica comparada de ingresos y gastos públicos sin tener en cuenta las diferencias respecto a otros países europeos en cuanto a los niveles actuales de deuda y déficit públicos, y el espacio fiscal con el que se encara el proceso de consolidación fiscal tras la adopción en 2024 de las nuevas reglas fiscales en la UE. Ante un margen limitado para incrementar los ingresos fiscales y unos compromisos futuros de gasto social en aumento, la consolidación fiscal puede traducirse en una menor capacidad para llevar a cabo inversiones públicas productivas y en un tamaño del sector público que se aleje del óptimo y lastre el crecimiento potencial. En este contexto, la mejora de las políticas públicas, basada en la utilización eficaz de las últimas tecnologías, en la evaluación *ex ante* y *ex post* del gasto y de los impuestos, y en una gestión eficiente del presupuesto público, es una condición necesaria para alcanzar los escenarios más favorables en términos de crecimiento y bienestar futuros.

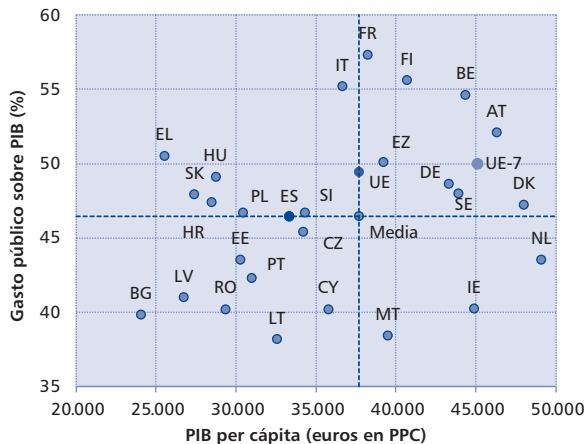
La estructura de este artículo es la siguiente. En la segunda sección se muestra evidencia comparada del tamaño del sector público en España y en la UE, así como su relación con la renta per cápita y la eficiencia del sector público. En la sección tercera se compara la estructura funcional del gasto público, y en la cuarta sección se realiza la comparación de los ingresos públicos. En la quinta sección se aborda en qué medida la combinación de deuda y déficit públicos de España supone una mayor vulnerabilidad en relación con los países de la UE. La última sección presenta las principales conclusiones de este artículo.

II. TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y RENTA PER CÁPITA

La relación entre el tamaño del sector público, aproximado a partir de la ratio de gasto público sobre el PIB, y el nivel de renta per cápita es compleja y está influenciada por varios factores, como las preferencias sociales por la provisión pública de servicios, el nivel de desarrollo económico, la estructura demográfica, la calidad de las instituciones o la eficiencia del sector público (1). Muchos países con mayores niveles de renta per cápita suelen tener un sector público de una mayor dimensión, debido a su mayor eficiencia y a una mayor demanda social de bienes y servicios públicos, así como a la necesidad de sistemas de protección social más robustos, como resultado del desarrollo de sus estados de bienestar (Alesina, 1999). Esta relación se conoce comúnmente como «hipótesis o ley de Wagner», formulada por el economista alemán Adolph Wagner en el siglo XIX.

En 2023, el gasto público como porcentaje del PIB en España alcanzó el 46,4 por 100 del PIB, situándose 3 puntos porcentuales por debajo del promedio ponderado de la UE (49,4 por 100), y aproximadamente al mismo nivel que el promedio sin ponderar (46,5 por 100). Sin embargo, en términos de renta per cápita, España se encuentra un 11,6 por 100 por debajo del promedio de la UE (tanto ponderado como sin ponderar). Este tamaño del sector público coloca a España en una posición intermedia dentro de la UE. Comparativamente, países como Francia y Bélgica tienen un tamaño significativamente mayor, mientras otros como Holanda o Irlanda, con una renta per cápita superior, muestran un sector público más reducido (2). Esta diversidad refleja diferentes modelos de provisión de bienes y servicios públicos y sistemas de protección social. El gráfico 1 muestra que la relación entre la renta per cápita y el tamaño del sector público tiende a ser positiva, aunque no es estadísticamente significativa. Como puede observarse en el gráfico, la mayoría de los países con ingresos per cápita superiores a la media (aunque no todos) exhiben sectores públicos también más grandes, lo que se alinea con la Ley de Wagner. Sin embargo, esta relación positiva parece presentar un límite en el tamaño del sector público, ya que no se observa ninguna economía en la que el peso del gasto público en 2023 sobrepase el 60 por 100 del PIB (varios puntos menos en el caso de los ingresos), a pesar del aumento experimentado tras la crisis del COVID-19 y las

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB Y RENTA PER CÁPITA
EN LA UE, 2023



Nota: La media representada en el gráfico no está ponderada por el tamaño de las economías, a diferencia del valor para la UE, que sí lo está.
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO, base de datos macroeconómicos de la Comisión Europea (julio 2024).

medidas de gasto extraordinarias implementadas para paliar los efectos de la guerra en Ucrania. Al contrario, desde mediados de los años noventa y hasta 2019 el tamaño del sector público, en los países en los que su peso era muy elevado, se ha reducido ligeramente, a pesar del aumento de su renta per cápita.

Si ampliamos la comparación desde los países de la UE a los de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), España presenta un sector público de tamaño intermedio. Con esta muestra mayor de economías se observa con claridad que, mientras que en Estados Unidos, Japón, Australia o Nueva Zelanda se ha optado por modelos sociales con un sector público más pequeño, los países más avanzados de la UE (grupo que denominamos UE-7, y que incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia) tienden a tener sectores públicos más grandes y relativamente más eficientes, como veremos más adelante. Es decir, las preferencias sociales son esenciales para entender las grandes diferencias que se observan en el tamaño del sector público entre economías con un nivel de desarrollo económico (medido por la renta per cápita) muy elevado. Estas diferencias se evidencian también en los niveles tan dispares de presión fiscal, que es la otra cara de la moneda de la proporción del PIB destinada a gasto público.

1. Evolución temporal del tamaño del sector público

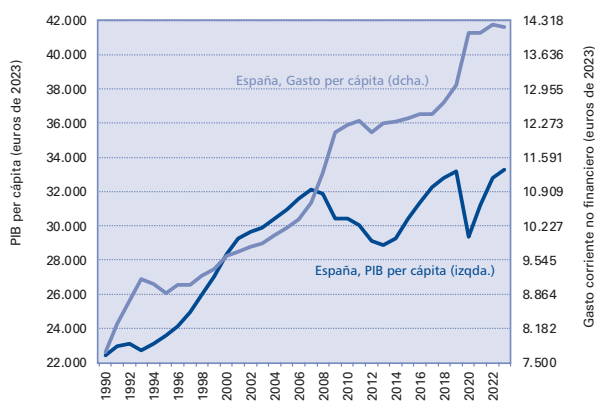
Desde 2007 hasta 2023, el PIB per cápita en España aumentó un 3,7 por 100, mientras que el gasto público corriente per cápita creció un 32,8 por 100, mostrando una divergencia considerable entre ambos indicadores (véase el gráfico 2). Esta tendencia refleja una mayor expansión del sector público en comparación con el crecimiento económico, una divergencia que no se ha producido para el conjunto de la UE, como muestra el gráfico 3. Puede decirse que España, desde la Gran Recesión, ha ido convergiendo con Europa en su tamaño del sector público, a la vez que ha divergido en renta per cápita.

Históricamente, la economía española ha experimentado cambios significativos en el tamaño de su sector público. Hasta mediados de los años setenta, España tenía un sector público reducido, similar al de Estados Unidos. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los setenta y hasta principios de los ochenta, experimentó un rápido crecimiento, situándose en un punto intermedio entre la UE-7 y Estados Unidos. Este aumento fue impulsado por la transición política, la aprobación de la Constitución y la construcción de un Estado de bienestar más amplio y descentralizado. Desde la transición democrática en la década de 1970 hasta la crisis financiera global de 2008, los cambios en las políticas públicas y las necesidades de la población han moldeado el gasto público y la presión fiscal. Durante la transición democrática, el sector público experimentó un crecimiento significativo, alineándose más con el modelo de bienestar europeo.

Desde 1990 hasta 2007, los ingresos públicos en España se estabilizaron alrededor del 38 por 100 del PIB, en un período en el que la renta per cápita aumentó significativamente. Este patrón refleja una tendencia hacia una mayor provisión de bienes y servicios públicos (en términos agregados y absolutos) en respuesta a las demandas de una sociedad que experimentaba un crecimiento económico sostenido.

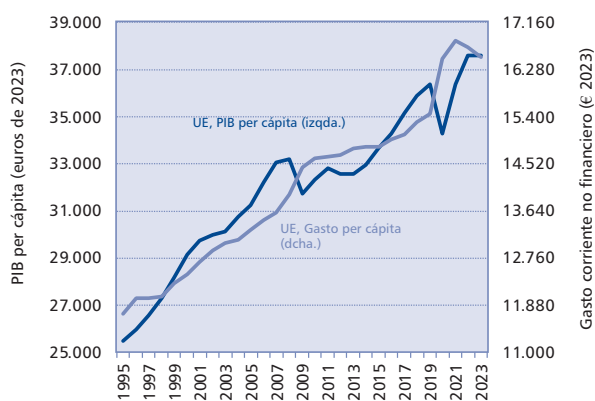
En la década de 1990, la consolidación del Estado de bienestar y la descentralización administrativa llevaron a un aumento en el gasto público, que iba a la par con el crecimiento del PIB. La entrada en la Unión Europea y la adopción del euro también influyeron en las políticas fiscales y económicas, promoviendo la estabilidad y el crecimiento económico. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 y

GRÁFICO 2
GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN ESPAÑA, 1990-2023



Nota: Variables en PPA de 2023.
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

GRÁFICO 3
GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN LA UE, 1995-2023

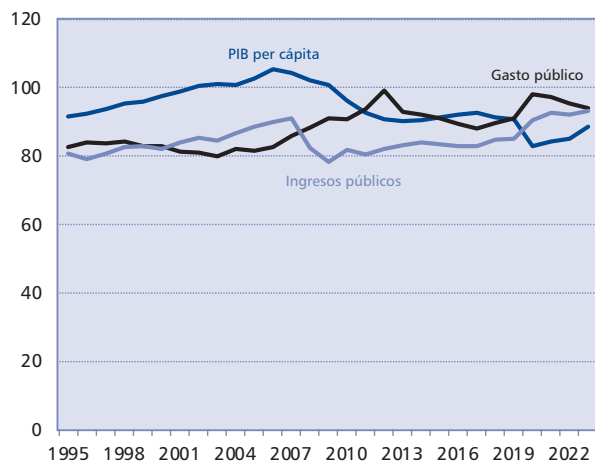


Nota: Variables en PPA de 2023.
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

la posterior crisis de la deuda soberana en Europa condujeron a la aplicación de medidas de austeridad y ajustes fiscales, que afectaron al tamaño y a la composición del sector público en España.

Una forma alternativa de evaluar el comportamiento diferencial del gasto e ingresos públicos y de la renta per cápita en España respecto a la UE es la que muestra el gráfico 4. Mientras que la renta per cápita convergió hasta 2006, superando la renta

GRÁFICO 4
PIB PER CÁPITA, GASTO PÚBLICO E INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB RESPECTO A LA UE, 1995-2023



Nota: Variables en PPA de 2023.
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

per cápita de la UE un 5,3 por 100, inició posteriormente un proceso de divergencia, situándose en 2023 un 11,5 por 100 por debajo. Sin embargo, con altibajos, en el peso del gasto la tendencia ha sido de convergencia: en 2006 se encontraban casi un 20 por 100 por debajo de la UE, en 2023 estaba solamente a un 6,1 por 100 de distancia. En el caso de los ingresos, el proceso de convergencia de España ha sido más sostenido desde 2009, reduciendo la distancia en dos terceras partes: del 21,7 por 100 al 6,8 por 100 de 2023.

La convergencia de gasto e ingresos públicos sobre el PIB de España con la UE y la divergencia en renta per cápita, contrastan con la evidencia empírica para el conjunto de la UE: mientras que los coeficientes de determinación de los gastos e ingresos públicos sobre el PIB han disminuido un 38,5 por 100 desde 1995 hasta 2023, el del PIB per cápita también lo ha hecho en un 22,1 por 100, como resultado, principalmente, de la convergencia de los países que se han ido incorporando a la UE desde mediados de los años 1990.

2. Factores determinantes del tamaño del sector público

Una vez descrita la evolución de los ingresos y los gastos públicos, tanto en términos absolutos como relativos en relación a la UE, conviene analizar

algunos de los factores que determinan el tamaño del sector público, pues su combinación nos proporcionará una idea tanto de su calidad como de su tamaño óptimo. En este sentido, es importante señalar que los ingresos públicos, principalmente obtenidos a través de los impuestos, deberían estar destinados a desempeñar un papel fundamental en el bienestar de las sociedades, a través de los siguientes canales:

- La financiación y ejecución del gasto público necesario para garantizar las condiciones socialmente idóneas para producir, estimular el crecimiento económico, y mejorar los niveles de consumo. Ejemplos de este tipo de gastos son el destinado al mantenimiento y mejora de las instituciones para reforzar el Estado de derecho, la seguridad, las regulaciones, la justicia, o el gasto en inversión pública (infraestructuras) y en capital humano (educación).
- La redistribución de la riqueza (directamente por medio de impuestos o financiando distintas partidas orientadas de gasto público) con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades, y corregir parcialmente algunas imperfecciones y externalidades de la economía de mercado para reducir la desigualdad.
- El aumento de la esperanza y condiciones de vida y la mejora de la salud, gracias al gasto en sanidad.

Sin embargo, la relación entre bienestar y tamaño del sector público no es lineal, pues tan pernicioso puede ser un nivel de gasto público muy reducido como uno excesivo e ineficiente, al dejar de cumplir de manera eficaz las funciones arriba indicadas. El tamaño óptimo del sector público depende de varios factores clave, como las preferencias sociales, el nivel de desarrollo económico del país, y su estructura demográfica. Para niveles de desarrollo y estructuras demográficas similares, el tamaño óptimo del sector público estará muy influido por la propia eficiencia en la provisión de servicios públicos en cada sociedad, lo que a su vez afectará a las preferencias sociales por el tamaño.

En efecto, por razones culturales o históricas, cada sociedad tiene unas preferencias sociales sobre la equidad en la distribución de la renta y la riqueza, y en el nivel y la forma de provisión de servicios públicos, como la sanidad, la educación, las infraestructuras, la justicia o la seguridad. En sociedades donde la utilidad de los bienes y servicios públicos se valora por encima del coste ocasionado

por los impuestos que los financian, es más probable que se acepte o demanden un sector público más grande.

Por otra parte, a medida que un país se desarrolla, aumenta la demanda de servicios públicos de más calidad, lo que encarece su precio relativo (Baumol, 2012). Además, la estructura demográfica también influye en el tamaño y la composición del gasto público. Por ejemplo, el envejecimiento de la población aumenta la demanda de gasto público en partidas presupuestarias como las pensiones y la atención sanitaria.

Sobrevolando estos factores, la eficiencia del sector público es crucial para la aceptación de tamaños mayores del sector público. Cuanto mayor sea la eficiencia, mayor será la disposición de la sociedad a financiar un sector público más grande, porque mayor es el beneficio social por cada euro de impuestos necesario para financiarlos. Por el contrario, cuando la eficiencia es baja o la sociedad percibe que hay unos niveles de corrupción excesivamente elevados, es menor la propensión a aceptar un aumento de la presión fiscal, ya que el coste de oportunidad es mayor.

Con el fin de evaluar la importancia del nivel de desarrollo de una economía, frente al resto de factores mencionados, hemos estimado la relación entre el peso del gasto público (y los ingresos públicos) sobre el PIB, y la renta per cápita para un panel de 27 países de la UE desde 1995 hasta 2024. Más en particular, estimamos las ecuaciones [1] y [2] siguientes:

$$G/PIB_{it} = \alpha + \gamma_i + \delta_t + \beta \ln y_{it} + u_{it} \quad [1]$$

$$T/PIB_{it} = \alpha + \gamma_i + \delta_t + \beta \ln y_{it} + u_{it}, \quad [2]$$

en donde γ_i los efectos fijos de cada país, relativamente estables en el tiempo (por ejemplo, preferencias), y δ_t representa los efectos temporales comunes, como los ciclos económicos, la Gran Recesión o la crisis del COVID-19. El coeficiente β refleja la correlación entre gasto (G/PIB) e ingresos públicos (T/PIB) con el logaritmo de la renta per cápita ($\ln y$), en términos reales y paridad de poder de compra. Conviene señalar que la estimación de esta ecuación refleja la correlación entre variables y no necesariamente la causalidad, que puede ir en las dos direcciones. Como se ha señalado anteriormente, en la medida en que la demanda de algunos bienes

y servicios públicos sea superior, o que con los aumentos de la renta per cápita y la productividad lo haga la eficiencia de las Administraciones públicas, cabría esperar que el incremento de la renta per cápita propicie el aumento del tamaño del sector público. Por otro lado, existe una amplia literatura económica (véase, por ejemplo, Barro, 1991; Barro y Sala-i-Marti, 1992, o de la Fuente, 1997) que apunta a que el tamaño del sector público puede afectar al crecimiento económico.

Como puede observarse en el cuadro n.º 1, existe una estrecha relación positiva entre los ingresos sobre el PIB (columna 1) y el gasto público sobre el PIB (columna 5) con el PIB per cápita. Sin embargo, dicha relación desaparece a medida que se incorporan los efectos fijos para cada país y los efectos fijos de tiempo (columnas 2 y 3, y 6 y 7, respectivamente). Estos resultados indican que las características de cada país, y los efectos temporales comunes, son más importantes a la hora de caracterizar el tamaño del sector público que el nivel de renta per cápita. Las columnas 4 y 8 se introducen para contrastar la presencia de una relación no lineal entre las dos medidas de tamaño del sector público y la renta per cápita. En el caso de los ingresos no existe evidencia de que dicha relación sea estadísticamente significativa. Para el gasto público sí que lo es, pero la relación positiva entre gasto sobre el PIB y renta per cápita solo opera para niveles reducidos y pasa a ser negativa muy rápidamente.

Los resultados del cuadro n.º 1 son ilustrativos de la relación entre el PIB per cápita y el tamaño del

sector público, pero no proporcionan información sobre la dirección de la causalidad entre ambas variables. Para abordar esta cuestión hemos estimado un modelo de proyecciones locales a la Jordà (2005). Más precisamente, después de obtener los componentes ortogonales de la relación entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita ($\Delta \ln y$) con el nivel desfasado de la renta per cápita y los efectos fijos temporales y de país, y los de la relación entre el tamaño del sector público (\bar{x}) con esas mismas variables, se ha estimado un VAR de dos ecuaciones con dichos componentes ortogonales. A su vez, la variable se aproxima tanto por el peso del gasto sobre el PIB como de los ingresos públicos sobre el PIB, dando lugar a dos modelos VAR con dos ecuaciones cada uno. Estos dos modelos con variables estacionarias se estiman con un panel de 810 observaciones para los 27 países de la UE, desde 1995 a 2024.

Los resultados indican que un *shock* positivo temporal en la tasa de crecimiento del PIB per cápita, que dura unos tres años, reduce el peso del gasto e ingresos públicos sobre el PIB de manera significativa durante cuatro años. Por el contrario, un *shock* que aumenta el gasto público sobre el PIB de manera persistente durante unos cinco años no tiene efectos estadísticamente significativos ni siquiera a corto plazo sobre el crecimiento del PIB per cápita (3). Esta evidencia para los países de la UE apunta a que la dirección de causalidad va del crecimiento del PIB per cápita al peso del sector público sobre el PIB y no al revés, una vez que se tiene en cuenta las características de cada país y los efectos temporales comunes.

CUADRO N.º 1
RELACIÓN ENTRE GASTO EN INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB CON LA RENTA PER CÁPITA EN LA UE, 1995-2004

| | T/PIB | T/PIB | T/PIB | T/PIB | G/PIB | G/PIB | G/PIB | G/PIB |
|--------------------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| $\ln y$ | 5,55 | 1,06 | -0,77 | -7,19 | 3,97 | -0,24 | -4,34 | 72,15 |
| | (13,38) | (3,50) | (-1,34) | (-0,86) | (8,67) | (-0,57) | (-5,80) | (6,57) |
| $\ln y^2$ | | | | 0,33 | | | | -3,99 |
| | | | | (0,77) | | | | (-6,98) |
| R^2 | 0,18 | 0,85 | 0,86 | 0,86 | 0,09 | 0,74 | 0,82 | 0,83 |
| Efectos fijos país | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí |
| Efectos temporales | No | No | No | Sí | No | No | Sí | Sí |

Nota: T-ratio entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

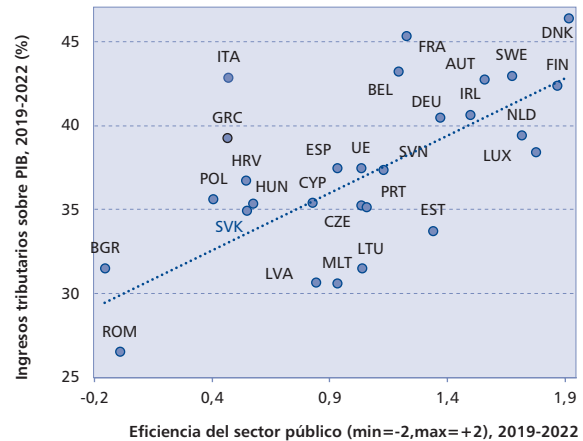
Los resultados anteriores, el hecho de que nuestras estimaciones apunten a una relación causal negativa entre el tamaño del sector público y el crecimiento del PIB per cápita, junto a la evidencia de una correlación nula cuando se tienen en cuenta los efectos fijos temporales y de país, indican que la relación entre el peso del gasto o de los ingresos públicos sobre el PIB y la renta per cápita no es nada obvia, como a veces se presenta, y que otras variables son más importantes a la hora de caracterizar la evolución y efectos del tamaño del sector público. Como mostraba el gráfico 4, la relación entre el tamaño del sector público y el nivel de renta per cápita en España pone de manifiesto la tendencia de los últimos quince años hacia un mayor peso del gasto y de los ingresos públicos sobre el PIB, con un menor crecimiento potencial de la renta per cápita, pero, como veremos a continuación, sin que se haya producido una mejora relativa en la eficiencia del sector público en comparación con otros países de la UE. Mejorar esa eficiencia es clave para justificar un mayor tamaño del sector público y responder a las demandas de una sociedad en constante evolución, sin lastrar el crecimiento.

3. Eficiencia del sector público

La literatura económica ha prestado atención a la importancia de implementar políticas efectivas por parte del sector público, definidas como su capacidad para recaudar ingresos y convertir estos recursos en bienes y servicios públicos. La eficiencia de las políticas públicas se relaciona con el crecimiento, el desarrollo y el bienestar a largo plazo, así como con la confianza que depositan los ciudadanos en las actuaciones del sector público (véase, por ejemplo, Besley y Persson, 2014, o Besley y Dray, 2024).

Los indicadores como los *World Governance Indicators* del Banco Mundial y *The Quality of Government* de la Universidad de Goteborg resultan muy útiles para medir las diferencias internacionales en la eficiencia del sector público. Para cuantificar la eficiencia, el Banco Mundial utiliza un indicador compuesto que captura la percepción de la calidad de los servicios públicos, la función pública, el grado de independencia ante presiones políticas, la calidad de la gobernanza, y la credibilidad y transparencia de las instituciones públicas. Las variables recogidas en el indicador provienen de la realización de encuestas en cada país a hogares, empresas e instituciones. Así, esta base de datos permite comparar la eficiencia del sector público de 200 países desde 1996 hasta 2022 (4). Al analizar los resultados

GRÁFICO 5
EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO E INGRESOS TRIBUTARIOS SOBRE EL PIB, 2019-2022



Fuente: Elaboración propia en base a AMECO y WGI (Worldwide Governance Indicators).

para España, se constatan dos hechos. Primero, que nuestra economía se encuentra por debajo del promedio de la UE en términos de eficiencia del sector público, lo que sugiere áreas de mejora importantes para maximizar el impacto positivo del gasto público. Segundo, que se ha producido una divergencia o empeoramiento relativo desde 2003, cuando los niveles de eficiencia eran superiores a los de la UE.

La relación entre el tamaño del sector público y su eficiencia es esencial para entender las diferencias entre sociedades. Los países con una alta eficiencia en la Administración pública tienden a tener un mayor tamaño del sector público, ya que la sociedad está más dispuesta a financiar una administración eficiente que proporciona servicios de alta calidad. Por ejemplo, países como Dinamarca, Suecia y Finlandia, que tienen sectores públicos grandes, también se encuentran entre los más eficientes según los indicadores de gobernanza. Esto explica que se encuentre una correlación positiva entre la eficiencia del sector público y el peso de los ingresos tributarios sobre el PIB, tal como se muestra en el gráfico 5. Un sector público eficiente es fundamental para aumentar el bienestar de la sociedad y justificar su tamaño. La evidencia muestra que los países con sectores públicos eficientes, como los países nórdicos, tienden a tener una mayor disposición a pagar impuestos, lo que a su vez permite financiar aumentos de su tamaño y eficiencia.

La evidencia del gráfico 5 indica que la eficiencia del sector público en España presenta un amplio margen de mejora en comparación con otros países de la UE que se sitúan en la esquina superior derecha del gráfico. Mejorar la eficiencia del sector público es crucial para justificar un mayor tamaño del sector y responder a las demandas de una sociedad en constante evolución. Esto requiere un enfoque integral que tenga como objetivo la mejora de la gobernanza, la transparencia, la evaluación y rendición de cuentas, la adopción de nuevas tecnologías y la productividad de las Administraciones públicas, para conseguir estructuras de gastos e ingresos públicos eficaces, eficientes y sostenibles.

III. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

La evolución de la composición del gasto público en España en comparación con otros países de la UE presenta una serie de características y tendencias que, en principio, podrían reflejar diferencias en las prioridades y estrategias de política económica y social. Como se ha señalado anteriormente, entre 2007 y 2023, el gasto público corriente per cápita en España ha experimentado un crecimiento significativo del 32,8 por 100, 29 puntos porcentuales por encima del incremento del PIB per cápita, que fue solo del 3,7 por 100. Cabría suponer que este aumento del gasto corriente estuviera reflejando una priorización de políticas que buscan expandir y mantener un conjunto de servicios públicos, tales como la sanidad, la educación y las prestaciones sociales, incluso a costa de un aumento en la deuda pública.

Los países de la UE también han incrementado su gasto público corriente, pero de forma más contenida. En concreto, el gasto corriente per cápita en la UE ha crecido un 21,3 por 100 en el mismo período, tratándose de un aumento significativo, pero 12 puntos porcentuales inferior al de España. Además, este incremento se encuentra tan solo 7,6 puntos por encima del de su PIB per cápita, que ha acumulado un crecimiento del 13,7 por 100, 10 puntos porcentuales de crecimiento del PIB per cápita más que España.

Si atendemos a la estructura del gasto, el sector público lleva a cabo dos tipos de actividades. Por un lado, proporciona servicios y bienes públicos utilizados por el sector privado directa o indirectamente en la producción de otros bienes y servicios. Algunos de estos son directamente factores productivos como, por ejemplo, las infraestructuras y la educación pública que configura el capital humano.

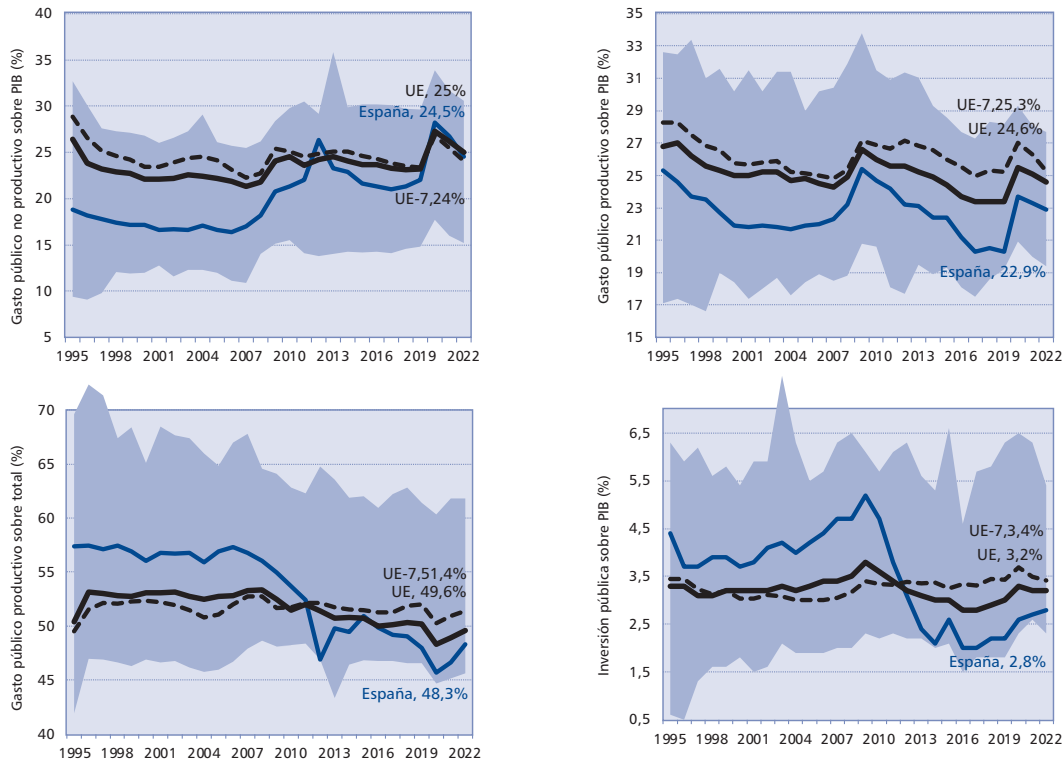
Otros, sin afectar directamente a la producción, condicionan los incentivos a acumular capital físico, humano y tecnológico y, por tanto, la capacidad productiva, como el gasto público en seguridad, justicia o el que afecta al diseño y gestión de las regulaciones. Por otro lado, se encuentra el gasto público en actividades no productivas, como las transferencias sociales en pensiones o prestaciones por desempleo, que afectan al bienestar de los ciudadanos y a la distribución de la renta y de la riqueza. Otras categorías de gasto público, como la sanidad, cumplen simultáneamente ambas funciones: influyen en el bienestar individual y social, y en la productividad de la economía.

La distinción entre gasto productivo y no productivo que realizamos a continuación se basa en los efectos que Kneller *et al.* (1999) encuentran para cada categoría de gasto sobre el crecimiento económico. En concreto, el gasto productivo incluye la inversión pública, los servicios públicos generales, seguridad y defensa, vivienda, sanidad y educación. El gasto no productivo incluye la protección social, los gastos recreativos, culturales y religiosos, la protección medioambiental y los servicios económicos.

En el gráfico 6, panel superior izquierdo, se observa que en 2022 el gasto público no productivo en España superó en medio punto del PIB al del conjunto de la UE. Por el contrario, el gasto productivo, en el panel superior derecho, se situó 1,7 puntos por debajo. Además, mientras que en la media de la UE el peso del gasto no productivo y productivo sobre el PIB ha permanecido relativamente constante entre 2007 y 2022, en España la tendencia del primero es claramente creciente (aumentando aproximadamente 9 puntos de PIB), mientras que el segundo ha caído de forma notable. Esto hace que en términos de la ratio de gasto público productivo sobre no productivo, en el panel inferior izquierdo, España esté cerca del mínimo de los países de la UE, con un 48,3 por 100, 3,1 puntos por debajo de la UE-7, y a unos 9 puntos del promedio observado en España entre 1995 y 2006.

El panel inferior derecho del gráfico 6 muestra una característica especialmente preocupante del sector público en España: la inversión pública sobre el PIB se encuentra muy por debajo de sus niveles anteriores a la Gran Recesión y cerca de mínimos de la UE. Este componente (4 décimas inferior a la UE), junto con el menor gasto en salud (8 décimas), vivienda (5 décimas) y defensa (2 décimas), explican el menor gasto público productivo de España en relación con la UE.

GRÁFICO 6
GASTO PÚBLICO PRODUCTIVO Y NO PRODUCTIVO, E INVERSIÓN PÚBLICA, 1995-2022



Nota: El área sombreada corresponde a la diferencia entre la economía con el máximo valor y el mínimo valor de lo representado en el eje de ordenadas en cada gráfico.
Fuente: Elaboración propia en base Eurostat, General Government Expenditure by Function (COFOG), julio 2024.

El gráfico 7 ilustra con más detalle estas diferencias para 2022, último año disponible en la clasificación COFOG (Clasificación funcional del gasto de las Administraciones públicas) de Eurostat. Para facilitar la comparación, el eje horizontal (media del conjunto de la UE) y el vertical (España, máximos y mínimos de la UE) utilizan una escala logarítmica. La diagonal representa una estructura de gasto equiparable a la de la UE, por lo que la distancia respecto a la misma proporciona información sobre la desviación en términos relativos. En general, se observa que casi todas las categorías están muy próximas de la diagonal, lo que indica que España presenta en la actualidad una estructura de gasto público bastante similar a la del conjunto de la UE. Este hecho resulta un tanto sorprendente, sobre todo cuando se observa el amplio rango de valores entre el máximo y el mínimo de la UE. Por ejemplo, el gasto en prestaciones sociales representa el 23,8 por 100 del PIB para algunos países de la UE, mientras que

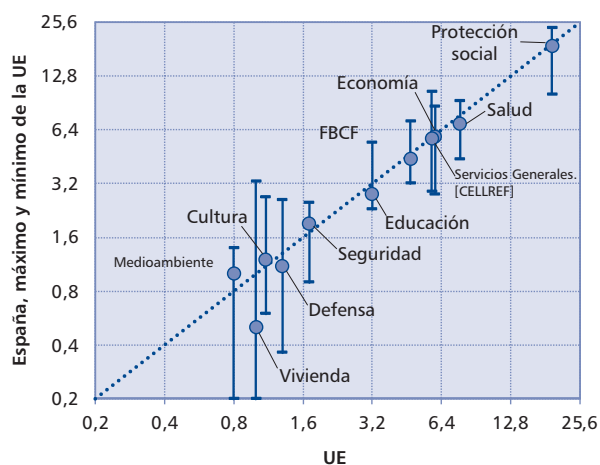
en otros apenas alcanza el 10,1 por 100, menos de la mitad. En el caso de España, las mayores diferencias relativas respecto a la UE se concentran en vivienda y defensa (por debajo) y medio ambiente (por encima).

A continuación, se realiza una breve descripción de algunos de los componentes del gasto público más relevantes por su tamaño, como son las prestaciones sociales, la sanidad y educación, o por su relevancia económica, como es el caso de la inversión pública.

1. Gasto en sanidad pública

El gasto per cápita en sanidad pública en España ha mostrado una tendencia creciente a lo largo de las últimas décadas y por encima del crecimiento del PIB per cápita, alineándose con el aumento de la demanda por servicios sanitarios. Este crecimiento es consistente con la tendencia observada en la

GRÁFICO 7
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB, 2022, ESCALA LOGARÍTMICA



Nota: Los rangos de cada segmento se refieren al valor máximo y mínimo entre los países de la UE.
Fuente: Elaboración propia en base Eurostat, General Government Expenditure by Function (COFOG), julio 2024.

mayoría de los países de la UE, donde también se ha priorizado el gasto en salud debido al envejecimiento de la población y la creciente complejidad de los tratamientos médicos.

En concreto, como apuntan Boscá y Ferri (2024), el gasto público en salud por habitante aumentó un 48 por 100 en términos reales entre 2003 y 2022, frente al 10,6 por 100 del PIB per cápita. El gasto sanitario en atención primaria ha permanecido muy estable, en torno al 14 por 100 del gasto total sanitario, durante este período. Ese importante crecimiento del gasto ha permitido reducir el número medio de pacientes y de consultas por médico. Sin embargo, la mejora en estos indicadores no ha conseguido aumentar la satisfacción con el Servicio Nacional de Salud, que se ha mantenido, con pequeñas oscilaciones, alrededor de 6,3 puntos sobre 10 en las dos últimas décadas, como confirma el último *Informe barómetro sanitario* disponible, correspondiente a 2023. Una posible explicación de esta divergencia entre el aumento del gasto y la percepción ciudadana puede ser un problema de gestión y organización de los recursos. El diagnóstico de este problema e identificación de sus causas es una condición necesaria para diseñar y desplegar las medidas correctoras apropiadas con las que mejorar la eficiencia del gasto en salud.

Mirando hacia el futuro es necesario tener en cuenta dos factores que presionarán al alza el gasto en salud. El primero es demográfico, debido al aumento previsible de la edad media y de la esperanza de vida de la población. Como señalan Andrés y Doménech (2015) el gasto per cápita en sanidad para las personas mayores de 65 años es, en media, unas tres veces superior al gasto por debajo de esa edad. El segundo es el aumento de la renta per cápita y el progreso técnico. En este caso, debido a que el gasto en sanidad es un bien superior (la elasticidad del gasto en sanidad con respecto a la renta es superior a la unidad, como sostienen Hall y Jones, 2007) su demanda aumentará más que proporcionalmente por aumentos en la renta, aunque también podrán tener una influencia significativa los cambios en los precios relativos, las mejoras en la calidad o los avances tecnológicos que dan lugar a nuevos tratamientos. Por ejemplo, la Comisión Europea (2024) estima que los avances en los conocimientos, diagnósticos, tratamientos o medidas preventivas han contribuido entre un 27 por 100 y un 48 por 100 al crecimiento del gasto sanitario desde 1960. Pero también, de acuerdo con las proyecciones del *Ageing Report 2024*, el gasto en cuidados sanitarios como consecuencia del envejecimiento de la sociedad aumentará 1 punto del PIB en las próximas dos décadas, 8 décimas más que en la UE, y 0,4 puntos en el caso de los cuidados de largo plazo, una décima menos que en la UE.

2. Gasto en educación

El gasto público en educación sobre la población entre 6 y 24 años en España ha seguido también una tendencia ascendente, un hecho compartido por muchos países de la UE, que consideran la educación como una inversión clave para su futuro económico y social. Sin embargo, con frecuencia el objetivo se plantea en alcanzar de forma simplista un determinado porcentaje del gasto público en educación sobre el PIB sin tener en cuenta la estructura demográfica o dando por sentado que existe una relación lineal entre dicha variable y los resultados educativos. Sin embargo, como argumentan De la Fuente y Doménech (2024a y 2024b), la relación entre el gasto y los resultados educativos es compleja. La evidencia acumulada desmiente la hipótesis de que gastar más necesariamente conduce a mejores resultados educativos. Aunque un gasto en educación excesivamente reducido puede dar lugar a unos pobres resultados, la evidencia para los países de la OCDE muestra que, por encima de determinados niveles alcanzados con holgura en la mayor parte de sociedades avanzadas, un mayor

gasto no garantiza la mejora de los resultados educativos. Por ejemplo, los datos de *Education at a Glance 2023* de la OCDE muestran que, a partir de un gasto superior a 5.000 dólares anuales por estudiante en Educación Primaria y Secundaria, corregido por diferencias de poder adquisitivo entre países, no se observa correlación alguna entre el gasto público en educación y el porcentaje de la población entre 25 y 34 años con un nivel de estudios por debajo de la educación secundaria superior. España tenía en 2020 un nivel de gasto por estudiante similar al de Polonia, República Checa o Eslovenia, y superior al de Letonia, Lituania o Eslovaquia, pero presentaba un peor desempeño educativo en cuanto al porcentaje de población que ha completado al menos estudios de educación secundaria superior.

Este resultado es consistente con la evidencia internacional que muestra que no se observa una correlación estadísticamente significativa entre el gasto en educación y los resultados educativos (véase, por ejemplo, Hanushek y Wößmann, 2011; Wößmann, 2016, o Hanushek, 2022), y que cómo se utilizan los recursos es más importante que cuánto se gasta. Las posibles ganancias en desempeño educativo resultantes de un aumento del gasto eficiente en educación dependen de factores tales como: la formación, capacitación e incentivos de los docentes, el currículo educativo, las infraestructuras escolares, la autonomía de los centros educativos y su rendición de cuentas, la evaluación externa de los conocimientos adquiridos, la equidad en el acceso a la educación, el nivel educativo de los padres, y el compromiso con la calidad y excelencia educativa de la sociedad en su conjunto.

El desempeño del sistema educativo resulta crucial en la transición al mercado de trabajo y en la probabilidad de formación continua a lo largo de la carrera laboral de las personas. España destaca por su elevada tasa de abandono escolar temprano, lo que tiene repercusiones negativas y persistentes sobre la empleabilidad y productividad de determinados colectivos. En el otro extremo, el aumento de la formación ha estado sesgado hacia la educación universitaria, con una escasa presencia de la formación profesional, lo que ha provocado un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo. Medidas como las propuestas por Cardoso *et al.* (2016) son necesarias para aumentar la eficiencia del gasto en educación desde la perspectiva de la mejora del mercado de trabajo en España. Aspectos como la generalización del sistema de formación profesional dual, la flexibilización de los programas educativos para facilitar el

reenganche de jóvenes que abandonaron prematuramente la educación, la competencia entre centros educativos, los salarios a docentes por rendimiento, y la autonomía y rendición de cuenta de los centros educativos indican que existe un amplio abanico de medidas para conseguir aumentar la eficiencia del sistema educativo.

3. Inversión pública

Uno de los aspectos más preocupantes de la evolución reciente del gasto público en España es la marcada disminución de la inversión pública per cápita desde 2009. La inversión pública incluye gastos en infraestructuras, investigación y desarrollo, y otros activos a largo plazo que son cruciales para asegurar el crecimiento económico sostenido.

En contraste, aunque muchos países de la UE también han experimentado reducciones en la inversión pública debido a restricciones fiscales, la caída en España ha sido particularmente pronunciada, como muestra la esquina inferior derecha del gráfico 6. Países como Alemania y Francia han logrado mantener niveles más estables de inversión pública. Es cierto que tras un fuerte período inversor como el observado hasta 2010 se podría justificar cierta ralentización en el ritmo de inversión, sobre todo cuando muchos proyectos de inversión anteriores presentaban una rentabilidad muy baja. Pero los niveles de inversión pública desde 2010 han llegado a estar incluso por debajo de la depreciación de las infraestructuras, por lo que la inversión neta ha sido cercana a cero durante varios años. Esta diferencia en los niveles de inversión pública, desfavorable en España con respecto a otros países de la UE, puede tener implicaciones significativas sobre la capacidad de la economía española para mantener un crecimiento económico robusto y sostenible.

Desde el punto de vista económico, el nivel óptimo de inversión depende, entre otros factores, de la elasticidad del PIB al capital público. Como apuntan De la Fuente y Doménech (2011), un valor razonable de esta elasticidad es 0,06, ligeramente por encima de la propuesta por Baxter y King (1993). Bajo el supuesto de que las inversiones son eficientes y los proyectos están bien seleccionados, esta elasticidad proporciona una tasa óptima de inversión pública sobre el PIB, por encima del 3 por 100 y, por tanto, superior a los niveles de inversión alcanzados en los últimos años (menos del 2,5 por 100 de media desde 2012). En general, tasas de inversión por debajo de ese valor no son óptimas a largo plazo porque no aprovechan los beneficios potenciales de las infraestructuras

públicas. Por el contrario, si se exceden esos niveles pueden empezar a dominar los efectos distorsionadores de los impuestos necesarios para financiar dicha inversión.

Andrés *et al.* (2024) confirman la amplia evidencia empírica disponible de los efectos positivos de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB per cápita y también del bienestar social. Estos efectos son mayores para la inversión pública que para el consumo público y, sobre todo, mucho mayores que para las transferencias públicas, cuyos efectos sobre el crecimiento y el bienestar son, de hecho, negativos. Como señalan en sus panorámicas Romp y de Haan (2007) o Scandizzo y Pierleoni (2020), el consenso de la literatura empírica apunta a un efecto positivo de la inversión pública sobre el crecimiento económico, con mucha heterogeneidad entre economías y proyectos existentes. Como resulta obvio, los efectos de una nueva inversión dependen de la cantidad y calidad del capital público existente. Un ejemplo de un efecto elevado de la inversión pública se produce cuando el nuevo capital alivia los cuellos de botella existentes. Como es el caso en la provisión de otros bienes y servicios públicos, estos efectos también dependen mucho de factores institucionales, como el modo en el que se produce la selección y ejecución de los proyectos, lo que a su vez se relaciona, aunque no de forma exclusiva, con el nivel de corrupción política.

4. Prestaciones sociales

Las prestaciones sociales en España han aumentado considerablemente, especialmente en respuesta a la crisis económica y a la pandemia de COVID-19. Este aumento incluye prestaciones por desempleo, pensiones y otros tipos de asistencia social. La tendencia es similar a la observada en otros países de la UE, donde también se ha incrementado el gasto en prestaciones sociales para mitigar los efectos de las distintas crisis económicas y proteger a los segmentos más vulnerables de la población. No obstante, algunos países de la UE han implementado reformas para asegurar la sostenibilidad de las prestaciones sociales a largo plazo, combinando aumentos en el gasto con medidas para mejorar su eficiencia, y con mecanismos de ajuste automático para asegurar su sostenibilidad.

Con diferencia, la prestación social que consume más recursos públicos es el gasto en pensiones. Como discute Doménech (2024), frente al patrón del conjunto de la UE, España se caracteriza por mantener en la actualidad un gasto en pensiones

mayor (13,1 por 100 del PIB en 2022) que el que le corresponde por su tasa de dependencia de la población mayor de 65 años sobre la población entre 16 y 64 (que sería de un 9,5 por 100 del PIB), y por su tasa de empleo (la cuarta más baja, después de Italia, Grecia y Rumanía), con la tercera tasa de prestación más elevada (tras Italia y Grecia).

Hasta hace poco, España disponía de dos mecanismos de ajuste: el factor de sostenibilidad, que ligaba las pensiones iniciales al aumento de la esperanza de vida, y el índice de revalorización de las pensiones que, en ausencia de recursos adicionales, condicionaba la revalorización de las pensiones a la corrección del déficit del sistema.

Como argumentan Devesa *et al.* (2023) o De la Fuente (2023), las reformas aprobadas entre 2021 y 2023 aumentaron las proyecciones de gasto en pensiones más que los ingresos del sistema. Esas reformas han dado lugar a un sistema que será más generoso, pero menos contributivo y autosuficiente, puesto que las cotizaciones sociales previstas no serán capaces de financiar el mayor gasto en pensiones. Al reducir su autosuficiencia, el sistema depende en mayor medida de las transferencias del Estado, lo que reduce la transparencia sobre el verdadero coste de financiación del sistema de pensiones y termina trasladando a la sociedad una imagen distorsionada de su coste de oportunidad y del menor margen que estas transferencias de los presupuestos del Estado supone para gastar en otras políticas públicas. El *Ageing Report 2024* de la Comisión Europea así lo constata. A partir de la situación actual del sistema público de pensiones en España y del sistema contributivo de la Seguridad Social, las proyecciones de este informe indican que las necesidades de financiación aumentarán del 4 por 100 del PIB al cierre de 2023 al 5,7 por 100 de 2050. El aumento previsto del gasto en pensiones deja a los ingresos del sistema y a las transferencias del Estado como únicas variables de ajuste, salvo que se introduzcan nuevas reformas. El mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) irá transfiriendo renta de las generaciones jóvenes a las jubiladas mediante el incremento de las cotizaciones sociales sin generar derechos de pensiones, por lo que se prevé que suponga una presión adicional sobre la creación de empleo y el crecimiento económico debido al aumento de los costes laborales (véase, Bosca *et al.*, 2023). A esto se unen el recargo en las bases máximas de cotización y la cuota de solidaridad, de nuevo sin generar derechos pensionables. Esta situación actual y prospectiva del sistema público de pensiones en España contrasta

con la del conjunto de países europeos y, especialmente, con aquellos que cuentan con mecanismos de ajuste automático y/o parten de una situación de equilibrio en sus sistemas de pensiones.

Otro componente importante de las prestaciones sociales tiene que ver con el gasto público en el mercado de trabajo. Como muestran Andrés y Doménech (2015), en comparación con otros países de la UE, la proporción entre el gasto en políticas activas (por ejemplo, formación o activación) en comparación con las pasivas (subsidijs de desempleo) es baja en nuestro país. Esto es particularmente grave dado que el desajuste o *mismatch* entre la cualificación que poseen muchos trabajadores y la que necesita el tejido productivo debería hacer de las políticas activas de empleo un instrumento central en un país cuya tasa de desempleo duplica la de la UE. La insuficiencia y reducida eficiencia de las políticas activas es también una de las principales causas del elevado desempleo juvenil en España, ya que las deficiencias de la enseñanza preuniversitaria, el altísimo porcentaje de abandono escolar temprano al finalizar la educación secundaria, y los lugares rezagados que ocupan las universidades españolas en los principales *rankings* internacionales, da lugar a un importante colectivo de jóvenes con una formación insuficiente y/o no competitiva para atender la demanda de puestos de trabajo de un sector productivo en evolución.

En resumen, la dinámica de la composición del gasto público en España muestra un incremento significativo en el gasto corriente, salud, educación y prestaciones sociales, en línea con las tendencias observadas en la UE, aunque con particularidades propias y con tasas de crecimiento por encima de las del PIB. La notable reducción en la inversión pública es un aspecto que destaca negativamente en comparación con otros países europeos, que han logrado mantener niveles más estables de inversión. Este análisis subraya la necesidad de que España mejore la composición de su gasto público en áreas clave, y que lleve a cabo reformas estructurales para mejorar su calidad y sostenibilidad, tomando como referencia las mejores prácticas de otros países de la UE.

IV. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

En esta sección analizamos más en detalle la estructura de los ingresos públicos, empezando por la comparación de las distintas fuentes de ingresos públicos entre España y la UE, para centrarnos posteriormente en la evolución de los tipos impositivos y la progresividad de los impuestos.

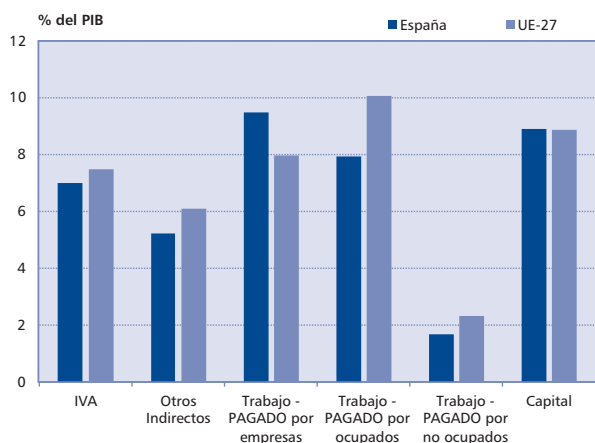
1. Ingresos públicos y PIB

En términos de la recaudación sobre el PIB, España se caracteriza por una relativamente baja imposición sobre el consumo en comparación con el promedio de la UE, unas cotizaciones sociales elevadas, una menor imposición sobre el trabajo, una vez excluidas las cotizaciones sociales y una imposición sobre el capital en línea con el promedio.

Con los últimos datos disponibles de la Comisión Europea (gráfico 8) para 2022, se observa que, atendiendo a la función económica de los impuestos, la diferencia en el total de la recaudación tributaria respecto a la UE, de 2,6 puntos del PIB, se explica por la imposición indirecta (1,4 puntos por IVA y 1,2 por otros impuestos indirectos) y la imposición sobre las rentas del trabajo (1,3 puntos). Sin embargo, la presión fiscal sobre el trabajo que soportan las empresas a través, por ejemplo, de las cotizaciones sociales, es mayor en España (9,5 por 100 del PIB) que en el promedio de la UE (8 por 100). Con respecto a la fiscalidad sobre el capital, la presión fiscal de España (9 por 100) era muy similar a la de la UE (8,9 por 100 del PIB).

Como muestran Boscá *et al.* (2017), la evidencia disponible indica que España se encuentra en la parte con pendiente positiva de la curva de Laffer: un aumento de los tipos impositivos del trabajo, capital y consumo aumenta los ingresos públicos, pero lastra el crecimiento del PIB y del empleo, lo que ayuda a explicar que las consolidaciones fiscales mediante impuestos tengan efectos negativos más importantes sobre la actividad que las basadas en gasto. La evidencia también indica que los impuestos más distorsionadores son los que recaen sobre las rentas del capital y las cotizaciones sociales, mientras que los menos distorsionadores son los impuestos indirectos. La existencia de un dilema entre obtener más ingresos públicos a cambio de menores niveles de PIB y empleo obliga a evaluar bien el coste de oportunidad de aumentar la presión fiscal y los efectos de los cambios impositivos en el bienestar social. En este sentido, condicionado a la necesidad de aumentar los ingresos, sería preferible hacerlo por medio de impuestos indirectos, como el IVA, pues no solamente se reduciría el coste en términos de eficiencia económica, sino que el temido daño en términos de equidad podría no producirse, cuando se considera una perspectiva dinámica en la que el efecto negativo sobre el empleo y el crecimiento se minimiza, y en la que el Gobierno puede utilizar el gasto público para mejorar la distribución de la renta.

GRÁFICO 8
INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB, 2022



Fuente: Elaboración propia en base a *Data on Taxation Trends*, Comisión Europea (2024).

Otras dos diferencias importantes entre los ingresos públicos en España y en la UE tienen que ver con la fiscalidad medioambiental y sobre la riqueza. Con una recaudación del 2,8 por 100 del PIB, la fiscalidad de los impuestos sobre las propiedades en España en 2022 fue la cuarta más elevada de la UE (2,1 por 100 de media), únicamente por detrás de Francia, Bélgica y Grecia. Una parte de esta recaudación se explica por los elevados tipos impositivos a la movilidad del capital, particularmente, inmobiliario. El impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP) representa una barrera adicional a la compraventa de viviendas y a la movilidad laboral. Una reforma que cambiara la estructura de la fiscalidad de la riqueza disminuyendo el ITP mejoraría su eficiencia, aumentaría la actividad económica, mantendría la neutralidad fiscal, y contribuiría a solucionar el problema de acceso a la vivienda, reduciendo su cuña fiscal.

Por el contrario, en la fiscalidad medioambiental España recaudó solo un 1,5 por 100 del PIB, medio punto por debajo de la UE (2 por 100 de media) y solamente por encima de Lituania, Chequia y Luxemburgo. Como apuntan Martín *et al.* (2023) el impulso de la imposición medioambiental es uno de los grandes retos de España ante la transición a una economía descarbonizada y la preservación del capital natural. La supresión del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica y del impuesto sobre la electricidad incentivaría la electrificación de procesos productivos y hogares. Por el contrario, el

aumento de la fiscalidad sobre emisiones de gases de efecto invernadero, bajo el principio de que «quién contamina paga», podría proporcionar un punto del PIB de recaudación adicional y contribuir a la descarbonización de la economía.

2. Tipos impositivos implícitos

Los tipos impositivos implícitos reflejan la carga fiscal efectiva sobre la base imponible específica, a menudo en términos de las distintas categorías de ingresos o funciones económicas. A diferencia de los tipos impositivos nominales o legales, establecidos por el sistema tributario, los tipos implícitos proporcionan una visión más realista de la carga tributaria efectiva, al considerar las exenciones, deducciones, evasiones, o cualquier otra característica que afecte a la recaudación.

Para calcular el tipo impositivo implícito, se divide la recaudación fiscal efectiva de un impuesto o cotización social por una aproximación de la base impositiva definida usando la producción, el consumo o las rentas de las cuentas nacionales. Este enfoque fue introducido por Mendoza *et al.* (1994) y ha sido utilizado por diferentes instituciones como la OCDE y la Comisión Europea, así como por Bosca *et al.* (2011, 2013, 2017 y 2020) en las bases de datos *BDREMS* y *BDMACRO* (Fundación Rafael del Pino, 2024), Martínez-Mongay (2000), Carey y Rabesona (2002) o Coenen *et al.* (2008), entre muchos otros.

Actualmente, la Comisión Europea proporciona información sobre los tipos impositivos implícitos para el consumo y las rentas del trabajo, tras haber dejado de publicar temporalmente el del capital, disponible únicamente hasta 2019. La razón se debe a las dificultades para realizar una aproximación de la base disponible agregada de toda la imposición sobre el capital. Sin embargo, sí que publica su recaudación efectiva respecto al PIB, cuya evolución temporal guarda, en general, una estrecha relación con la del tipo implícito sobre el capital para los años disponibles.

En el caso de las rentas del trabajo, es posible distinguir los tipos impositivos de las cotizaciones sociales y las del resto, con un sencillo ajuste que utiliza los porcentajes en el PIB de las cotizaciones y del resto de impuestos sobre el trabajo.

En el gráfico 9 se muestra la información disponible para los países de la UE desde 1995 hasta 2022. El intervalo indica los máximos y mínimos observados para cada año entre los 27 países miembros. La comparación de España con la UE y con el promedio de

la UE-7 confirma los resultados del gráfico 8. España se caracteriza por tener la menor imposición implícita sobre el consumo. Las cotizaciones sociales implícitas están por encima de la UE y unos 7 puntos por encima de la UE-7, cuya media se ve condicionada por las menores cotizaciones sociales de Suecia y, sobre todo, Dinamarca (5). Una vez eliminadas las cotizaciones sociales, la imposición de las rentas del trabajo de España se sitúa por debajo de la UE y a casi 8 puntos de distancia de la UE-7. Por último, la imposición sobre el capital representa un porcentaje similar del PIB en España, la UE y la UE-7. El gráfico 9 también muestra que la imposición sobre el consumo, trabajo y capital en España presenta una tendencia creciente desde la Gran Recesión, alcanzando en 2022 máximos de las últimas décadas, salvo en el caso del capital debido al efecto que sobre la serie tuvieron los años de la burbuja inmobiliaria.

Aunque la Comisión Europea no ofrece datos para el tipo implícito sobre el capital desde 2019,

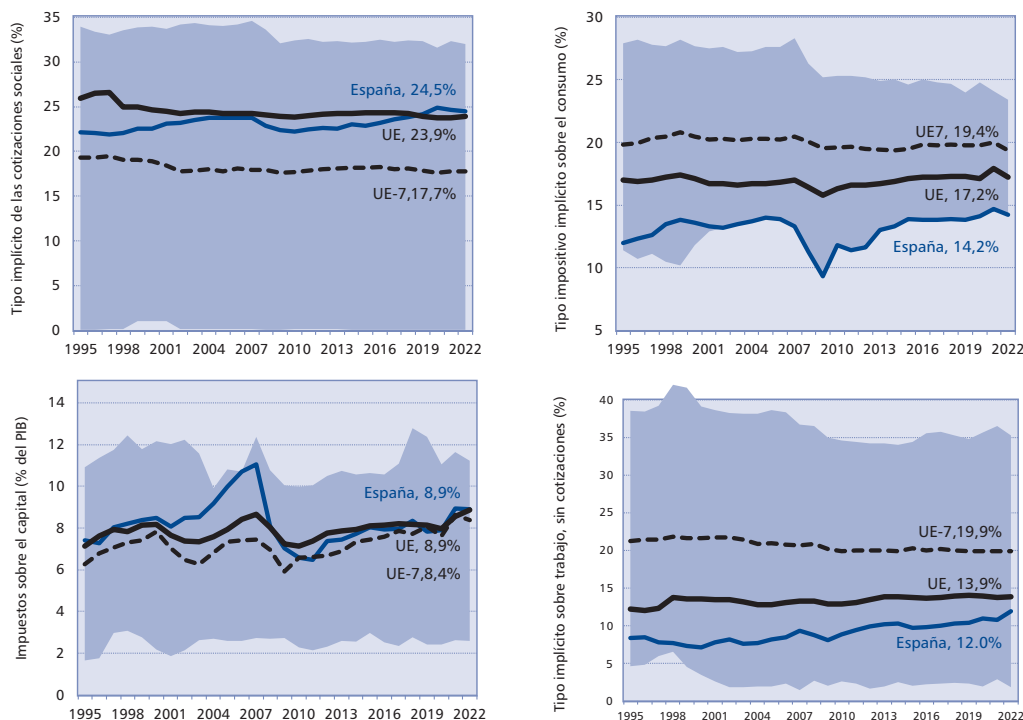
en la base de datos del modelo de equilibrio general *EREMS* (véase Boscá *et al.*, 2020) se ha seguido actualizando su cálculo para España. La correlación entre el tipo implícito sobre el capital y la recaudación de la imposición del capital sobre el PIB desde 1995 hasta 2022 es muy elevada (0,87). El cálculo más reciente del tipo implícito sobre el capital en 2023 (25,9 por 100) implica una recaudación en estos impuestos cercana ya al 9,5 por 100 del PIB. Adicionalmente, bajo la hipótesis de que las cotizaciones sociales equivalen a un salario diferido en forma de pensiones, la comparación adecuada entre la imposición del capital y del trabajo requiere excluir las cotizaciones. En 2022 el tipo implícito sobre el capital en España podría haber rondado el 24,8 por 100 duplicando el del trabajo, del 12,0 por 100.

3. Progresividad impositiva y redistribución

El mayor tamaño del sector público ayuda a reducir la desigualdad antes y después de impuestos y transferencias, pero con bastante heterogeneidad

GRÁFICO 9

TIPOS IMPOSITIVOS IMPLÍCITOS DEL CONSUMO Y RENTAS DEL TRABAJO, E IMPUESTOS SOBRE EL CAPITAL EN PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2022



Nota: El área sombreada corresponde a la diferencia entre la economía con el máximo valor y el mínimo valor de lo representado en el eje de ordenadas en cada gráfico. UE-7=promedio de las siete economías europeas más avanzadas.
Fuente: Elaboración propia en base a *Data on Taxation Trends*, Comisión Europea (2024).

entre países, como muestra el gráfico 10 para el conjunto de la OCDE. El gasto público sobre el PIB explica un 70 por 100 de la varianza entre países de la redistribución de renta que proporcionan los impuestos y las transferencias (medida por la caída del índice de Gini), si bien se observa que a medida que aumenta el tamaño del sector público se consigue un menor efecto redistributivo. La diferencia entre el coeficiente de Gini, antes y después de la actuación de los impuestos y transferencias en España, es similar a la de Noruega o Dinamarca, y mayor que la de Holanda o Suecia. Además, con un tamaño del sector público significativamente inferior, España consigue una redistribución *ex post* similar a la de Grecia o Italia.

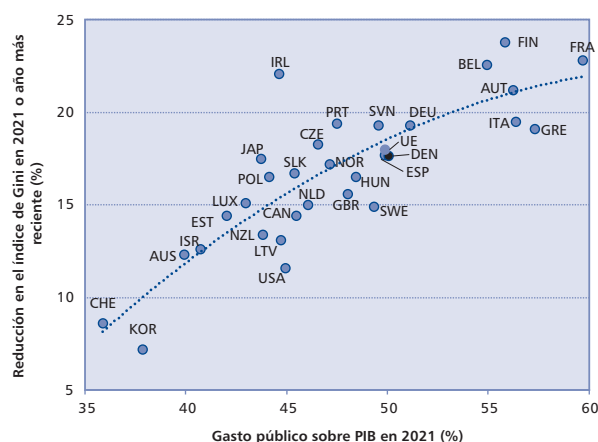
El efecto redistributivo de los impuestos ha de evaluarse en su conjunto, además de tener en cuenta sus efectos dinámicos a lo largo del tiempo. Contrariamente al carácter regresivo que se atribuye a la imposición indirecta en términos estáticos, la evidencia europea muestra que la desigualdad de la renta es menor en los países europeos en los que las cotizaciones sociales son más bajas y los impuestos indirectos son más altos (véase Bosca *et al.*, 2013).

Por lo que respecta a la progresividad del impuesto sobre la renta (gráfico 11), España se encuentra en una escala media-alta dentro de la UE, lo que convierte a los incrementos de progresividad en más gravosos en términos de eficiencia. Un contribuyente individual sin cargas familiares en España con una renta bruta de un 167 por 100, por encima de la media tributa en conceptos de IRPF y cotizaciones sociales tiene 16,3 puntos porcentuales más que un trabajador con una renta del 50 por 100 de la media, 4 puntos por encima de la UE. Solamente Francia y Bélgica se encuentran claramente por encima, mientras que países como Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega o Suecia se encuentran por debajo.

V. DÉFICIT, DEUDA Y ESPACIO FISCAL

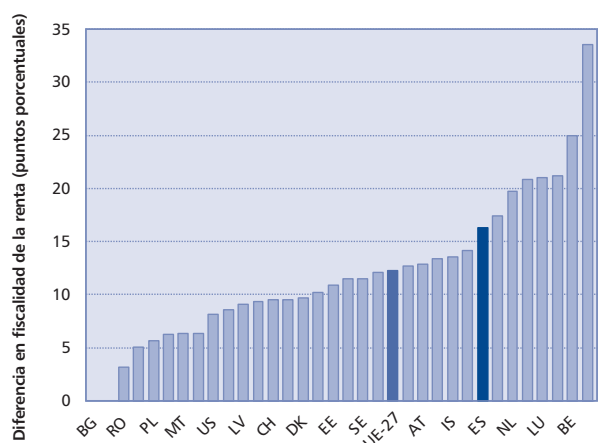
No es posible acabar este artículo sobre el sector público en España desde una perspectiva macroeconómica comparada con la UE sin analizar las diferencias en cuanto a los niveles actuales de deuda y déficit públicos, y el espacio fiscal con el que se encara el proceso de consolidación fiscal, tras la adopción en 2024 de las nuevas reglas fiscales en la UE (véase Consejo Europeo, 2024). El debate actual se centra en el ritmo de la consolidación fiscal que debe acometerse en los próximos años, así como en algunos aspectos clave de este proceso: su composición entre

GRÁFICO 10
GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB Y REDISTRIBUCIÓN EN EL ÍNDICE DE GINI, 2021



Fuentes: Elaboración propia en base a AMECO y OCDE.

GRÁFICO 11
DIFERENCIA EN FISCALIDAD DE LA RENTA PARA CONTRIBUYENTES INDIVIDUALES SIN CARGAS FAMILIARES CON RENTAS DEL 50 POR 100 Y 167 POR 100 DEL PROMEDIO, 2023



Fuentes: BBVA Research a partir de Tax and Benefits Database, Comisión Europea (2024).

aumentos de impuestos, racionalización del gasto o aumentos de las bases imponibles como resultado de nuevas reformas estructurales, el margen de endeudamiento, el nivel de presión fiscal, el tamaño del sector público y, por último, cómo abordar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas en un

contexto de progresivo envejecimiento de la población española durante las próximas décadas.

La comparación entre países de los niveles de deuda y déficit públicos es sencilla cuando se trata de economías que tienen simultáneamente combinaciones mayores o menores de ambas variables. Sin embargo, deja de serlo cuando unas tienen más déficit, pero menos deuda que otras, o viceversa. Para poder establecer dicha comparación, utilizaremos el concepto de espacio fiscal, que combina el déficit y la deuda pública de las economías, tomando como punto de partida al marco de análisis propuesto por Blanchard (1984). Aquí extenderemos esta metodología para considerar también explícitamente el crecimiento del PIB y la inflación, en línea con el trabajo de Doménech y González-Páramo (2017).

La restricción presupuestaria del sector público puede representarse de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\Delta d_t = \frac{(r-\gamma)}{1+\gamma} d_{t-1} - t_t + g_t \quad [1]$$

en donde d , t y g son, respectivamente, la deuda, los ingresos y el gasto público sin intereses en relación al PIB (de manera que $sp=t-g$ es el saldo presupuestario primario sobre el PIB), r es el tipo de interés nominal y el crecimiento nominal del PIB. Definamos como t_{max} y g_{min} el máximo nivel de presión fiscal y el mínimo nivel de gasto que la sociedad está dispuesta a aceptar, de manera que el máximo nivel de deuda sostenible (la que evite un crecimiento continuado de la deuda pública) viene determinado por:

$$d_{max} = \frac{1+\gamma}{r-\gamma} (t_{max} - g_{min}) \quad [2]$$

Este nivel máximo de deuda refleja el punto más allá del cual el sector público no tendría el capital político necesario para aumentar los impuestos, o reducir el gasto que se requeriría para estabilizar el valor de la deuda pública. Este límite varía en el tiempo y entre países en función de sus características económicas e institucionales y depende de las preferencias sobre la presión fiscal que la sociedad está dispuesta a soportar, como ya explicamos en la sección segunda.

Supondremos que, en ausencia de medidas discrecionales de ajuste fiscal, la dinámica del saldo presupuestario primario evoluciona gradualmente en función de la distancia respecto a su nivel máximo:

$$\Delta(t_t - g_t) \leq \alpha [(t_{max} - g_{min}) - (t_{t-1} - g_{t-1})] \quad [3]$$

en donde el parámetro α es la velocidad de convergencia hacia el máximo nivel del saldo presupuestario primario. La expresión [3] se puede justificar sobre la base de que los Gobiernos tratan de explotar el capital político que les proporciona aumentar el tamaño del sector público, condicionado al máximo ratio de déficit sobre el PIB soportable por la sociedad.

Las ecuaciones [1] y [3] determinan la dinámica de la deuda y del saldo presupuestario. La senda de convergencia al estado estacionario en el que el saldo presupuestario primario y la deuda alcanzan su valor máximo sostenible se representa a través de la recta AA' del gráfico 11, cuya ecuación viene dada por:

$$sp_t = t_t - g_t = \left(\frac{r-\gamma}{1+\gamma} + \alpha\right) (d_t - d_{max}) + (t_{max} - g_{min}) \quad [4]$$

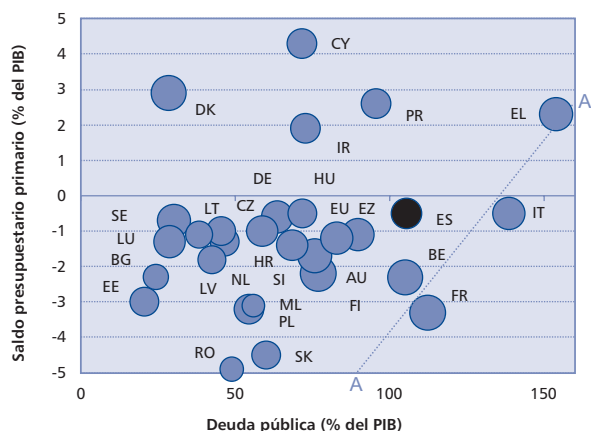
En principio, esta ecuación separa las combinaciones de deuda y saldo presupuestario en dos regiones. Por encima y a la izquierda de la recta AA', el saldo presupuestario primario aumenta y la deuda pública tiende a disminuir. Por debajo y a la derecha de esta recta ocurre lo contrario, por lo que el espacio fiscal es negativo y la economía entra en la zona de no sostenibilidad de la deuda pública.

En la práctica, en la medida que existe incertidumbre sobre los valores de las variables que determinan la pendiente (r , γ y α) y la intersección de la recta AA' con el eje de ordenadas, más que por una recta, el espacio de sostenibilidad viene determinado por un intervalo alrededor de ella. Para la calibración de la recta AA' hemos realizado los siguientes supuestos. En primer lugar, tomando la experiencia de Grecia en la crisis de deuda soberana, hemos considerado que el nivel máximo de deuda sostenible es del 150 por 100 del PIB. Por su parte, estimamos que en promedio $(r-\gamma)/(1+\gamma)$ es igual al 1 por 100 (igual que el promedio del período 2002 a 2015), y que $\alpha=0,1$, es decir, que el saldo presupuestario primario reduce cada año un 10 por 100 de la distancia a su nivel máximo (6). Teniendo en cuenta estos valores de d_{max} y $(r-\gamma)/(1+\gamma)$, y el nivel máximo del saldo presupuestario viene dado por:

$$t_{max} - g_{min} = \left(\frac{r-\gamma}{1+\gamma}\right) d_{max} = 1,5\% \quad [5]$$

Utilizando estas hipótesis y las previsiones de la Comisión Europea para finales de 2024, la recta AA' en el gráfico 12 muestra que las combinaciones de deuda y saldo presupuestario de Francia, Italia y

GRÁFICO 12
DEUDA PÚBLICA SOBRE EL PIB Y SALDO PRESUPUESTARIO PRIMARIO EN LA UE, 2024



Nota: El tamaño de cada círculo es proporcional al peso de los ingresos públicos sobre el PIB (en base a la RNB modificada en el caso de Irlanda).
 Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

Grecia, aunque distintas en su composición, son similares en términos del reto de consolidación fiscal. Cuanto más alejados, hacia arriba y hacia la izquierda, se encuentran los países de esta recta, mejor es la sostenibilidad de las cuentas públicas, como es el caso de Dinamarca. España parte con un déficit presupuestario primario menor que el de la UE y de la eurozona, pero con un nivel de deuda pública mayor. La combinación de ambas variables hace que España muestre una peor situación relativa en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas que la mayoría de las economías europeas, aunque mejor que la de Francia, Italia, Grecia o Bélgica. Respecto a Francia, aunque los niveles de deuda son similares, la ventaja de España reside en que su déficit presupuestario primario es muy inferior al de este país.

También resulta interesante la comparación entre España y Portugal. Tras la crisis de deuda soberana, Portugal presentaba una deuda pública y un saldo presupuestario primario sobre el PIB superiores a los de España, pero ha sabido corregirlos hasta alcanzar un espacio fiscal más saneado que España, con un tamaño del sector público muy similar. En este sentido, Portugal mantiene en la actualidad un saldo presupuestario primario como el que sería deseable que España presentara tras el proceso de consolidación fiscal que tiene pendiente durante los próximos cuatro o siete años, en función de los compromisos que se pacten con la Comisión Europea.

Para finalizar, conviene destacar dos aspectos relacionados con los niveles de deuda pública, por sus implicaciones sobre el crecimiento a largo plazo. El primero tiene que ver con la evidencia empírica reciente acerca del efecto en el crecimiento económico de mayores niveles de deuda pública. Heimberger (2023) estima una metarregresión con 816 estimaciones de 47 estudios que han cuantificado los efectos de la deuda pública sobre el crecimiento económico. La media no ponderada indica que un aumento de 10 puntos porcentuales en la relación deuda pública/PIB se asocia con una disminución de las tasas de crecimiento anual de 0,14 puntos porcentuales, con un intervalo de confianza del 95 por 100 de 0,09 a 0,19 puntos porcentuales. Sin embargo, esta media no es significativamente distinta de cero después de corregir el sesgo de publicación o tener en cuenta la endogeneidad de la deuda pública al crecimiento. Respecto a los efectos no lineales, el autor no encuentra un umbral uniforme de deuda pública/PIB, ya que los resultados son sensibles a los datos y a las especificaciones econométricas. Como hemos argumentado anteriormente, las características de cada país en cuanto a eficiencia del gasto público, los usos productivos de la deuda pública o las preferencias sociales pueden ser determinantes importantes de estos umbrales. En cualquier caso, la evidencia empírica sugiere que debe operar el principio de prudencia, de manera que los Gobiernos acumulen márgenes fiscales y reduzcan su deuda en las expansiones, para estar en disposición de aplicar políticas expansivas en las recesiones.

El segundo aspecto tiene que ver con las proyecciones de las trayectorias previstas para España de la ratio de deuda pública sobre el PIB a medio plazo. Las últimas proyecciones de la AIRF (2024), FMI (2024) o García *et al.* (2024) apuntan a que la deuda pública disminuirá mientras dure el ciclo expansivo, pero se estabilizará a medio plazo o incluso volverá a aumentar, salvo que se adopten nuevas medidas de consolidación fiscal. Con una brecha del PIB (*output gap*) positiva en 2023, el déficit estructural se estima cerca del 4 por 100 del PIB, aproximadamente un punto superior al existente en 2019. Como se ha argumentado anteriormente, las necesidades de financiación del sistema público de pensiones se situaron en el 4 por 100 del PIB en 2023, superando el déficit público, pero aumentarán en al menos 1,7 puntos en las próximas décadas (véase Comisión Europea, 2024), por lo que el déficit presupuestario primario podría situarse por encima del 4 por 100 del PIB. Con unas necesidades crecientes de gasto en pensiones, sanidad y depen-

dencia ligado al envejecimiento, las presiones sobre el gasto productivo, los ingresos y la deuda pública serán cada vez mayores, lo que previsiblemente supondrá un lastre sobre el crecimiento potencial (véase Cooley *et al.*, 2024).

VI. CONCLUSIONES

Con una renta per cápita de más de 11 puntos por debajo de la UE, España presentaba en 2023 un gasto público sobre el PIB en línea con la media no ponderada de sus miembros y únicamente 3 puntos por debajo de la UE. Los países europeos reflejan diferentes modelos de provisión de bienes y servicios públicos, de sistemas de protección social y de eficiencia de sus Administraciones públicas, de manera que no se observa una relación estadísticamente significativa entre la proporción del PIB destinada a gasto público y el nivel de renta per cápita. La similitud en el nivel de gasto público de España con el promedio de los países de la UE ha sido el resultado de un proceso de convergencia acaecido en los últimos quince años, en el que el gasto público per cápita ha aumentado mucho más que la renta per cápita. Pese a esta similitud, existen diferencias importantes.

En primer lugar, en cuanto al nivel de eficiencia del sector público en España. Aunque en media el nivel de eficiencia del sector público exhibe una relación estadísticamente significativa con los ingresos públicos, en nuestra economía se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE y a una considerable distancia de los países con sectores públicos más eficientes.

En segundo lugar, la composición del gasto público en España muestra un mayor peso del gasto social con relación al productivo que en la UE. Por el contrario, desde hace años, el peso de la inversión pública en el PIB de la economía española se sitúa entre los niveles más bajos de los países de la UE.

En tercer lugar, la estructura de los ingresos públicos también es diferente. Con una imposición sobre el capital similar a la de la UE, la indirecta y las del trabajo en el impuesto de la renta son inferiores, mientras las cotizaciones sociales son superiores, por la mayor imposición que recae sobre las empresas.

Cuarto, la progresividad del impuesto sobre la renta de España se sitúa en el tramo medio-alto de los países de la UE mientras que la imposición sobre la propiedad o la riqueza es la cuarta más elevada, después de Francia, Bélgica y Grecia. Por el contrario, la fiscalidad medioambiental es de las más bajas de la UE. El sistema fiscal permite reducir la desigual-

dad de la renta antes de impuestos y transferencias en una magnitud similar a la de Noruega o Dinamarca, o incluso mayor que la de Holanda o Suecia.

En quinto y último lugar, España parte con niveles de deuda y déficit públicos que se enmarcan en una situación de mayor vulnerabilidad que la mayoría de los países de la UE en términos de sostenibilidad de sus cuentas públicas, y con unos compromisos futuros de gasto mayores en un escenario inercial.

Todas las conclusiones anteriores constituyen un conjunto de retos importantes para el sector público en España que exigen mejorar su eficiencia, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y la evaluación de las políticas públicas, y apostar por una estructura de ingresos y gastos que maximice el crecimiento potencial de su renta per cápita, como condición necesaria para afrontar con éxito la sostenibilidad de su Estado de bienestar ante los desafíos del envejecimiento y de la transición hacia una economía descarbonizada.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de VÍCTOR AUSÍN, J. E. BOSCA, R. DOMÉNECH y J. FERRI agradecen las ayudas de los proyectos Prometeo para grupos de investigación de excelencia CIPROM/2023/39, de la Generalitat Valenciana; PID2023-152348NB-I00 y TED2021-132629B-I00 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

(1) Existe una amplia literatura empírica que evalúa los efectos del tamaño del Gobierno sobre el crecimiento del PIB per cápita (véase, por ejemplo, las panorámicas de JOHANSSON, 2016, y BERGH y HENREKSON, 2011). Aunque la evidencia está lejos de ser concluyente y varía según las especificaciones del modelo, las definiciones de las variables, la muestra de países seleccionados, los períodos, la calidad de los datos o los métodos de estimación, los resultados muestran consistentemente un efecto negativo del tamaño del Gobierno sobre el crecimiento de las economías avanzadas. Recientemente, ANDRÉS *et al.* (2024) encuentran que el efecto del tamaño del Gobierno sigue una forma de U invertida: positivo y mayor en el bienestar social que para el crecimiento del PIB per cápita cuando el tamaño del Gobierno está por debajo del 35 al 40 por 100, y negativo más allá de ese umbral. Más importante aún, el rango de valores para los cuales el tamaño del Gobierno afecta positivamente al crecimiento y al bienestar se amplía significativamente con la calidad del Gobierno, el gasto público productivo y los bajos niveles de deuda. La evidencia empírica muestra que un sector público eficiente en todos estos frentes es más importante para maximizar el bienestar social e impulsar el desarrollo económico que el tamaño del sector público *per se*.

(2) El PIB de Irlanda en todos los ratios de este trabajo está corregido a la baja basándose en la RNB modificada, tal como proponen DE LA FUENTE y DOMÉNECH (2023).

(3) ANDRÉS *et al.* (2024) y DE LA FUENTE (1997) encuentran que el aumento del tamaño del sector público afecta negativamente al crecimiento del PIB per cápita en los países de la OCDE. De

acuerdo con los resultados DE LA FUENTE (1997), una disminución del gasto público sobre el PIB de 5 puntos (equivalente a un 10 por 100 del promedio) aumentaría el crecimiento a medio plazo en unas 6 décimas, lo que supone una elasticidad de 0,06, bastante próxima a la estimada por ANDRÉS *et al.* (2024), alrededor de 0,05 dependiendo del método de estimación.

(4) LAGO Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2016) realizaron un análisis de la dinámica del gasto público en España entre 1995 y 2012. En este trabajo se comparaba la eficiencia del gasto público en España respecto a los 24 países europeos de la OCDE de 2001 a 2012. La metodología empleada era la del análisis envolvente de datos (modelos DEA). Los autores concluían que en cuanto a la eficiencia relativa en la asignación de los recursos, de las tres funciones de gasto que estudiaban, sanidad es la que mostraba un mejor resultado comparado y educación el peor. Por su parte, la efectividad del gasto público en la redistribución de la renta era moderada.

(5) Suecia tiene un sistema de pensiones híbrido entre el sistema de reparto y el de capitalización. Dinamarca, en donde las cotizaciones sociales son prácticamente nulas, la pensión básica del primer pilar de pensiones públicas se financia con impuestos, mientras que el segundo y tercer pilar de pensiones de empleo y de planes privados, respectivamente, son sistemas de capitalización ampliamente extendidos.

(6) El valor de $\alpha=0,1$ está en línea con las estimaciones de AFONSO (2008), BOHN (2008) y CHECHERITA-WESTPHAL y ŽDÁREK (2017).

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. (2008). Ricardian fiscal regimes in the European Union. *Empirica*, 35(3), pp. 313-334.
- AlREf. (2024). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea. *Opinión*, 1/24.
- ALESINA, A. (1999). Too Large and Too Small Governments. En K. CHU, S. GUPTA y V. TANZI (eds.), *Economic Policy and Equity*, (pp. 216-234). <http://t.ly/ZA2fe>
- ANDRÉS, J. Y. y DOMÉNECH, R. (2015). *En busca de la prosperidad*. Ediciones Deusto.
- ANDRÉS, J., BANDRÉS, E., DOMÉNECH, R. GADEA, L. (2024). *Social Welfare and Government Size*. BBVA Research. t.ly/dZkZC
- BARRO, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125. <http://t.ly/SvgYo>
- BARRO, R. J. y SALA-I-MARTIN, X. (1992). Public finance in models of economic growth. *Review of Economic Studies*, 59, pp. 645-661. <http://t.ly/uADdZ>
- BAXTER, M. y KING, R. G. (1993). Fiscal policy in general equilibrium. *The American Economic Review*, pp. 315-334. <https://goo.gl/oPJYSA>
- BAUMOL, W. J. (2012). *The cost disease: Why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven, CT: Yale University Press
- BERGH, A. y HENREKSON, M. (2011). Government size and growth: a survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872-897.
- BESLEY, T. y PERSSON, T. (2014). The causes and consequences of development clusters: State capacity, peace, and income. *Annual Review of Economics*, 6(1), pp. 927-949. <http://t.ly/5fJkv>
- BESLEY, T. y DRAY, S. (2024). Trust and State Effectiveness: The Political Economy of Compliance. *The Economic Journal*, 134(662), pp. 2225-2251. <https://doi.org/10.1093/ej/ueae030>
- BLANCHARD, O. (2023). *Fiscal policy under low interest rates*. MIT press.
- BLANCHARD, O. J. (1984). Current and Anticipated Deficits, Interest Rates and Economic Activity. *European Economic Review*, 25, pp. 361-381. <https://goo.gl/2khDcf>
- BOHN, H. (2008). The sustainability of fiscal policy in the United States. En R. NECK y J. E. STURM (eds.), *Sustainability of Public Debt*. The MIT Press. <http://t.ly/VOLho>
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2009). Tax Reforms and Labour-market Performance: An Evaluation for Spain using REMS. *Moneda y Crédito*, 228, pp. 145-196.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2013). Fiscal devaluations in EMU. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206(3), pp. 2013.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2017). Estructura Fiscal, Crecimiento Económico y Bienestar en España. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 250-264.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2023). Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales. En Instituto de Estudios Económicos, *La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española*, 57-68. <http://t.ly/zqG6U>
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R., y FERRI, J., MÉNDEZ, R. Y RUBIO-RAMÍREZ, J. F. (2020). Financial and fiscal shocks in the great recession and recovery of the Spanish economy. *European Economic Review*, 127, 103469.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. y VARELA, J. (2011). *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan.
- BOSCA, J. E. y FERRI, J. (2024). Las Administraciones Públicas y la Productividad en España: ¿estímulo o freno? En *Los ciudadanos ante la administración: reflexiones críticas y recomendaciones*, Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (A. NOVALES coordinador). Documento de Trabajo 2024/05. FEDEA.
- CARDOSO, M., DOMÉNECH, R., GARCÍA, J. R., SICILIA, J. y ULLOA, C. A. (2016). Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo. *Observatorio Económico España*. BBVA Research. <http://t.ly/WpPxl>
- CAREY, D. y RABESONA, J. (2002). Tax ratios on labour and capital income and on consumption. *OECD Economic Studies*, 35(2), pp. 129-174.

- CHECHERITA-WESTPHAL, C. y ŽDÁREK, V. (2017). Fiscal reaction function and fiscal fatigue: evidence for the euro area. *CB Working Paper*, 2036.
- COENEN, G., McADAM, P. y STRAUB, R. (2008). Tax reform and labour-market performance in the euro area: A simulation-based analysis using the New Area-Wide Model, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 32(8), pp. 2543-2583.
- COMISIÓN EUROPEA. (2024). *Ageing Report 2024. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*. <http://t.ly/VBrM1>
- COOLEY, T. F., HENRIKSEN, E. y NUSBAUM, C. (2024). Demographic obstacles to European growth. *European Economic Review*, 104829. <http://t.ly/ijS2x>
- DE LA FUENTE, A. (1997). Fiscal Policy and Growth in the OECD. *CEPR Discussion Paper*, n.º. 1755. <http://t.ly/wxHs3>
- DE LA FUENTE, Á., AYUSO, M., CONDE-RUIZ, J. I., DEVESA, E., DÍAZ-GIMÉNEZ, J., DÍAZ-SAAVEDRA, J., ... Y SERRANO, F. (2023). *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*. Estudios sobre la Economía Española 2023/31. <https://bit.ly/3yqtRvJ>
- DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011). The Effects of Public Investment. En J. E. BOSCA, R. DOMÉNECH, J. FERRI y J. VARELA, *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan. <https://goo.gl/iCqDzY>
- DE LA FUENTE, Á., DOMÉNECH, R. (2024a). Cross-country data on skills and the quality of schooling: A selective survey. *Journal of Economic Surveys*. <https://doi.org/10.1111/joes.12530>
- DE LA FUENTE, Á. y DOMÉNECH, R. (2023). Renta per cápita y productividad en la OCDE de 1960 a 2022. *Documento de Trabajo*, 09. <http://t.ly/Uin4x>
- DE LA FUENTE, Á., DOMÉNECH, R. (2024a). Gasto en educación, capital humano y bienestar social. En *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2024*. Fundación Ramón Areces y la Fundación Europea Sociedad y Educación. <t.ly/m2mzo>
- DOMÉNECH, R. (2024). *The economic outlook of Portugal and Spain, and their long-term ageing challenge*. BBVA Research. <http://t.ly/MTY28>
- DOMÉNECH, R. y GONZÁLEZ-PÁRAMO J. M. (2017). Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales: lecciones de la crisis y opciones de futuro. En *Análisis Empíricos de la Economía Española*- Thomson Reuters.
- DOMÉNECH, R. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2017). Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales en España: lecciones de la crisis y opciones de futuro. En J. GARCÍA, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y A. MATAS (directores), *Análisis Empíricos de la Economía Española, Ensayos en homenaje a Josep Lluís Raymond Bara*. Thomson Reuters Aranzadi.
- FMI. (2024). Steady but slow: Resilience amid divergence. *World Economic Outlook*, April 2024.
- FUNDACIÓN RAFAEL DEL PINO. (2024). *Bases de datos sobre la economía española: BDREMS y BDMACRO*. <http://t.ly/t8B09>
- GARCÍA, A., SARASA, D. y ULLOA, C. (2024). *Stochastic DSA under EUs Reformed Fiscal Rules: the case of Spain*. BBVA Research, Trabajo en curso.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2023). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI*. <https://bit.ly/3AduJVd>
- HALL, R. E. y JONES, C. I. (2007). The Value of Life and the Rise in Health Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), pp. 39-72. <http://goo.gl/MjlxRm>
- HANUSHEK E. A. y WOESSMANN, L. (2011). The Economics of International Differences in Educational Achievement. *Handbook of the Economics of Education*, Volumen 3, pp. 9-200. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53429-3.00002-8>
- HANUSHEK, E.A. (2020). Education production functions. En *The Economics of Education: A Comprehensive Overview*, pp. 161-170.
- HEIMBERGER, P. (2023). Do higher public debt levels reduce economic growth? *Journal of Economic Surveys*, 37(4), pp. 1061-1089.
- IRMEN, A. y KUEHNEL, J. (2009). Productive government expenditure and economic growth. *Journal of Economic Surveys*, 23(4), pp. 692-733.
- JOHANSSON, Å. (2016). Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence. *OECD Economics Department Working Papers*, 1346.
- JORDÀ, Ò. (2005). Estimation and inference of impulse responses by local projections. *American Economic Review*, 95(1), pp. 161-182. <http://t.ly/fQF4p>
- KNELLER, R., BLEANEY, M. F. y GEMMELL, N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74(2), pp. 171-190.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016). El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿gastamos lo suficiente? ¿gastamos bien? *Papeles de Economía Española*, n.º 147. ISSN: 0210-9107.
- MARTÍN, L., MÁS, P. y POU, V. (2023). Fiscalidad medioambiental en Europa y España. Armonización, convergencia y reformas. *ICE, Revista de Economía*, 932.
- MARTINEZ-MONGAY, C. (2000). ECFIN's effective tax rates: properties and comparisons with other tax indicators. *Working Paper*, n.º. 146. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

MENDOZA, E. G., RAZIN, A. y TESAR, L. L. (1994). Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption. *Journal of Monetary Economics*, 34(3), pp. 297-323.

ROMP, W. y HAAN, J. D. (2007). Public capital and economic growth: A critical survey. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (Supplement), 6-52.

SCANDIZZO, P. L. y PIERLEONI, M. R. (2020). Short and long-run effects of public investment: Theoretical premises and empirical evidence. *Theoretical Economics Letters*, 10(04), pp. 834-867.

WOESSMANN, L. (2016). The importance of school systems: Evidence from international differences in student achievement. *The Journal of Economic Perspectives*, 30(3), pp. 3-31.

¿ES POSIBLE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRECIENTES NECESIDADES DE GASTO PÚBLICO? (*)

Carmen MARÍN GONZÁLEZ

FEDEA

Diego MARTÍNEZ LÓPEZ

Universidad Pablo de Olavide y FEDEA

Javier J. PÉREZ

Banco de España

Resumen

Los Gobiernos se están enfrentando a nuevas y/o crecientes necesidades de gasto en los ámbitos del envejecimiento, la transición climática, la defensa o la política industrial, entre otras. Estas circunstancias pueden afectar a la solidez de las finanzas públicas en la próxima década. En este artículo evaluamos, para el período 2024-2034, cómo impactarían dichas necesidades sobre las cifras de déficit y deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas españolas y del subsector de comunidades autónomas. Se consideran varios escenarios de evolución y diferentes políticas fiscales al respecto. Nuestra principal conclusión es que su financiación requerirá de una combinación de reformas fiscales nacionales y cooperación europea.

Palabras clave: deuda pública, déficit público, nuevas necesidades de gasto.

Abstract

Governments face new and increasing financial needs derived from expenditure pressures related to aging, climate change, national defense or industrial policy, among others. These challenges may well affect the soundness of public finances over the next decade. In this paper, we assess how such as public spending needs would impact public debt and deficit of the Spanish General Administration and the Regional one as well over the period 2024-2034. Different scenarios and fiscal policies are considered in the simulations carried out. Our main conclusion is that the appropriate financing of these spending needs will require a combination of fiscal national reforms and stronger European cooperation.

Keywords: public debt, public deficit, new spending needs.

JEL classification: H50, H60, H70.

I. INTRODUCCIÓN

El gasto público ha sido crucial para mitigar los efectos de la pandemia y la crisis energética derivada de la invasión rusa de Ucrania. En el primer caso, las inversiones en salud pública, ayudas directas a ciudadanos y empresas, y programas de estímulo económico ayudaron a sostener la economía y proteger a los más vulnerables. Y en el segundo, el gasto público ha sido esencial para subvencionar los precios de la energía y apoyar a los sectores más afectados. No obstante, estas medidas han dejado un legado de deuda pública elevada, que plantea desafíos para la sostenibilidad fiscal a largo plazo (Gopinath, 2024).

Las Administraciones públicas españolas (AA. PP.) afrontan un saldo deficitario estructural y un nivel elevado de deuda pública, tanto en términos históricos como en comparación con otros países europeos. Esta situación representa una vulnerabilidad para la provisión de los servicios públicos, especialmente en un entorno internacional com-

plejo y expuesto a riesgos geopolíticos y energéticos porque disminuye la capacidad de aplicar políticas fiscales contracíclicas, cruciales en momentos de crisis, debido a los reducidos márgenes de manobra disponibles.

En este contexto, un sistema de reglas fiscales eficaz y creíble es fundamental para coordinar y disciplinar la actuación de las distintas AA. PP. La entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales de la Unión Europea (UE) y su eventual traducción al pacto de estabilidad interno deberían ayudar a reducir el desequilibrio presupuestario en el medio plazo. Estas reglas buscan establecer un marco de sostenibilidad fiscal que permita a los Estados miembros gestionar sus finanzas públicas de manera más responsable y predecible.

La salud de las cuentas públicas en el medio plazo depende de varios factores clave. Primero, del crecimiento potencial de la economía, que determina la capacidad de recaudación tributaria del Gobierno. Segundo, de las políticas y tendencias del gasto público, que deben ser gestionadas de manera eficiente para

evitar incrementos insostenibles. Tercero, de la evolución del coste de financiar la nueva deuda pública, que será necesaria para sufragar programas de gasto no cubiertos por ingresos ordinarios. Estas variables influyen directamente en el nivel y la dinámica de la deuda, elementos esenciales para evaluar su sostenibilidad a largo plazo.

Frente a otros episodios históricos de recomposición de los márgenes presupuestarios, actualmente existe, como elemento novedoso, una elevada presión sobre el gasto público presente y futuro. A las presiones habituales derivadas del envejecimiento de la población (pensiones, salud) y el sesgo al gasto social vinculado a los ciclos políticos, se suman nuevas necesidades de gasto. Estas incluyen las derivadas de los cambios medioambientales y climáticos (mitigación y transición), las geopolíticas vinculadas al mayor gasto en defensa y en política industrial para reducir dependencias comerciales en materiales críticos y energía, y las asociadas a otras grandes tendencias económicas como la transformación digital. Aunque parte de estas necesidades de inversión y gasto serán financiadas por el sector privado, se estima que la contribución pública deberá ser sustancial (Bouabdallah *et al.*, 2024; López-Vicente *et al.*, 2024a).

El objetivo de este artículo es proporcionar sendas simuladas de la evolución de la deuda pública en España, distinguiendo entre el conjunto de las AA. PP. y las comunidades autónomas (CC. AA.), que son los subsectores relevantes en términos de deuda, en la próxima década. Estas simulaciones se basarán en escenarios de consolidación fiscal vinculados a la aplicación de las nuevas reglas fiscales y la estabilización de la dinámica de la deuda, añadiendo supuestos y estimaciones sobre las futuras necesidades de gasto público. Este análisis permitirá proporcionar un marco para la reflexión sobre las opciones que se deberían tomar en el contexto de las políticas tributaria y de gasto público en el futuro, así como reflexionar sobre la circunstancia de que parte de las nuevas necesidades de gasto se ataquen desde una perspectiva europea, en línea con las recomendaciones del informe Draghi (Draghi, 2024).

II. LAS TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN EL ACTUAL ESCENARIO DE TENSIONES GEOPOLÍTICAS

En el contexto actual de crecientes tensiones geopolíticas, las tendencias del gasto público están siendo moldeadas tanto por antiguas como por

nuevas necesidades (López-Vicente *et al.*, 2024a), que reflejan tanto las presiones derivadas de factores demográficos, sociales, económicos y ambientales, como las demandas emergentes relacionadas con la seguridad y la autonomía estratégica.

1. Las necesidades de gasto «clásicas»

El envejecimiento de la población es una de las principales presiones sobre el gasto público en los países desarrollados. A medida que la proporción de personas mayores aumenta, también lo hacen las demandas sobre los sistemas de pensiones y salud. En España, por ejemplo, el gasto en pensiones representa una parte sustancial del presupuesto público, y se espera que esta tendencia continúe debido al envejecimiento de la población. Además, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad agravan esta situación, creando una presión adicional sobre los recursos públicos destinados a la salud y el bienestar de los mayores (European Commission, 2024).

Por otra parte, el llamado «sesgo al gasto social» se refiere a la tendencia de los Gobiernos a priorizar el gasto en programas sociales, como educación, salud y bienestar, para mantener la cohesión social y reducir la desigualdad (Schuknecht y Zemanek, 2021; Delgado-Téllez *et al.*, 2022). Este sesgo es particularmente evidente en contextos de alta polarización política y creciente desigualdad de ingresos y oportunidades. En muchos países europeos, incluido España, el gasto social ha aumentado significativamente en las últimas décadas, reflejando un compromiso con la protección social y la equidad (Alloza *et al.*, 2022).

Finalmente, los ciclos políticos también influyen en las tendencias del gasto público. En períodos de elecciones, los Gobiernos tienden a aumentar el gasto en programas populares para ganar apoyo. Este fenómeno es más pronunciado en contextos de elevada competitividad política en los extremos ideológicos y de desigualdad, donde los partidos políticos buscan diferenciarse mediante promesas de gasto público (Alloza *et al.*, 2022).

2. Nuevas necesidades de gasto

Los cambios medioambientales y climáticos están generando nuevas demandas de gasto público. La mitigación del cambio climático y la transición hacia una economía más sostenible requieren inversiones significativas en energías renovables, infraestructura verde y tecnologías limpias. Además, los Gobiernos deben financiar medidas de adaptación para prote-

ger a las comunidades vulnerables de los impactos del cambio climático, como inundaciones, sequías, incendios de mayor magnitud y olas de calor.

Por otra parte, el actual entorno de tensiones geopolíticas está llevando a muchos países a aumentar su gasto en defensa (López Vicente *et al.*, 2024b). La invasión de Ucrania, por ejemplo, ha provocado un cambio de paradigma en la política de seguridad de la Unión Europea, que ahora busca reforzar su autonomía estratégica y reducir las brechas de capacidad con otras potencias. En España, el gasto en defensa ha aumentado en respuesta a estas amenazas, con un enfoque en la modernización de las fuerzas armadas y la mejora de la ciberseguridad.

Las tensiones geopolíticas también han puesto en evidencia la necesidad de reducir las dependencias comerciales en materiales críticos y energía (Ioannou y Pérez [*co-leads*], 2023). La pandemia del COVID-19 y las recientes disputas comerciales han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales. Como resultado, muchos países están invirtiendo en políticas industriales para fomentar la producción nacional de bienes estratégicos y reducir la dependencia de importaciones. De manera adicional, las crecientes tensiones migratorias desde el norte de África añaden un nuevo vector a tener en cuenta en este complejo contexto.

La transformación digital es otra gran tendencia económica que está impulsando nuevas necesidades de gasto público. La digitalización de la economía requiere inversiones en infraestructura digital, educación y formación en habilidades digitales, y la modernización de los servicios públicos. Además, la adopción de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, plantea desafíos y oportunidades para los Gobiernos, que deben equilibrar la innovación con la protección de la privacidad y la seguridad (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2024).

En resumen, las tendencias del gasto público en el actual escenario de tensiones geopolíticas están siendo moldeadas por una combinación de antiguas y nuevas necesidades. Las presiones derivadas del envejecimiento de la población, el sesgo al gasto social y los ciclos políticos continúan siendo relevantes, mientras que las demandas emergentes relacionadas con el cambio climático, la seguridad, la política industrial y la transformación digital están redefiniendo las prioridades de gasto. Los Gobier-

nos deben abordar estas complejas dinámicas para asegurar la sostenibilidad fiscal y el bienestar de sus ciudadanos en un mundo cada vez más interconectado y desafiante.

3. El debate sobre la caída de la inversión pública

En este contexto, y dadas esas nuevas necesidades de gasto, la inversión pública debería empezar a jugar un papel más importante en los próximos años. No obstante, y a pesar de algunos impulsos temporales como el derivado del programa *NGEU* (Next Generation EU) en el caso europeo (Alonso *et al.*, 2022), la literatura ha identificado un cierto declive secular de la inversión pública a nivel global (Delgado-Téllez *et al.*, 2022).

Varios factores explican el declive secular de la inversión pública en las economías avanzadas. Primero, la oferta de capital público disminuye a medida que los países alcanzan niveles más altos de desarrollo, ya que la infraestructura existente reduce la necesidad de nuevas inversiones. Y ello a pesar de la creciente evidencia del aumento de los costes de mantenimiento de dichas infraestructuras, con varios debates abiertos en nuestro país acerca de la red de carreteras y de trenes de cercanías y de alta velocidad. Sin embargo, como se ha comentado antes, la digitalización y la mitigación del cambio climático, requieren más inversión pública. Segundo, la privatización de sectores como telecomunicaciones y energía ha reducido el papel del sector público, aunque Mehrotra y Vålilä (2006) argumentan que esto no explica completamente el declive continuo. Las asociaciones público-privadas (PPP) también tienen un impacto limitado, debido a su reciente aparición y pequeña proporción en la inversión global (Engel *et al.*, 2020).

Dos novedosas corrientes de la literatura ofrecen explicaciones adicionales. La hipótesis de la «dominancia social» que se ha discutido en la sección anterior sugiere que factores como el envejecimiento de la población y la globalización han incrementado el gasto social, desplazando la inversión pública. Esto se debe a la presión de votantes de edad avanzada que priorizan beneficios a corto plazo sobre inversiones a largo plazo. La hipótesis de las «reglas fiscales» destaca que, eventualmente, los marcos fiscales rígidos limitan las opciones de los responsables de políticas, especialmente en tiempos de estrés fiscal (Ardanaz *et al.*, 2021), lo que lleva a una reducción desproporcionada de la inversión pública. Aunque las reglas fiscales han mejorado la

salud fiscal, su impacto en la inversión pública no es concluyente (véase Delgado-Téllez *et al.*, 2022).

III. SIMULACIONES DE DEUDA PARA ESPAÑA

En esta sección proporcionamos sendas simuladas de la evolución de la deuda pública en España, distinguiendo entre el conjunto de las AA. PP. y las CC. AA., que son los subsectores relevantes en términos de deuda, en la próxima década (2024-2034). Estas simulaciones se basan en escenarios de consolidación fiscal vinculados a la aplicación de las nuevas reglas fiscales y la estabilización de la dinámica de la deuda, añadiendo supuestos y estimaciones sobre las futuras necesidades de gasto público, tomados de López Vicente *et al.* (2024a). El modelo utilizado para producir las sendas es un modelo DSA (por sus siglas en inglés, *debt sustainability analysis*) determinista, cuyos principales elementos describimos en el siguiente apartado.

1. Modelo de simulación

El modelo se basa en la aportación recogida en Warmedinger *et al.* (2015) y extendida en Hernández de Cos *et al.* (2018), que a su vez se alimenta de otras referencias ahí señaladas. La descripción de este sigue la realizada por Lorenzo *et al.* (2023), Alloza *et al.* (2024) y Marín y Martínez (2024).

El punto de partida es la conocida ecuación de dinámica de la deuda,

$$b_t - b_{t-1} = \left(\frac{r_t}{1+g_t} \right) b_{t-1} - \left(\frac{\pi_t + g_t}{1+g_t} \right) b_{t-1} - p_t \quad [1]$$

donde b es el *stock* de deuda como porcentaje del producto interior bruto (PIB), r es el tipo de interés nominal implícito de esa deuda, g es la tasa de crecimiento real de la economía, π es la tasa de variación del deflactor del PIB o inflación y p es el saldo público primario medido como porcentaje del PIB. Todas las variables van referidas a un año t o $t-1$.

En este punto, procede elaborar brevemente sobre las principales variables y relaciones económicas implicadas en la expresión [1]. En primer lugar, y siguiendo a Warmedinger *et al.* (2015), la tasa de crecimiento del PIB real (g_t) viene dada por la siguiente expresión:

$$g_t = \rho g_{t-1} + (1-\rho)\bar{g}_{t-1} - \beta_1 \Delta d_t^E - \beta_2 O_t - \beta_3 (r_t - r_{t-1}) \quad [2]$$

donde dicha tasa muestra una persistencia ρ con respecto a valores pasados y, de manera complementaria, con el crecimiento del PIB potencial de pleno empleo \bar{g} . Además, β_1 es el multiplicador fiscal, Δd_t^E es la variación del saldo público estructural

primario como porcentaje del PIB, β_2 es la sensibilidad de la tasa de crecimiento del PIB al cierre del *output gap* O_t y β_3 es la sensibilidad de la tasa de crecimiento del PIB a los tipos de interés, siendo r es el tipo de interés nominal.

La orientación de la política fiscal, medida a través de Δd_t^E se aproxima a partir de la descomposición del saldo presupuestario, como porcentaje del PIB nominal, en saldo cíclico y estructural:

$$d_t \equiv d_t^E \left(\frac{Y_t}{\bar{Y}_t} \right) + d_t^C \quad [3]$$

donde \bar{Y}_t es el nivel de PIB potencial nominal, Y_t es el PIB nominal efectivamente existente en esa economía y d_t^C es el saldo cíclico, obtenido a partir de la semielasticidad ϵ con respecto al *output gap*:

$$d_t^C \equiv \epsilon O_t \quad [4]$$

Por su parte, la tasa de inflación se obtiene a partir de una curva de Phillips extendida, que relaciona dicha tasa de inflación con la situación cíclica de la economía, esto es, el *output gap* y con las expectativas de inflación, que a su vez se calculan ponderando tasas de inflación pasadas y el objetivo del Banco Central Europeo (BCE) a medio plazo. De otra forma:

$$\pi_t = \vartheta_0 \pi^0 + (1-\vartheta_0)^{1/4} (\pi_{t-1} + \pi_{t-2} + \pi_{t-3} + \pi_{t-4}) + \vartheta_1 O_t \quad [5]$$

donde ϑ_0 es el anclaje de la inflación al objetivo a medio plazo del BCE (π^0), π_t es la tasa de inflación en t y ϑ_1 la sensibilidad de la inflación al *output gap* O_t (1).

Por último, los tipos de interés a los que se remunera la deuda pública van a responder a una combinación de tipos a corto y medio plazo según la siguiente expresión:

$$r_t = \varphi_r r_{t-1} + (1-\varphi_r) \{ (1-\varphi_r^C) r_t^L + \varphi_r^C r_t^C \} \quad [6]$$

en la que, mediante un proceso de histéresis (φ_r), valores pasados impactan en el presente, con las emisiones contemporáneas de deuda influyendo también sobre r_t a través de interacciones entre el corto y el largo plazo, denotados respectivamente por los superíndices C y L .

En este contexto, los tipos de interés a largo plazo (diez años) vienen dados según la siguiente expresión:

$$r_t^L = \sum_{i=0}^9 i_{t+i}^{lr} / 10 + \theta_{repo} + \theta_{plazo}^{lp} + \theta_t^{sob10a} \quad [7]$$

donde i_{t+i}^{lr} es el promedio del tipo de interés interbancario esperado para el año $t+i$ obtenido del *Survey of Monetary Analysts* del BCE, θ_{repo} es el di-

ferencial medio entre los tipos de interés soberanos con calificación crediticia AAA a muy corto plazo y los tipos interbancarios, θ_{plazo}^{cp} es la prima por plazo del tipo de interés a diez años y θ_t^{sob10a} es la prima de riesgo soberano de la deuda española a diez años frente a su equivalente con calificación crediticia AAA.

Por su parte, los tipos de interés a corto plazo r_t^c se determinan según la siguiente expresión:

$$r_t^c = i_t^{lr} + \theta_{repo} + \theta_{plazo}^{cp} + \varphi\theta_t^{sob10a} \quad [8]$$

siendo θ_{plazo}^{cp} la prima por plazo a un año, φ es la fracción de la prima por riesgo soberano a diez años y

$$\theta_t^{sob10a} = \beta_1^\theta + \beta_2^\theta (d_{t-1} - 0,6) \quad [9]$$

que recoge la dinámica de la prima de riesgo soberano a diez años según la distancia de la ratio de la deuda pública sobre el PIB al valor de referencia europeo del 60 por 100.

Para la calibración del modelo, se han seguido Warmendinger *et al.* (2015), Hernández de Cos *et al.* (2018), Marín (2020) y Alloza *et al.* (2024).

Y, en particular, los valores finalmente seleccionados para la calibración son los que aparecen en el cuadro n.º1.

2. Diseño de los escenarios

El primer paso para diseñar los escenarios consiste en distribuir las necesidades de gasto entre niveles de gobierno atendiendo a su distribución competencial como se indica en el cuadro n.º 2. En este sentido, sobre la base de la estimación de las necesidades de gasto realizada en López-Vicente *et al.* (2024a), hemos considerado que la totalidad del gasto en pensiones y en defensa, en la medida en que se trata de políticas financiadas y gestionadas a nivel central, se imputaría al conjunto de AA. PP. sin derivaciones hacia las CC. AA. Por su parte, tanto los incrementos de gasto asociados al sistema sanitario como a los servicios sociales se atribuyen completamente a los Gobiernos autonómicos. Finalmente, las estimaciones de nuevas necesidades de gasto unidas a las transiciones ecológica y digital se distribuyen al 50 por 100 entre las CC. AA. y el resto de las AA. PP. En consecuencia, establecemos que de los 3,8 puntos de PIB en que se

CUADRO N.º 1.
CALIBRACIÓN DE LOS PARÁMETROS DEL MODELO

| PARÁMETRO | SIGNIFICADO | VALOR |
|---------------------------------|---|-------------|
| ρ | Persistencia del crecimiento real del PIB | 0,5 |
| β_1 | Multiplicador fiscal | 0,55 |
| β_2 | Sensibilidad de la tasa de crecimiento del PIB real al cierre del <i>output gap</i> | 0,2 |
| β_3 | Sensibilidad de la tasa de crecimiento del PIB real a los tipos de interés | 0,5 |
| \bar{g} | Tasa de crecimiento del PIB potencial | 1,5% |
| ϵ | Semielasticidad del saldo con respecto al <i>output gap</i> (AA. PP./CC. AA.) | 0,56 / 0,15 |
| π_0 | Tasa de inflación objetivo del BCE | 2% |
| ϑ_0 | Anclaje de la inflación al objetivo a medio plazo del BCE | 0,3 |
| ϑ_1 | Sensibilidad de la inflación al <i>output gap</i> | 0,1 |
| φ_r | Persistencia del tipo de interés implícito respecto a sus valores pasados | 0,7 |
| φ_r^c | Peso de la deuda a corto plazo en la determinación de los tipos de interés | 0,2 |
| θ_{repo} | Diferencial medio entre los tipos de interés soberanos con calificación crediticia AAA a muy corto plazo y los tipos interbancarios | -0,17 |
| θ_{plazo}^{lp} | Prima por plazo del tipo de interés a diez años | 0,2 |
| θ_{plazo}^{cp} | Prima por plazo del tipo de interés a un año | 0 |
| φ | Valor de la prima por riesgo soberano a un año con respecto a la de diez | 0,33 |
| $\beta_1^\theta/\beta_2^\theta$ | Parámetros utilizados para estimar el valor de la prima por riesgo soberano a diez años | 0,32/1,37 |

Fuentes: Warmendinger *et al.* (2015), Hernández de Cos *et al.* (2018), Marín (2020) y Alloza *et al.* (2024), Marín y Martínez (2024) y elaboración propia.

CUADRO N.º 2.
**DISTRIBUCIÓN DE LAS NUEVAS NECESIDADES DE
 GASTO PÚBLICO ENTRE NIVELES
 DE GOBIERNO, EN PORCENTAJE DEL PIB**

| | AA. PP. | CC. AA. |
|----------------------|------------|------------|
| Pensiones | 1,7 | 0 |
| Salud | 0,5 | 0,5 |
| Servicios sociales | 0,1 | 0,1 |
| Transición ecológica | 0,4 | 0,2 |
| Transición digital | 0,4 | 0,2 |
| Defensa | 0,7 | 0 |
| Total | 3,8 | 1,0 |

Fuente: López-Vicente *et al.* (2024a) y elaboración propia.

incrementarán las necesidades de gasto del conjunto de las AA. PP. en el período 2024-2034, un punto corresponderá a las CC. AA.

Dada esta asignación, la simulación de las sendas de evolución de la deuda de las AA. PP. y de las CC. AA. las hemos obtenido para dos posibles escenarios según el *timing* con que se incorporen las nuevas necesidades de gasto en ciclo fiscal. En el llamado escenario 1, estas se incorporan de manera alícuota hasta 2034. Esto es, para el conjunto de las AA. PP., en el que las necesidades de gasto alcanzarán el 3,8 por 100 del PIB en 2034, se reparten a razón de 0,35 puntos porcentuales cada año. En el caso de las CC. AA. que deben incorporar necesidades de gasto por valor del 1 por 100 del PIB, se considerarían a un ritmo de 0,09 puntos del PIB cada año hasta 2034.

En el escenario 2, las necesidades de gasto se abordan con cinco años de retraso y comienzan a considerarse a partir de 2029 de manera alícuota. Esto significa que las AA. PP. añaden 0,63 puntos del PIB como necesidades de gasto adicionales cada año y las CC. AA. aumentan su gasto anual por valor de 0,17 puntos del PIB desde 2029 hasta 2034. En ambos escenarios establecemos que la forma en que esas nuevas necesidades de gasto se incorporan a las finanzas públicas es a través de un aumento del déficit público estructural.

En este sentido, abordamos también dos posibilidades polares en relación con la posible reacción de los Gobiernos ante el reto financiero al que se enfrentan.

— Lo que hemos denominado política conservadora, en la que el Gobierno de turno no adopta

medidas adicionales y simplemente va aumentando su déficit público estructural al ritmo que le marca la incorporación de las nuevas necesidades de gasto.

— Lo que puede llamarse política reactiva, en la que las AA. PP. realizan un ajuste fiscal del 0,5 por 100 del PIB anual en términos estructurales y las CC. AA. del 0,25 por 100 también en términos de PIB, hasta que alcancen la ratio deuda pública sobre el PIB del 13 por 100 marcado en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y con saldo estructural máximo del 0,75 por 100 del PIB.

Así, consideramos que los Gobiernos pueden adoptar medidas de recorte de gasto público estructural y/o de aumentos de ingresos que compensen total o parcialmente el incremento del gasto derivado de las nuevas necesidades. Dado que las CC. AA. se encuentran incluidas en el conjunto de las AA. PP., existirían obviamente vasos comunicantes entre niveles de gobierno a la hora de realizar dichos ajustes. Sin embargo, a fin de mantener la simplicidad de nuestro análisis, hemos optado por no entrar en la distribución vertical de los esfuerzos de consolidación fiscal.

El fundamento del ajuste de las AA. PP. con una política reactiva reside en las nuevas disposiciones de la gobernanza económica europea que entraron en vigor en abril de 2024 (2). Existe una elevada incertidumbre en cuanto a las necesidades de ajuste fiscal que se derivarán de la puesta en marcha del nuevo marco de gobernanza (3), dado que los detalles sobre el plan se han dado a conocer con posterioridad a la fecha de cierre de este artículo (el 15 de octubre) y solo para el conjunto de las AA. PP. (esto es, no se incorporan detalles sobre el reparto del esfuerzo fiscal entre administraciones). Además, a finales de noviembre el plan se encuentra todavía pendiente de aprobación por parte del Consejo de la Unión Europea. No obstante, algunas estimaciones disponibles para España (véase Darvas *et al.*, 2024 y Banco de España, 2024) apuntan a cifras de una mejora anual del saldo estructural en torno a los 0,5 puntos mencionados, bajo determinados supuestos, por lo que se toma este valor en el escenario de simulación, que, en cualquier caso, debe tomarse como una aproximación meramente ilustrativa.

Respecto al ajuste del 0,25 por 100 del PIB establecido para las CC. AA., hemos seguido en este punto los supuestos fijados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su *Observatorio de deuda pública* de noviembre de 2022 (AIReF, 2022) y también empleados recientemente en Marín y Martínez

(2024). En esencia, se trata de combinar la exigencia en la consolidación fiscal con una factibilidad alejada de voluntarismo sin posibilidades reales de materialización.

Finalmente, hemos analizado también una extensión alternativa dentro del escenario de una política conservadora. En particular, nos hemos planteado la cuestión de qué tasa de crecimiento del PIB potencial sería necesaria para que, dada la incorporación de las nuevas necesidades de gasto, la deuda pública se mantuviese constante en su nivel de cierre de 2023. Esto supondría un 107,7 por 100 para el conjunto de las AA. PP. y un 22,2 por 100 para el subsector de las CC. AA., ambas cifras evidentemente en proporción al PIB.

3. Principales resultados

Los resultados se ofrecen en los cuadros que siguen. En el cuadro n.º 3 se recogen las estimaciones realizadas para el conjunto de las AA. PP. en ambos escenarios y considerando las dos posibles políticas fiscales anteriormente descritas.

La incorporación de las necesidades de gasto adicionales identificadas en el apartado anterior junto con una política conservadora, que no realiza ningún esfuerzo por reducir el déficit público estructural, elevaría la deuda pública de las AA. PP. hasta el 117 por 100 en 2034. En ese contexto, el saldo público alcanzaría un registro del -7,4 por 100 del PIB, con una carga de intereses de la deuda del 3,5 por 100 del PIB. Esa misma política conservadora, retrasando la incorporación de las nuevas necesidades de gasto hasta 2029, apenas incrementaría la deuda pública (casi 2 puntos porcentuales, hasta el 108,9 por 100 del PIB) aunque el saldo público

sí se deterioraría también de manera considerable (-6,8 por 100 del PIB). Dado este resultado, conviene advertir que el retraso en la adopción de medidas con que atender las nuevas necesidades de gasto conlleva un incentivo en la forma de retrasar también el inevitable deterioro fiscal derivado de las mismas. Ello supone un incentivo perverso adicional para dejar pasar el tiempo sin afrontar el desafío.

Por su parte, si las AA. PP. adoptan una política reactiva (ajuste fiscal de 0,5 por 100 del PIB en términos estructurales), el nivel de deuda en 2034 se situaría en el 96,8 por 100 del PIB, en línea con el recorte mínimo de deuda pública exigido por las nuevas reglas de gobernanza económica europea (1 por 100 anual). Además, el déficit alcanzaría el valor de 2,6 por 100 del PIB, por debajo del 3 por 100 normativo. Posponiendo el gasto en nuevas necesidades, la mejora fiscal en términos de deuda pública (88,8 por 100), saldo presupuestario (-2 por 100) y carga de intereses (2,6 por 100) sería incluso más acentuada.

Los resultados para el subsector de las CC. AA. se recogen en el cuadro n.º 4. En un escenario de política conservadora, la deuda pública se elevaría en 2034 hasta el 26,1 por 100 del PIB. Por su parte, el saldo fiscal alcanzaría el -1,9 por 100 del PIB, con la carga de intereses alcanzando el 0,5, también como porcentaje del PIB. El deterioro de la ratio de deuda pública sobre el PIB en el caso de las CC. AA. computa un 43 por 100 del total experimentado por las AA. PP. en idéntico escenario, a saber, 4 puntos porcentuales de los 9,3 totales.

Si se pospusiese la incorporación de las nuevas necesidades de gasto a 2029, la deuda pública autonómica se reduciría en 2 puntos porcentuales

CUADRO N.º 3.
SITUACIÓN FISCAL DE LAS AA. PP. EN 2034 DE ACUERDO CON LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE SIMULACIÓN (% PIB)

| | A) POLÍTICA CONSERVADORA | | | |
|-------------|--------------------------|--------------|-----------------|---------------------------|
| | Deuda pública | Saldo fiscal | Carga intereses | Crecimiento PIB potencial |
| Escenario 1 | 117,0 | -7,4 | 3,5 | 1,5 |
| Escenario 2 | 108,9 | -6,8 | 3,2 | 1,5 |
| | B) POLÍTICA REACTIVA | | | |
| Escenario 1 | 96,8 | -2,6 | 2,9 | 1,5 |
| Escenario 2 | 88,8 | -2,0 | 2,6 | 1,5 |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4.
SITUACIÓN FISCAL DE LAS CC. AA. EN 2034 DE ACUERDO CON LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE SIMULACIÓN (% PIB)

| A) POLÍTICA CONSERVADORA | | | | |
|--------------------------|---------------|--------------|-----------------|---------------------------|
| | Deuda pública | Saldo fiscal | Carga intereses | Crecimiento PIB potencial |
| Escenario 1 | 26,1 | -1,9 | 0,5 | 1,5 |
| Escenario 2 | 24,1 | -1,8 | 0,5 | 1,5 |
| B) POLÍTICA REACTIVA | | | | |
| Escenario 1 | 12,9 | 0,6 | 0,3 | 1,5 |
| Escenario 2 | 11,5 | 0,2 | 0,2 | 1,5 |

Fuente: Elaboración propia.

respecto al escenario 1, alcanzando el 24,1 por 100 del PIB, tanto el saldo público como la carga de intereses mantienen el deterioro encontrado en el escenario 1.

Si el conjunto de CC. AA. adoptase una política fiscal reactiva, con reducción continuada del déficit público estructural, la ratio deuda pública PIB se reduciría al 12,9 por 100 del PIB, justo por debajo del límite normativo establecido en la LOEPSF. El saldo presupuestario alcanzaría un superávit del 0,6 por 100 del PIB. Retrasando a 2029 la incorporación de las nuevas necesidades de gasto, la ratio se reduce algo más, hasta el 11,5 por 100 del PIB, pero el saldo presupuestario superavitario cae al 0,2 por 100.

Finalmente, el cuadro n.º 5 ofrece respuesta a la pregunta de qué tasa de crecimiento anual del PIB potencial hasta 2034 se requeriría para, incorporando las nuevas necesidades de gasto, mantener constante el nivel de deuda a cierre de 2023. Solo se considera bajo los efectos de una política conservadora.

En el caso del conjunto de las AA. PP., la tasa de crecimiento del PIB potencial debería situarse en el 2,7 por 100, lo que supone un incremento sustancial respecto a la cifra que nos sirve de base (1,5 por 100). Para el subsector de las CC. AA., el incremento es aún mayor, tendría que situarse en un inverosímil 4,4 por 100 (4).

IV. DISCUSIÓN: ¿CÓMO AFRONTAR LAS NUEVAS NECESIDADES DE GASTO?

Las simulaciones presentadas en el apartado anterior sirven para ilustrar que, en el contexto actual de crecientes tensiones geopolíticas y desafíos globales, las nuevas necesidades de gasto público requieren una planificación fiscal cuidadosa y sostenible.

1. Los impuestos

En España, la literatura ha propuesto diversas reformas fiscales para abordar la financiación estructural del gasto público, incluyendo recomendaciones de libros blancos y estudios académicos. En cuanto a las propuestas de reforma fiscal en España

CUADRO N.º 5.
CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL NECESARIO PARA MANTENER LA DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 2034 EN EL NIVEL QUE TENÍA EN 2023

| | DEUDA PÚBLICA | SALDO FISCAL | CARGA DE INTERESES | CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL |
|---------|---------------|--------------|--------------------|-------------------------------|
| AA. PP. | 107,7 | -7,3 | 3,2 | 2,7 |
| CC. AA. | 22,2 | -1,8 | 0,4 | 4,4 |

Fuente: Elaboración propia.

orientadas a aumentar la recaudación tributaria, destacan las que se discuten en el *Libro blanco para la reforma fiscal en España* (Comité de Personas Expertas, 2022).

Este documento es una referencia clave que ofrece un conjunto de propuestas para mejorar la eficiencia y competitividad del sistema fiscal español. Entre las recomendaciones destacan: i) ampliación de la base imponible del IRPF, reduciendo exenciones y deducciones para aumentar la recaudación sin incrementar los tipos impositivos; ii) revisión de la fiscalidad medioambiental (incrementar los impuestos sobre el gas natural y los carburantes para fomentar la transición energética y reducir la dependencia de combustibles fósiles); iii) armonización fiscal: propuestas para reducir las disparidades fiscales entre las comunidades autónomas, promoviendo una mayor equidad y eficiencia en la recaudación; y iv) además, se sugiere la implementación de impuestos sobre la economía digital y la fiscalidad de las actividades económicas emergentes, adaptando el sistema tributario a las nuevas realidades económicas.

Por otra parte, el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* (2017) propone varias medidas para aumentar la recaudación de las CC. AA. Entre ellas, destaca la ampliación de su espacio fiscal mediante la cesión de más competencias normativas sobre tributos como el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. También se sugiere mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos propios y cedidos, y fomentar la fiscalidad ambiental.

En cuanto al ámbito local, la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local (2017) propuso varias medidas para aumentar la capacidad fiscal de los entes locales. Entre las principales recomendaciones se encuentran la actualización y revisión de los valores catastrales para mejorar la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), la creación de nuevos impuestos locales sobre actividades económicas específicas y la mejora de la eficiencia en la recaudación de tasas y contribuciones especiales. También se sugirió aumentar la corresponsabilidad fiscal y garantizar una mayor participación de los entes locales en los ingresos del Estado.

2. ¿Financiación nacional o europea?

Algunos de los gastos derivados del ajuste a los retos planteados exceden la dimensión nacional. El gasto en defensa o en transición energética son

ejemplos paradigmáticos de bienes públicos comunes esenciales, lo que justificaría que su financiación se nutriera de una estrategia coordinada a nivel europeo (Draghi, 2024). La provisión nacional de estos bienes puede generar sesgos y fragmentación debido a las diferentes capacidades presupuestarias de los países de la UE, resultando en ineficiencias económicas y estratégicas. Una provisión coordinada a nivel europeo podría reducir costes y aumentar sinergias en áreas como la producción de material de defensa, contratación pública e inversión en I+D.

Una nueva capacidad fiscal central para la UE que apoyara y complementara a los presupuestos nacionales en la financiación de estos bienes públicos comunes necesarios podría atender su financiación a una escala muy superior a lo que contempla el actual marco presupuestario de la UE. El programa *NGEU* podría servir de base para dicha capacidad, pero debería extenderse más allá de 2026, y ampliar tanto sus recursos como su enfoque. En el momento actual, no obstante, tal aproximación se encuentra muy lejos de hacerse realidad.

En este sentido, el informe Draghi (2024) destaca varias ideas clave para aumentar la provisión de bienes públicos europeos en sectores estratégicos como la energía y la defensa:

- *Inversión en infraestructura energética*: se subraya la necesidad de integrar la fragmentada red energética europea para mejorar la seguridad y eficiencia energética. Esto incluye inversiones en energías renovables y en la modernización de la infraestructura existente.
- *Defensa común*: se propone un aumento significativo en el gasto de defensa para crear una capacidad de defensa común europea. Esto no solo mejoraría la seguridad, sino que también fomentaría la cooperación y la integración entre los Estados miembros.
- *Financiación sostenible*: se sugiere que la UE debe aumentar su capacidad de endeudamiento para financiar estos bienes públicos, lo que resulta crucial para asegurar la financiación a largo plazo de proyectos estratégicos.
- *Colaboración público-privada*: se defiende el fomento de la colaboración entre el sector público y privado para movilizar los recursos necesarios y asegurar la implementación efectiva de estos proyectos.

Estas medidas buscan no solo mejorar la competitividad y sostenibilidad de la economía europea,

sino también asegurar la resiliencia y seguridad en un contexto global cada vez más desafiante. Además, hay muchas propuestas que se vienen realizando desde el ámbito académico en los últimos años, y que proponen la creación de instrumentos con propósitos específicos (respaldar proyectos transfronterizos, como los de autonomía estratégica) o generales (todo tipo de bienes públicos), que se financiarían por la emisión de bonos supranacionales emitidos por la UE y por contribuciones nacionales, como sugiere Buti *et al.* (2024).

En términos prácticos, y a la espera de que estas ideas se traduzcan en acciones legislativas, en los últimos años se han puesto en marcha distintas iniciativas *ad hoc*. En el ámbito de la defensa, por ejemplo, según detallan López Vicente *et al.* (2024b), se están abriendo nuevas líneas de financiación, como el Fondo Europeo de Defensa (FED), dentro del marco del presupuesto plurianual 2021-2027 de la Comisión Europea, el Instrumento para el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante la Adquisición Común (*EDIRPA*, por sus siglas en inglés) o las diferentes líneas de financiación del Banco Europeo de Inversiones para apoyar a empresas del sector de la defensa. En el ámbito de la energía el Fondo de Transición Justa (FTJ), parte del paquete del *Green Deal* europeo, tiene como objetivo apoyar a las regiones más afectadas por la transición hacia una economía verde. Por su parte, el Fondo InvestEU es una iniciativa que busca movilizar inversiones privadas en apoyo de la recuperación económica y la transformación estructural de la economía europea. Con un presupuesto de 26.200 millones de euros, InvestEU proporciona garantías presupuestarias para atraer inversiones en áreas clave como la digitalización.

3. Las reglas fiscales y la composición y eficiencia del gasto

La aplicación del nuevo marco de gobernanza y reglas fiscales de la UE (y su adecuada trasposición al ámbito interno nacional), así como la mejora en la eficiencia del gasto público y su composición adecuada (Alloza *et al.*, 2022), resultan fundamentales para generar espacios presupuestarios que permitan afrontar las nuevas necesidades y retos del gasto público.

Las reglas fiscales establecen un marco de disciplina que facilita a los Gobiernos la tarea de mantener las finanzas públicas en orden. Esto no solo mejora la sostenibilidad fiscal a largo plazo, sino que también aumenta la confianza de los inversores y reduce los costes de financiación (Beetsma *et al.*, 2019).

La orientación de la política fiscal hacia el medio plazo que conllevará la aplicación del nuevo marco de gobernanza europeo resulta crucial en el contexto actual por varias razones que impactan tanto la estabilidad económica como la eficiencia en la gestión de los recursos públicos (BID, 2023; FMI, 2017; Paredes *et al.*, 2023). Por eso resulta crucial que se aplique. Por una parte, la planificación a medio plazo permite a los Gobiernos establecer un marco para la sostenibilidad de la deuda pública. Esto implica definir metas claras y realistas para el déficit y la deuda, lo que ayuda a evitar situaciones de endeudamiento insostenible.

Al proyectar visiones a medio plazo, los Gobiernos pueden implementar reformas estructurales necesarias para mantener la estabilidad fiscal y realizar un diseño coherente de las distintas políticas económicas. Además, un marco fiscal a medio plazo, si se implementa adecuadamente, aumenta la credibilidad de la política fiscal ante los inversores y las agencias de calificación crediticia. La transparencia y la previsibilidad en las políticas fiscales reducen la incertidumbre, lo que puede traducirse en menores costes de financiamiento para el Gobierno. Asimismo, la planificación presupuestaria a medio plazo facilita una asignación más eficiente de los recursos públicos: permite identificar y priorizar proyectos de inversión y programas de gasto que generen mayores beneficios económicos y sociales a largo plazo y ayuda a evitar el gasto ineficiente y redundante.

Finalmente, un marco fiscal a medio plazo, de nuevo, si se aplica adecuadamente, tiene el potencial de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Al establecer objetivos claros y medibles, los ciudadanos y las instituciones pueden evaluar el desempeño del Gobierno en la gestión de las finanzas públicas.

Además, la revisión del grado de eficiencia en el gasto público permite identificar áreas en las que puedan utilizarse los recursos públicos de manera más efectiva. Esto puede lograrse a través de la implementación de mejores prácticas en la gestión pública, la adopción de tecnologías innovadoras y la eliminación de programas ineficientes o redundantes (Afonso *et al.* 2021). Al optimizar el uso de los recursos, los Gobiernos pueden liberar fondos que pueden ser reasignados a áreas prioritarias como la educación, la sanidad o las infraestructuras.

Las reglas fiscales también desempeñan un papel crucial en la mejora de la eficiencia del gasto público. La presencia de instituciones fiscales independientes

y la implementación de revisiones del gasto público tienen un efecto positivo y significativo en la eficiencia del gasto público (Căpraru *et al.*, 2021). Estas instituciones y prácticas ayudan a monitorizar y evaluar las políticas presupuestarias, asegurando que los recursos se utilicen de manera eficiente y efectiva.

Además, una mayor transparencia fiscal está asociada con una mayor eficiencia en el gasto gubernamental (De Simone *et al.*, 2019). La transparencia permite a los ciudadanos y a los organismos de control evaluar cómo se están utilizando los recursos públicos, lo que a su vez incentiva a los Gobiernos a ser más responsables y eficientes en su gestión. La adopción de tecnologías innovadoras también puede mejorar significativamente la eficiencia del gasto público. Por ejemplo, el uso de sistemas de información y comunicación avanzados puede facilitar la gestión y el seguimiento de los recursos públicos, reduciendo el fraude y la corrupción. Además, la digitalización de los servicios públicos puede hacer que estos sean más accesibles y eficientes, mejorando la satisfacción de los ciudadanos y reduciendo los costes operativos.

V. CONCLUSIÓN

En este artículo, el punto de partida ha sido la situación actual de las finanzas públicas españolas, con un elevado volumen de deuda pública y sometidas al endurecimiento de sus condiciones de financiación. A este escenario inicial debemos incorporar las presiones al alza del gasto público derivado de necesidades de gasto «clásicas» (envejecimiento de la población, sesgo al gasto social, ciclo político) y «nuevas» necesidades de gasto (medioambiente y cambio climático, tensiones geopolíticas, transformación digital, transición energética, inmigración, etc.).

Sobre la base de las estimaciones previas de López-Vicente *et al.* (2024a), consideramos que estas necesidades de gasto alcanzarían al menos el 3,8 por 100 del PIB para el conjunto de las AA. PP. españolas y del 1 por 100 para las CC. AA., en ambos casos a lo largo del período 2024-2034. A partir de un modelo macroeconómico calibrado para el caso español, hemos estimado cuáles serían sus saldos presupuestarios y el volumen de deuda en 2034. Todo ello bajo el supuesto de dos tipos de políticas fiscales, una conservadora, en el que las AA. PP. no realizan ajuste fiscal alguno y otra política reactiva, en el que las AA. PP. llevan a cabo un ajuste fiscal del 0,5 por 100 del PIB al año y las CC. AA. del 0,25 por 100 del PIB. También hemos considerado dos

escenarios: el 1, donde las necesidades de gasto se abordan de manera alícuota durante los diez años considerados, y el escenario 2, en el que las necesidades de gasto se incorporan con cinco años de retraso, esto es, comienzan a implementarse a partir de 2029 de manera alícuota.

Como resultado de nuestras estimaciones, solamente a través de una política reactiva se conseguiría abordar de manera simultánea el aumento de las necesidades de gasto y el proceso de reducción de deuda exigido por el nuevo marco de reglas fiscales. En este caso, la deuda de las AA. PP. se reduciría hasta el 96,8 por 100, bajo el escenario 1 y hasta el 88,8 por 100 en el escenario 2. En el caso de las CC. AA., la deuda pública se reduciría hasta el 12,9 por 100 y el 11,5 por 100, respectivamente, bajo los escenarios 1 y 2.

En este artículo, no valoramos cómo debe realizarse el proceso de ajuste descrito en la política reactiva. Somos plenamente conscientes de que se trata de una decisión política, no exenta de dificultades. Por ello, aquí ponemos de manifiesto la necesidad de abordar un proceso de consolidación fiscal creíble y coherente que evite un deterioro aún mayor de las finanzas públicas. Y todo ello teniendo como condicionante los previsibles compromisos de gasto que se esperan a futuro.

En este contexto, consideramos que la financiación de las nuevas necesidades de gasto público requerirá una combinación de reformas fiscales nacionales y cooperación europea. El camino propuesto por los distintos grupos de expertos para abordar la reforma fiscal, y de los sistemas de financiación autonómica y local, podría ser un buen punto de partida para implementar algunas de las propuestas sugeridas por estos grupos. De manera complementaria, las iniciativas europeas para financiar bienes públicos comunes ofrecen un camino hacia una mayor sostenibilidad y resiliencia fiscal. Por su parte, la revisión de la eficiencia del gasto y la orientación de su composición también se configura una vía a explorar y desarrollar.

Por supuesto, la orientación de medio plazo en el diseño y ejecución de las políticas fiscales que debería traer la aplicación del nuevo marco de reglas fiscales europeas resultará fundamental en un entorno económico y geopolítico cada vez más complejo y desafiante.

NOTAS

(*) Las opiniones vertidas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco de España, el Banco Central Europeo o el Eurosistema.

(1) En dicha expresión, la típica relación entre inflación y desempleo característica de la curva de Phillips se plantea en términos de expectativas de inflación (dado un determinado objetivo de política monetaria) y el *output gap* como aproximación al desempleo.

(2) Ver los textos legales publicados en el *Official Journal of the European Union* en *EUR-Lex*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>; <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>; <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>

(3) Sobre la gobernanza fiscal europea, véase <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/economic-governance-framework/>

(4) Una diferencia esencial de la simulación entre AA. PP. y CC. AA. reside en las semielasticidades que utilizamos para unas y otras. Mientras que en el caso de las CC. AA. la establecemos en el 0,15, para las AA. PP. la situamos en el 0,56. Esto provoca que, en épocas expansivas el ciclo como la considerada en la simulación, las AA. PP. «necesiten» menos crecimiento para engrasar sus finanzas públicas. Aunque no se detalla en este artículo, merece la pena notarse que el saldo cíclico estimado para las AA. PP. es del 0,5 por 100 del PIB mientras se reduce al 0,1 por 100 en el caso de las CC. AA.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A., JALLES, J. T. y VENÂNCIO, A. (2021). Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison. *Comparative Economic Studies*, 63, pp. 356–383. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41294-021-00147-2>
- ALLOZA, M., BRUNET, J., FORTE-CAMPOS, V., MORAL-BENITO, E. y PÉREZ, J. J. (2022). El gasto público en España desde una perspectiva europea. *Documentos Ocasionales*, n.º 2217. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2217.pdf>
- ALLOZA, M., MARTÍNEZ-PAGÉS, J., ROJAS, J. y VAROTTO, I. (2024). Public debt dynamics: a stochastic approach applied to Spain. *Documentos Ocasionales*, n.º 2420. Banco de España <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/24/Files/do2420e.pdf>
- ALONSO, D., KATARYNIUK, I., MORENO, C. y PÉREZ, J. J. (2022). El programa Next Generation EU: características y claves para su éxito. *ICE, Revista de Economía*, 924, 77-97. <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7356>
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF). (2022). *Observatorio de deuda pública*. Noviembre 2022. Data Lab. Observatorio de Deuda Pública. <https://www.airef.es/es/sostenibilidad/observatorio-deuda/>
- ARDANAZ, M., CAVALLO, E. y IZQUIERDO, A. (2021). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and Finance*, 110, 102303. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261560620302758>
- BANCO DE ESPAÑA (2024). Informe Anual 2023. Capítulo 2. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap2.pdf
- BEETSMA, R., DEBRUN, X., FANG, X., KIM, Y., LLEDÓ, V., MBAYE, S. y ZHANG, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 57, pp. 53-69.
- BID. (2023). ¿Cómo incorporar la perspectiva plurianual a la política fiscal a través de los marcos de mediano plazo? Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOE. (2012). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- BOUABDALLAH, O., CHECHERITA-WESTPHAL, C., HAUPTMEIER, S. y MUGGENHALER, P. (2024). Fiscal Policy and Public Debt Sustainability. *Occasional Paper Series*, n.º 185. European Central Bank
- BUTI, M., BAKKER, A. y BEETSMA, R. (2024). Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home. *Intereconomics*, pp. 59, 98-103. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2024/number/2/article/investing-in-european-public-goods-while-maintaining-fiscal-discipline-at-home.html>
- CĂPRARU, B., GEORGESCU, G. y LUPU, D. (2023). Spending Reviews and the Public Expenditures Efficiency: How Independent Fiscal Institutions and Fiscal Rules Shape This?. SSRN, 4651658. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4651658
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCC_AA.s/Reforma_SFA.aspx
- COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España. <https://www.hacienda.gob.es/es-es/paginas/prtr-haciendayfp.aspx>
- DARVAS, Z., WELSLAU, L. y ZETTELMEYER, J. (2024). The implications of the European Union's new fiscal rules. *Policy Brief Issue*, n.º 10/24, June 2024. Bruegel. <https://www.bruegel.org/system/files/2024-07/PB%2010%202024.pdf>
- DELGADO-TÉLLEZ, M., GORDO, E., KATARYNIUK, I. y PÉREZ, J. J. (2022). The decline in public investment: Social dominance or too-rigid fiscal rules?. *Applied Economics*, 54, pp. 1123-1136. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2021.1990841>
- DE SIMONE, E., BONASIA, M., GAETA, G. L. y CICATIello, L. (2019). The effect of fiscal transparency on government spending efficiency. *Journal of Economic Studies*, 46, pp. 1365-1379.

| | |
|---|---|
| <p>https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JES-03-2019-0123/full/html</p> <p>DRAGHI, M. (2024). <i>The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe</i>. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en</p> <p>ENGEL, E., FISCHER, R. y GALETOVIC, A. (2020). Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure. <i>Working Paper</i> n.º 26766. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w26766</p> <p>EUROPEAN COMMISSION. (2024). <i>The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)</i>. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en</p> <p>FMI. (2017). <i>Cinco claves para una política fiscal inteligente</i>. Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/04/19/five-keys-to-a-smart-fiscal-policy</p> <p>GOPINATH, G. (2024). <i>A Strategic Pivot in Global Fiscal Policy</i>. Discurso pronunciado en las Whitaker Lectures del Banco Central de Irlanda el 18 de septiembre de 2024. https://www.centralbank.ie/docs/default-source/tns/events/a-strategic-pivot-in-global-fiscal-policy.pdf?sfvrsn=4317661a_5</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P., LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y PÉREZ, J. J. (2018). The Challenges of Public Deleveraging. <i>Documentos Ocasionales</i>, n.º 1803. Banco de España. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/18/Fich/do1803.pdf</p> <p>IOANNOU, D. y PÉREZ, J. J. (co-leads) (2023). The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective - Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment. <i>Occasional Paper Series</i> n.º 311. European Central Bank, International Relations Committee. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf</p> <p>LÓPEZ-VICENTE, F., PÉREZ, J. J., RODRÍGUEZ-VIVES y M, ROJAS, J. (2024a). Current, new and old spending needs: what size for the public sector in Europe in the next decade. Versión preliminar presentada en 12th UECE Conference on Economic and Financial Adjustments (Lisboa, 19 de julio de 2024).</p> | <p>LÓPEZ VICENTE, F., RODRÍGUEZ VIVES, M. y ROJAS, J. (2024b). El gasto público en defensa, orden público y seguridad en España y en la Unión Europea. <i>Boletín Económico</i>, 2024/T3, artículo 05. Banco de España. https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/24/T3/Fich/be2403-art05.pdf</p> <p>LORENZO ALONSO, R., MARTÍNEZ LÓPEZ, D. y PÉREZ, J. J. (2023). La deuda pública en España: escenarios de evolución y condicionantes. <i>Papeles de Economía Española</i>, 175, pp. 110-120. https://www.funcas.es/revista/la-reforma-de-las-reglas-fiscales/</p> <p>MARÍN, C. (2020). <i>Descomposición de los saldos presupuestarios de las CC.AA, 2014- 2018</i>. Estudios sobre la Economía Española 2020/02. FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-02.pdf</p> <p>MARÍN, C. y MARTÍNEZ, D. (2024). The Indebtedness of the Spanish Regions in the Context of Fiscal Consolidation. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, pjae031. https://academic.oup.com/publius/advance-article-abstract/doi/10.1093/publius/pjae031/7738341?redirectedFrom=fulltext</p> <p>MEHROTRA, A., y VÄLILÄ, T. (2006). Public Investment in Europe: Evolution and Determinants in perspective. <i>Fiscal Studies</i>, 27, pp. 443-471. https://ideas.repec.org/r/ifs/fistud/v27y2006i4p443-471.html</p> <p>MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2024). <i>España Digital 2026</i>. Gobierno de España. https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/estrategias/paginas/00_Espana_Digital.aspx</p> <p>PAREDES, J., PÉREZ, J. y PÉREZ-QUIRÓS, G. (2023). Fiscal Targets: A Guide to Forecasters. <i>Journal of Applied Econometrics</i>, 38, pp. 345-367. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jae.2968</p> <p>SCHUKNECHT, L. y ZEMANEK, H. (2021). Public expenditures and the risk of social dominance. <i>Public Choice</i>, 188, pp. 95-120. https://link.springer.com/article/10.1007/s1127-020-00814-5</p> <p>WARMEDINGER, T., CHECHERITA-WESTPHAL, C. y HERNÁNDEZ DE COS, P. (2015). Fiscal Multipliers and Beyond. <i>Hacienda Pública Española - Review of Public Economics</i>, 215, pp. 139-168. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/215_Art6.pdf</p> |
|---|---|

COLABORACIONES

II.
PERSPECTIVAS SECTORIALES

Resumen

Este artículo revisa opciones de reforma fiscal en los principales impuestos (IRPF, impuesto de sociedades, IVA e impuestos especiales). En un contexto de creciente presión del gasto público, en el que la AIREF (2023) proyecta un nivel próximo al 48 por 100 en 2035 y al 52 por 100 a partir de 2050, donde el envejecimiento desempeñará un papel principal. Parece necesario un programa de reforma tributaria de largo recorrido, que favorezca el crecimiento económico para asegurar la sostenibilidad del gasto.

Palabras clave: reforma impositiva, envejecimiento, desigualdad, crecimiento.

Abstract

This article reviews options for tax reform in the main taxes (IRPF, Corporate Tax, VAT and Special Taxes). In a context of increasing pressure on public spending, in which AIREF (2023) projects a level close to 48 per 100 in 2035 and 52 per 100 from 2050, where aging will play a main role. A long-term tax reform program that favors economic growth to ensure the sustainability of spending seems necessary.

Keywords: tax reform, aging, inequality, growth.

JEL classification: H10, H20, H50.

LA REFORMA TRIBUTARIA PENDIENTE ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO

Desiderio ROMERO-JORDÁN

Universidad Rey Juan Carlos y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas tributarias de calado forman parte de la agenda económica de los partidos políticos. Sin embargo, las aspiraciones de máximos suelen desinflarse, en mayor o menor medida, cuando se accede a la primera línea de Gobierno. El motivo es que los impuestos conforman un sistema complejo cuyos efectos se hacen sentir tanto en la economía como en la intención de voto, cuando se modifican poco o mucho las diferentes piezas del puzle. Esto hace que los procesos de reforma, incluso los de baja intensidad –el denominado parcheo fiscal– sean más fáciles de implementar sobre el papel que en la práctica.

En la última década, a propuesta de dos Gobiernos de diferente signo, se impulsaron los libros blancos de reforma tributaria dirigidos por los profesores Lagares en 2014 y Ruiz-Huerta en 2022. Con diferencias en el enfoque, estas dos comisiones han realizado un importante esfuerzo por identificar los puntos débiles del sistema impositivo español, sugiriendo un amplio conjunto de cambios. Pese a ello, apenas unas pocas propuestas han sido finalmente implementadas, por lo que el impacto de esos dos informes ha sido menor. Sin embargo, han ayudado a mantener vivo el debate público sobre la reforma fiscal pendiente del que somos deudores en este artículo.

El propósito de este trabajo es mucho más modesto que el de los dos citados libros blancos, especialmente para un sistema tan complejo y descentralizado como el español. Nuestro objetivo es revisar las cuestiones de reforma de mayor urgencia en un contexto de fuerte presión del gasto, especialmente por el envejecimiento poblacional. Nos centraremos en cuestiones de diseño de las principales figuras impositivas: impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos especiales. Las cuestiones de financiación autonómica y local son analizadas más adelante en otros artículos de este número. El trabajo se desarrolla como sigue. La sección segunda analiza la presión del envejecimiento en el diseño de las futuras reformas tributarias. El papel del crecimiento económico como principio inspirador de futuras reformas fiscales es analizado en la sección tercera. Las opciones de reforma aplicables a impuestos directos e indirectos se presentan en las secciones cuarta y quinta. La sección sexta concluye.

II. LA PRESIÓN DEL ENVEJECIMIENTO EN LA REFORMA FISCAL PENDIENTE

El déficit público persistente de la economía española refleja la dificultad para financiar el nivel de gasto público elegido por nuestra sociedad (1) Los niveles

de gastos e ingresos públicos en 2019, en porcentaje del producto interior bruto (PIB), fueron 0,7 y 3,7 puntos inferiores al promedio de la UE-27 (42,3 por 100 frente a 43 por 100 en la ratio de gasto y 32,9 por 100 frente a 42,9 por 100 en la de ingresos). Estos datos muestran con claridad un problema de insuficiente financiación para mantener un nivel de gasto similar al promedio de la Unión Europea (UE). Esta conclusión se mantiene también cuando se tienen en cuenta las diferencias en paridad de poder de compra de los países de la UE-27 (Lago-Peñas, 2021). No obstante, tal diferencial de ingresos se ha ido reduciendo desde la pandemia, situándose a tan solo 0,52 puntos en 2023 (Romero-Jordán, 2024). Es pronto para determinar qué parte de esa convergencia en ingresos es estructural. De hecho, está siendo fuertemente influida por factores coyunturales, como las actuales tasas de inflación, así como por otros factores de naturaleza más incierta como la mejora en el nivel de la economía sumergida (Banco de España, 2024). En cuanto al nivel de gasto, España superó en 2023 al promedio de la UE-27 en 0,53 puntos, empujado en este caso por el crecimiento estructural de pensiones y salarios públicos.

Tras los sucesivos *shocks* económicos generados por la pandemia de COVID-19, la guerra de Ucrania y la crisis inflacionaria, la economía española se está enfrentando a importantes retos –climáticos, geopolíticos y tecnológicos denominados *megatendencias*– que presionan al alza el nivel de gasto público. No obstante, el envejecimiento de la población sobresale como uno de los más relevantes (AIReF, 2023a; Comisión Europea, 2023; FMI, 2024). La tasa de depen-

dencia pasará del 26,6 por 100 de 2022 al 51,4 por 100 en 2050. Además, la supervivencia de las cohortes mayores de 67 años aumentará alrededor de tres años. El tamaño de la población jubilada, la creciente esperanza de vida y el aumento de la pensión media elevarán de forma intensa el gasto en pensiones. La reducción de la población en edad de trabajar podría ser compensada por el aumento de la población inmigrante, que en 2050 podría alcanzar los 5 millones de personas (INE, 2022; AIReF, 2023b). Sin embargo, existen dudas de que dicho incremento sea suficiente para reducir la alta tasa de dependencia (Banco de España, 2024).

Como muestra el cuadro n.º 1, la elevación del gasto público presionado por factores demográficos, coste de la deuda y gasto en defensa será en 2035 de 1,8 puntos del PIB, llegando a 6,2 puntos en 2050. El primer puesto del *ranking* lo ocupan las pensiones públicas, que aumentarán 2,6 puntos del PIB hasta 2050, seguido de gastos en sanidad y de

cuidados de larga duración, con un incremento de 1,9 puntos del PIB. Como contrapartida, los cambios en la estructura poblacional reducirán el gasto en prestaciones por desempleo en 1,8 puntos. En resumen, el efecto neto de los factores demográficos será de 1,7 puntos del PIB en 2035 y de 4,5 puntos en 2050 (2). Respecto a los *shocks* generados por el cambio climático, no incluidos en el cuadro n.º 1, Gagliardi *et al.* (2022) muestran que fenómenos naturales extremos, como sequías prolongadas o inundaciones, con impactos mucho más complejos de predecir y cuantificar que el envejecimiento poblacional, podrían generar incrementos del gasto primario de entre 2 y 2,4 puntos del PIB. En la sección cuarta se abordan, de forma específica, opciones de reforma en el ámbito de los impuestos ambientales para hacer frente al cambio climático.

Estas proyecciones corroboran que España deberá enfrentarse en las dos próximas décadas a una fuerte presión del gasto

CUADRO N.º 1
AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS
DOS PRÓXIMAS DÉCADAS

| | 2021 | 2026 | 2035 | 2050 | Δ 2021-2035 | Δ 2021-2050 |
|----------------------------|------|------|------|------|-------------|-------------|
| Pensiones | 13,6 | 14,1 | 14,8 | 16,2 | 1,2 | 2,6 |
| Sanidad | 7,4 | 7,1 | 7,6 | 8,4 | 0,2 | 1,0 |
| Cuidados de larga duración | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 1,7 | 0,3 | 0,9 |
| Educación | 4,6 | 4,3 | 3,8 | 3,8 | -0,8 | -0,8 |
| Desempleo | 2,2 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | -1,0 | -1,0 |
| Intereses de la deuda | 2,2 | 2,5 | 3,5 | 5,1 | 1,3 | 2,9 |
| Gasto en defensa | 1,4 | — | 2,0 | 2,0 | 0,6 | 0,6 |
| Total | | | | | 1,8 | 6,2 |

Fuente: AIReF (2023a) y elaboración propia.

CUADRO N.º 2
PROYECCIONES DE DÉFICIT A LARGO PLAZO

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2035 | 2050 | Δ 2026-2035 | Δ 2021-2050 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|
| Gobierno | | -3,0 | -2,5 | — | — | — | — | | | | |
| AIReF(1) | | -3,0 | -2,9 | -3,1 | -3,2 | -3,2 | -- | -4,1 | -7,7 | 0,8 | 4,4 |
| BdE (2) | -3,6 | -3,5 | -3,5 | -3,5 | — | — | | — | — | | |
| FMI (3) | | -3,1 | -3,0 | -3,2 | -3,3 | -3,0 | -3,0 | — | — | | |
| OCDE(4) | | -3,3 | -2,6 | — | — | — | — | — | — | | |

Notas: (1) Estimaciones hasta 2028, AIReF (2024); Estimaciones de 2035 y 2050, AIReF (2023a). (2) Actualizadas a marzo de 2024. (3) Actualizadas abril de 2024. (4) Actualizadas a marzo de 2024.

Fuentes: AIReF (2023a, 2024) y elaboración propia.

público. Las proyecciones de la AIReF (2023) sitúan el gasto público en un nivel próximo al 48 por 100 del PIB en 2035 que se estabilizará alrededor del 52 por 100 a partir del 2050. En ausencia de planes de consolidación fiscal, el cuadro n.º 2 muestra que el déficit comenzará una fase creciente en 2026 que podría superar el 4 por 100 en una década. En este contexto, una cuestión clave es en qué lado del presupuesto descansarán los mayores esfuerzos para reducirlo. Previsiblemente, la consolidación se apoyará en mayor medida en el lado de los ingresos que en el de los gastos por varios motivos. Primero, la reforma de las pensiones de 2023 ha abordado la insuficiencia de recursos esencialmente desde el lado de los ingresos, destape de base máxima, mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) y cuota de solidaridad. Segundo, los gastos en sanidad y cuidados de larga duración, que suponen el 15 por 100 del gasto público, están gestionados por las comunidades autónomas lo que dificultará su racionalización. Por último, las diferentes olas del *spendig review* reali-

zados por la AIReF muestran la existencia de margen de mejora tanto en la eficiencia del gasto público como en la implementación de buenas prácticas de gestión pública. No obstante, los avances efectivos alcanzados en este ámbito de racionalización del gasto han sido limitados hasta la fecha. Como veremos más adelante, donde existe un mayor margen de actuación para hacer frente a los retos demográficos de medio y largo plazo es, entre otros, en la revisión de los tipos de IVA o en algunos de los gastos fiscales de mayor coste recaudatorio tanto del IRPF como del impuesto de sociedades (IS).

III. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DE LA FUTURA REFORMA FISCAL

Un cierto equilibrio en el binomio equidad-eficiencia es parte tradicional del diseño de las reformas tributarias. No obstante, en el actual escenario de fuerte presión del gasto, es relevante determinar si alguno de esos componentes debería ganar algún protagonismo adicional

en futuras reformas. Para ello, revisamos brevemente las cifras sobre desigualdad de ingresos en España, así como el papel de gastos e impuestos en su reducción. Entre 2012 y 2021, el índice de Gini de la renta de mercado alcanzó valores superiores a 0,50 (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024). La intervención pública atenuó fuertemente esa situación de desigualdad, situando el índice de Gini de la renta disponible en niveles próximos a 0,30 (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024; INE, 2024). Como muestra el cuadro n.º 3, los tres programas con mayor efecto redistributivo han sido las prestaciones monetarias, especialmente las pensiones públicas, seguidas a distancia por el gasto en educación y sanidad y, finalmente, por los impuestos sobre renta y patrimonio (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024). En concreto, las prestaciones monetarias explican el 72 por 100 de la reducción de la desigualdad de la renta de mercado (57 puntos son aportados por las pensiones), las prestaciones en especie el 24 por 100 y los impuestos

CUADRO N.º 3
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS

| | 2015 (1) | 2019 (2) | 2021 (3) |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|
| GASTOS PÚBLICOS | | | |
| Prestaciones por desempleo | 0,0139 | | |
| Pensiones | 0,1134 | 0,1388 | 0,1450 |
| Otras transferencias corrientes | 0,0055 | | |
| Educación y sanidad | 0,0399 | 0,0482 | 0,0482 |
| INGRESOS PÚBLICOS | | | |
| Impuesto sobre la renta y patrimonio | 0,0347 | | |
| Efecto totalidad de impuestos | --- | 0,0064 | 0,0080 |
| Cotizaciones a la Seguridad Social | 0,0093 | | |

Fuentes: (1) Calonge y Manresa (2019). (2) López Laborda et al. (2023). (3) López Laborda et al. (2024).

el 4 por 100 restante (López Laborda et al., 2024). En definitiva, la reducción de la desigualdad se efectúa esencialmente a través de los programas de gasto público (Wang et al., 2012; Caminada et al., 2019). Esa fuerte corrección vía gasto no sería posible sin un nivel adecuado de ingresos. Es decir, el tamaño de la recaudación importa en la mejora de la redistribución. Por otra parte, los impuestos inciden en la desigualdad de mercado a través de los incentivos que generan a trabajar, al número de horas trabajadas, al ahorro o a la inversión.

España se encuentra entre los países de la UE-14 peor posicionados en desigualdad, tanto en renta de mercado como en renta disponible (Eurostat, 2024). La reducción de la desigualdad resulta deseable *per se* como medio para aumentar el bienestar social. Pero también como vía para fortalecer el crecimiento económico (OCDE, 2015), si bien la relación equidad-crecimiento está actualmente sujeta a debate (Berg et al., 2018; Basaglia y

Foellmi, 2022). El elevado nivel de desempleo de España, que en 2023 ocupó el primer puesto en la UE-27, ayuda a explicar la desfavorable posición de España en desigualdad. En concreto, el desempleo explica por sí solo casi el 80 por 100 de la evolución de la desigualdad (Bonhomme y Hospido, 2017; Goerlich, 2016). En consecuencia, el fuerte vínculo existente entre desempleo y desigualdad justifica que las reformas tributarias mejoren el diseño de los impuestos a favor del crecimiento.

Un aumento de la presión fiscal puede afectar negativamente al crecimiento económico. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no es del todo concluyente, ya que una mayor presión fiscal puede estar simultáneamente relacionada con un aumento en ciertos programas de gasto, como infraestructuras, I+D o educación, que impulsan el crecimiento (Baiardi et al., 2019). Más robusta es la relación entre estructura impositiva (en adelante, *tax mix*) y crecimiento económico. Los trabajos de Arnold

et al. (2011), Gemmell et al. (2016), Acosta-Ormaechea et al. (2019, 2022) y Sen y Kaya (2023) comparten evidencia empírica del *ranking* de impuestos más distorsionantes. El primer puesto lo ocupan las cotizaciones sociales, seguidas de los impuestos sobre la renta (IRPF e IS) y, finalmente, los impuestos sobre el consumo y la propiedad inmobiliaria. El metaanálisis de Alinaghi y Reed (2020) muestra que un aumento del peso de los impuestos al consumo en un 10 por 100, compensado con una reducción de los impuestos directos de igual proporción, aumentaría la tasa de crecimiento del PIB un 0,2 por 100. Tanto la Comisión Europea (2010, 2014, 2023b, 2024a) como la OCDE (2010, 2018) han mostrado en diferentes ocasiones su apoyo, más o menos explícito, a este tipo de reformas neutrales en recaudación. No obstante, algunos autores han encontrado que la relación entre *tax-mix* y crecimiento económico podría no ser tan robusta (Xing, 2012; Baiardi et al., 2019).

Las crecientes necesidades de financiación del gasto público requerirán de un crecimiento robusto de la economía. En este sentido, las reformas fiscales deben favorecer incrementos en la productividad, en un contexto de preocupante situación de los niveles de eficiencia de la economía española, inferiores y a la vez divergentes, al de los países de nuestro entorno (Pérez et al., 2024). Aunque claramente mejorable, el sistema impositivo español ofrece, en su conjunto, unos niveles mínimos de capacidad redistributiva que complementa el efecto mucho más potente de las políticas de gasto (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda et al., 2024). Sin abandonar las cuestiones de equidad vertical y horizontal, parece oportuno que

el marco de acción de futuras reformas haga un mayor hincapié en la dimensión de eficiencia de los impuestos. Es decir, favoreciendo, como se discute en la sección cuarta, el diseño de impuestos de base amplia y tipos nominales moderados que minimicen los costes de eficiencia en las decisiones económicas de empresas y hogares. La creciente exposición de la economía española a la digitalización, uso de robots e inteligencia artificial impulsarán tales mejoras de eficiencia, e incluso mejorarán el control del fraude fiscal. Un efecto secundario de estas megatendencias es el riesgo de aumento de la desigualdad ante un empeoramiento de la situación económica de los trabajadores de baja cualificación, lo que podría exigir esfuerzos presupuestarios adicionales para corregir estos desequilibrios (Ernst *et al.*, 2019). Por otra parte, la creciente tecnologización de la economía reforzará los argumentos en favor de un mayor equilibrio entre impuestos sobre la renta y del capital (Comisión Europea, 2024b).

IV. REFORMAS EN IMPOSICIÓN INDIRECTA

1. Impuesto sobre el valor añadido

El IVA es el principal impuesto indirecto. Su peso en el PIB se situó en el 6,5 por 100 en 2019. No obstante, se estima que la brecha entre la recaudación potencial y la real (*VAT-gap*) es del 7,9 por 100, equivalente a 6.800 millones de euros. Esta diferencia se debe a diversas causas como la evasión fiscal, errores administrativos e insolvencia de empresas (Comisión Europea, 2024c). Su reducción es esencial para mejorar la capacidad re-

caudatoria del impuesto. En este sentido, la presión fiscal del IVA en España se sitúa por debajo de la zona del euro (6,9 por 100) y de la UE-27 (7,1 por 100), tan solo por encima de Irlanda (4,3 por 100) y de Italia (6,2 por 100). Desde 2012, el tipo normal vigente en España está en línea con el promedio de la UE, que en 2022 fue del 21,5 por 100 en la UE-27 y del 20,8 por 100 en la zona del euro. El factor diferencial respecto a nuestros vecinos comunitarios es el reducido peso de las bases gravadas a tipo normal. Entre 2019 y 2022, el 52,5 por 100 de las bases sujetas y no exentas de IVA estaban gravadas a tipo normal, el 32,9 por 100 a tipo reducido y el 14,6 por 100 a tipo superreducido (Romero-Jordán, 2023). El tipo reducido genera alrededor del 40 por 100 de los gastos fiscales en el IVA, en tanto que el superreducido en torno al 16 por 100 (Sanz y Romero-Jordán, 2019). Como se muestra más adelante, la eliminación de los tipos reducidos de IVA aumentaría la recaudación un 30 por 100, equivalente a 1,55 décimas de PIB según los cálculos de la AIReF (2020).

La revisión de los tipos reducidos de IVA es una de las primeras opciones disponibles para hacer frente en el medio y largo plazo al mayor gasto por envejecimiento de la población. Este tipo de reformas no son sencillas de administrar debido a la percepción negativa que la sociedad tiene del IVA. Sobre esta cuestión deben hacerse algunas matizaciones importantes. Desde hace años, existe una discusión metodológica, no acabada, sobre la utilización de la renta o el gasto de los hogares para medir la progresividad del IVA. En un informe de la OCDE, Thomas (2020) expone las ventajas de utilizar el gasto frente a la renta. Utilizan-

do el enfoque gasto, se constata que el IVA es un impuesto ligeramente progresivo en España (ver la revisión de Romero-Jordán, 2017). Thomas (2020) reporta resultados similares para los países de la OCDE, oscilando los cálculos entre proporcionalidad o ligera progresividad. En todo caso, y al margen de este debate técnico, un potencial empeoramiento de la equidad vertical puede ser compensado con programas de transferencias corrientes dirigidas a los colectivos más perjudicados con las reformas (Thomas, 2020; Ruiz-Huerta *et al.*, 2022). De hecho, bien diseñada, esta combinación impuestos-transferencias puede mejorar sustancialmente la capacidad redistributiva del impuesto.

El cuadro n.º 4 ofrece un conjunto de simulaciones de cambios en la estructura de tipos de IVA utilizando microdatos de la *Encuesta de presupuestos familiares*. Primero, la eliminación de los dos tipos reducidos aumentaría la recaudación alrededor de un 30 por 100, equivalentes a 18.000 millones de euros. Una reforma de esta naturaleza acercaría el impuesto a la proporcionalidad. Segundo, el mantenimiento de un único tipo reducido del 10 por 100 elevaría la recaudación un 4,1 por 100, sin cambios relevantes sobre progresividad respecto al escenario base. Por último, una recaudación similar a la del escenario base podría alcanzarse con un tipo único del 15,2 por 100. Esta reforma elevaría con más intensidad los tipos medios de las rentas más bajas, hasta un 40 por 100 en la primera quintila de gasto. Este conjunto de simulaciones muestra que la reforma de los tipos de IVA reducidos resulta factible para mejorar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo sin grandes costes sobre la progresi-

CUADRO N.º 4
SIMULACIONES DE CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE TIPOS DE IVA

| | Escenario base 2019 | SIMULACIONES (1) | | |
|------------------------------|---------------------|--|--|--|
| | | Tipo único del 21 %, Sin tipos reducidos | Tipo normal del 21 %. Un solo tipo reducido del 10 % | Tipo único del 15,2 %. Sin tipos reducidos |
| Recaudación media por hogar | 2.798,4 | 3.663,4 | 2.915,6 | 2.798,0 |
| Δ recaudación | --- | 30,9 % | 4,1 % | 0,0 % |
| Índice de Kakwani | 0,0422 | 0,0030 | 0,0371 | 0,0276 |
| Índice de Reynolds-Smolensky | 0,0040 | -0,0011 | 0,0036 | 0,0026 |

Nota: (1) Simulaciones en estático sin comportamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de Presupuestos Familiares 2019*.

vidad y capacidad redistributiva del impuesto, especialmente si se combinan con programas de transferencias corrientes a los hogares más vulnerables.

2. Impuestos especiales sobre alcohol, cerveza y tabaco

Además de la función recaudatoria, los impuestos especiales sobre alcohol, cerveza y tabaco son utilizados para introducir costes a los consumidores por los efectos externos que genera su consumo. En 2019, el peso en el PIB de estas tres accisas fue del 0,7 por 100, un nivel similar al promedio de la UE-27. Es importante destacar que la capacidad recaudatoria de estas accisas ha ido reduciéndose en la última década: el peso en 2010 fue del 0,9 por 100, siendo en 2022 del 0,6 por 100. La ausencia de indexación de los tipos específicos, expresados en euros, ayuda a explicar la erosión de la capacidad recaudatoria de los impuestos especiales (Romero-Jordán, 2024). En el caso de las labores del tabaco, el tipo específico de los cigarrillos no se actualiza desde julio de 2013, mientras que el de cigarrillos y picadura desde marzo de 2016.

Asimismo, las accisas sobre alcohol y bebidas derivadas no se actualizan desde diciembre de 2016, en tanto que la accisa de la cerveza se mantiene sin cambios desde septiembre de 2005.

La evidencia empírica muestra que los impuestos especiales son, en general, regresivos. Sin embargo, esto no puede ser considerado un obstáculo para aumentar la carga fiscal de estos bienes debido a que los efectos sobre la salud son adversos, son suficientemente conocidos por los consumidores y tienen, además, importantes costes económicos para toda la sociedad. Por ejemplo, el consumo de tabaco genera un sobrecoste a la sociedad (gastos directos sanitarios, así como bajas laborales e incapacidades) de alrededor de 1.500 euros/año a precios corrientes de 2023, un 62 por 100 superior al coste en sanidad de los no fumadores (Suárez-Bonel *et al.*, 2015). Esos efectos externos no son constantes en el tiempo, sino que están expuestos, entre otros, al incremento de los costes sanitarios por encarecimiento de medicinas, tratamientos, salarios del personal médico, etcétera. A efectos ilustrativos, la indexación de la

accisa específica de los cigarrillos con el aumento del índice de precios al consumo elevaría la recaudación en 2023 en 192,3 millones de euros, equivalente al 3 por 100 de la recaudación total de la accisa sobre el tabaco.

Para concluir, una especial atención merece la revisión de la fiscalidad de los cigarrillos electrónicos para equilibrar el gravamen de estos bienes con el resto de las labores del tabaco. Actualmente, estos dispositivos solo soportan en España el tipo normal del 21 por 100. Dada la prevalencia de su consumo entre los más jóvenes, resulta oportuno introducir un impuesto especial que, de acuerdo con lo establecido en otros países de la UE, grave tanto el volumen de e-líquido como de nicotina.

3. Impuestos ambientales

Esta categoría incluye todos aquellos impuestos, mayoritariamente indirectos, que gravan efectos externos negativos sobre el medio ambiente: energía, transporte, emisión de contaminantes, sobreexplotación o degradación de los recursos naturales. No obstante, centramos nuestra atención en hidrocarburos, medios de transporte y electricidad. El peso de los impuestos

ambientales fue del 1,8 por 100 en 2019, muy por debajo del promedio del 2,4 por 100 de la UE-27. Además, como ha sucedido en el resto de los países de la UE (Comisión Europea, 2024b), el peso se ha reducido tras la pandemia, situándose en el 1,5 por 100 en 2022 frente al 2 por 100 en el promedio de la UE. En este contexto, el aumento de la imposición ambiental puede ser utilizado con dos fines. Uno, para consolidar el principio de pagar por contaminar en el actual contexto de cambio climático. Y dos, para reducir la carga de otros impuestos más distorsionantes que gravan renta, capital o ahorro, en línea con las propuestas de la OCDE o de la Comisión Europea (Gago y Labandeira, 2010).

Los tramos generales, tanto de gasolina como de gasóleo de automoción, no han sido actualizados desde 2009 (0,409 euros y 0,307 euros por litro) y el tramo especial desde 2019 (0,072 euros por litro). La indexación habría aumentado las accisas de gasolina y gasóleo de automoción en 2023 en alrededor de 16 y 14 céntimos de euro. Es decir, esta revisión habría acercado las accisas de esos dos carburantes (56,30 y 45,30 céntimos de euros) al promedio ponderado de la UE-27 (en 2023, 61,51 y 48,98 céntimos de euro, respectivamente). Desde un punto de vista económico, estas actualizaciones están especialmente justificadas si tenemos en cuenta que las accisas sobre hidrocarburos solo cubren una parte de los costes externos que generan, menos del 60 por 100 en el promedio de la UE (Schroten *et al.*, 2019).

La electricidad se encuentra gravada con dos impuestos especiales. De una parte, el impuesto especial sobre la electricidad (IEE) con un tipo del 4,864 por

100 aplicado sobre el importe del consumo eléctrico y del término de potencia. De otra, el impuesto sobre la producción eléctrica (IPEE), que grava desde 2012 con un 7 por 100 la producción de electricidad. Esta elevada carga fiscal dificulta la transición ecológica al encarecer los costes de la electricidad sin promover el cambio tecnológico. En España, el total de impuestos soportado por un megavatio/hora de gas es 2,5 euros, 9,30 euros en el caso de hidrocarburos y 113 euros en la electricidad (Rosenow *et al.*, 2023). La descarbonización de la economía exige revertir esta situación reduciendo la fiscalidad de la electricidad y aumentando la del gas natural e hidrocarburos.

Una tercera línea de reforma en la imposición ambiental es la equiparación de las accisas que recaen sobre la gasolina y el gasóleo. Los motores de gasolina emiten una mayor cantidad de CO₂, siendo este el principal causante del calentamiento global. Por su parte, los motores de gasóleo expulsan más contaminantes locales a la atmósfera, como óxido de nitrógeno o partículas en suspensión, con efectos directos sobre la salud humana. Las diferencias en emisión de contaminantes se han reducido desde 2014 con la entrada en vigor del estándar EURO-6, aunque sigue sin estar justificada la existencia de tipos de gravamen diferenciados.

Para concluir, resulta oportuno fomentar el tránsito hacia la descarbonización a través de vehículos eléctricos. En este sentido, reducir la carga fiscal en la compra es más efectiva que rebajar tanto la imposición sobre hidrocarburos como los impuestos locales que recaen sobre la propiedad de los vehículos (Gerlagh *et al.*, 2018; Klier y Linn, 2015). Una opción razonable es la introducción de

cambios en el impuesto sobre determinados medios de transporte (IDMT). Este impuesto grava con un tipo del 0 por 100 a vehículos con emisiones iguales o menores a 120g/km de CO₂ aplicando tipos crecientes *ad-valorem* en función de la contaminación de los vehículos. Como se sugiere en Ruiz-Huerta *et al.* (2022), una opción razonable para cumplir con este fin es complementar o sustituir el impuesto *ad-valorem* vigente por otro de emisiones esperadas a lo largo de toda la vida útil del vehículo.

V. REFORMAS EN IMPOSICIÓN DIRECTA

1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El IRPF es el pilar recaudatorio del sistema tributario español. En 2023, aportó el equivalente al 46 por 100 de la recaudación de las cuatro principales figuras impositivas (IRPF, IVA, IS e IE). La progresividad y su carácter redistributivo justifican que sea el tributo con mayor aceptación entre los contribuyentes (CIS, 2022). El IRPF recae esencialmente sobre las rentas del trabajo, alcanzando el 86 por 100 de la totalidad de los rendimientos declarados (AEAT, 2024). Es soportado, esencialmente, por las clases medias, según la definición de la OCDE (2019), con rendimientos íntegros comprendidos entre 20.000 y 60.000 euros. Como muestra el cuadro n.º 5, estos hogares aportaron en 2021 el 51,7 por 100 del total de recaudación (AEAT, 2024). El peso de la recaudación de las rentas de menos de 12.000 euros fue inferior al 1 por 100, en tanto que las declarantes con ingresos superiores a 150.000 euros aportaron el 17 por 100. Bajo ciertos requisitos, las rentas

CUADRO N.º 5
DISTRIBUCIÓN DE DECLARANTES Y RECAUDACIÓN POR TRAMOS DE RENDIMIENTOS EN 2021

| TRAMOS DE RENDIMIENTOS | DECLARANTES | | LIQUIDACIÓN | |
|------------------------|-----------------------|--------------|--------------------------------|--------------|
| | N (MILES DE EUROS) | (%) | IMPORTE (MILLONES DE EUROS) | (%) |
| (0 - 1,5] | 1.424,5 | 6,9 | 0,8 | 0,0 |
| (1,5 - 6] | 3.271,8 | 15,9 | 4,3 | 0,0 |
| (6 - 12] | 2.209,9 | 10,7 | 614,2 | 0,6 |
| (12 - 21] | 4.518,9 | 21,9 | 7.619,4 | 7,9 |
| (21 - 30] | 3.740,5 | 18,1 | 14.037,3 | 14,5 |
| (30 - 60] | 4.417,9 | 21,4 | 35.919,1 | 37,2 |
| (60 - 150] | 906,9 | 4,4 | 21.867,9 | 22,6 |
| (150 - 601] | 123,3 | 0,6 | 10.059,8 | 10,4 |
| Mayor de 601 | 12,2 | 0,1 | 6.510,9 | 6,7 |
| Total | 20.625,9 | 100,0 | 96.636,1 | 100,0 |

Fuente: AEAT (2024) excluidos declarantes con rendimiento negativo y cero.

situadas por debajo de 22.000 euros de rendimientos íntegros no están obligadas a presentar declaración del IRPF. Se ha criticado, no sin razón, que esta excepción reduce la visibilidad del impuesto al exonerar de presentar la declaración a un importante número de contribuyentes. Sin embargo, también se reducen de forma considerable los costes de cumplimiento, por lo que parece razonable mantener un umbral mínimo de declaración en futuras reformas.

En cuanto a los costes de eficiencia, deben destacarse de manera particular sus efectos nocivos sobre la oferta de trabajo, tanto en la decisión de participar en el mercado laboral como en el número de horas trabajadas. La evidencia disponible muestra la existencia de reducidos costes de eficiencia sobre la oferta de los hombres, en su condición de sustentadores principales. Estos efectos son mayores para los segundos perceptores, en mayor

medida mujeres, afectando a su participación laboral (Keane, 2022; Cutanda y Sanchís-Llopis, 2023). En este sentido, el valor medio de participación de mujeres fue en 2023 del 58,8 en España, frente al 66,7 por 100 de promedio en la UE. La desventaja fiscal en contra de segundos perceptores afecta a otras decisiones relevantes, además de las horas trabajadas, como el esfuerzo laboral, la inversión en vivienda o el número de hijos. La medición en conjunto de todas esas distorsiones se efectúa mediante la elasticidad de la renta gravada a los tipos marginales (ETI). Los resultados de la ETI disponibles para España confirman la existencia de costes de eficiencia que, específicamente, son mayores en el caso de las mujeres (Arrazola y Hevia, 2017).

La equidad vertical es un objetivo deseable en el diseño del IRPF, aunque la progresividad no debe exacerbarse para acotar costes de eficiencia; por ejemplo, sobre

la oferta laboral de segundos perceptores en tributación conjunta. En este sentido, el cuadro n.º 6 muestra que el tipo marginal máximo vigente en España está en línea con el rango de la UE-14, diferencias entre comunidades autónomas aparte. Como rasgo distintivo, el tipo máximo vigente en España opera en un nivel más elevado que en el resto de los países de la UE-14, con las excepciones de Francia, Luxemburgo y Alemania.

El presupuesto de beneficios fiscales (PBF) de 2023 del IRPF fue de 11.179 millones de euros, equivalente al 9,9 por 100 de la recaudación esperada. Concentramos nuestra atención en los tres beneficios fiscales de mayor coste recaudatorio, discutiendo propuestas de reforma con capacidad para reducir los costes de eficiencia del impuesto.

— El exceso de carga fiscal por tributación conjunta, en matrimonios y hogares monoparentales, es compensado con la reducción por tributación conjunta (RTC) con un gasto fiscal estimado de 1.000 millones anuales. Esta corrección no anula el efecto negativo del IRPF sobre la participación laboral de los segundos perceptores, especialmente mujeres. Una opción para mejorar dicha participación laboral, con efectos positivos sobre la natalidad, es reformular y potenciar la deducción lineal por maternidad (1.200 euros anuales por hijo) (3) El motivo es que la participación laboral está fuertemente influida por la combinación de programas de impuestos-transferencias en trabajadores con alta elasticidad de la oferta, como es el caso (Mastrogiacomo *et al.*, 2017). Sin embargo, la evidencia disponible muestra

CUADRO N.º 6
TIPOS MARGINALES MÁXIMOS DE IRPF EN LA UE-14

| ORDEN | PAÍS | TIPO ESTUTARIO (1) (%) | A PARTIR DE RENTA (EUROS) |
|-------|--------------|---------------------------|------------------------------|
| 1 | Dinamarca | 55,9 | 76.232 |
| 2 | Francia | 55,4 | 177.107 |
| 3 | Austria | 55,0 | 83.333 |
| 4 | España (2) | 47,0/54,0 | 300.000 |
| 5 | Bélgica | 53,5 | 46.440 |
| 6 | Portugal | 53,0 | 78.834 |
| 7 | Suecia | 52,3 | 49.118 |
| 8 | Finlandia | 51,4 | 85.800 |
| 9 | Países Bajos | 49,5 | 73.032 |
| 10 | Irlanda | 48,0 | 40.000 |
| 11 | Alemania | 47,5 | 277.826 |
| 12 | Italia | 47,3 | 50.000 |
| 13 | Luxemburgo | 45,8 | 220.788 |
| 14 | Grecia | 44,0 | 40.000 |

Notas: (1) Incluida imposición autonómica o local aplicable en cada país. (2) Territorio Común. A efectos ilustrativos se ha tomado como referencia las tarifas autonómicas de Andalucía y Valencia. Fuentes: Tax Foundation (2024), OECD (2024) y elaboración propia.

que la deducción lineal genera efectos positivos, aunque de pequeña magnitud, sobre participación y fertilidad de las mujeres españolas (Sánchez-Mangas y Sánchez-Marcos, 2008; Azmat y González, 2010). Por este motivo, un primer paso sería corregir la deducción lineal del efecto de la inflación. El montante de 1.200 euros no ha sido indexado desde su creación en 2003, siendo su valor real actual de 1.900 euros. Esta corrección no añade ganancias en renta real que se conseguirían asignando más recursos. En este sentido, la deducción lineal podría transformarse a medio plazo en otra equivalente en coste, pero decreciente con la renta, al estilo del Earned Income Tax Credit (EITC). La simulación de Ayala y Paniagua (2019) encuentra que este diseño tendría efectos

positivos sobre participación laboral, desigualdad y pobreza en España. En todo caso, tanto la reformulación de la deducción lineal como su sustitución por un EITC deben incentivar la oferta laboral sin reducir el número de horas (Saez, 2002).

- La reducción por rendimientos netos del trabajo (RNT) permite minorar la carga fiscal de las rentas salariales más bajas, con un gasto fiscal en 2023 próximo a los 900 millones de euros. Se aplica una reducción lineal para rendimientos netos inferiores a un umbral próximo a los 14.000 euros (*plateau*). La reducción decrece a partir de ese límite, siendo nula cuando supera una cifra próxima a 19.700 euros (*phasing out*). El gran problema de esta reducción son los elevados tipos implícitos que soportan los trabaja-

dores en la zona del *phasing out* que pueden superar el 60 por 100. Existen alternativas al RNT como su transformación en el medio y largo plazo por una deducción reembolsable en cuota al estilo del *Earned Income Tax Credit* (EITC) de Estados Unidos. Este instrumento, que se integra con otros programas de gasto, corrige los desincentivos a trabajar de los trabajadores con menor nivel de renta. La evidencia muestra que el EITC ha jugado un papel relevante en la participación laboral de hogares de renta baja, especialmente de las mujeres (Bastian, 2020; Whitmore y Strain, 2021).

- La reducción por arrendamiento de viviendas (RAV) tiene por objeto fomentar la oferta de vivienda habitual con un gasto fiscal de 717 millones en 2023. Se aplica una reducción del 50 por 100 sobre el rendimiento neto del alquiler que, desde 2024, puede alcanzar el 90 por 100 si la vivienda se encuentra en una zona con precios tensionados. La AIREF (2020) estima que esta medida pudo tener en 2014 un cierto efecto sobre la oferta de alquiler. Sin embargo, la fuerte caída de la oferta de alquiler desde 2019, aun en presencia de este incentivo, junto a su carácter regresivo, recomiendan su eliminación.

Junto a la revisión de gastos fiscales, una línea prioritaria de actuación en el IRPF es la atenuación de la progresividad en frío. Un 70 por 100 del aumento del tipo medio efectivo entre 2019 y 2023 (del 12,8 por 100 al 14,7 por 100) ha sido debido a la progresividad en frío con una inflación acumulada de 15,4 puntos

(Banco de España, 2024). El 58 por 100 de la progresividad en frío se debe a la pérdida de valor de los rendimientos del trabajo y de los mínimos personales y familiares. En tanto que el 42 por 100 restante es consecuencia de la falta de actualización de la tarifa. La inflación incide de forma acumulativa sobre la carga tributaria de los declarantes, de modo que los ajustes son necesarios incluso tras años de baja inflación anual. Las medidas de corrección, que pueden tener carácter discrecional o automático, deben actuar no solo sobre los tramos de la tarifa del impuesto, sino también sobre cualquiera de los otros elementos del impuesto expresados en euros como mínimos, deducciones o exenciones. Un claro ejemplo es la deducción lineal a la que nos referimos anteriormente. Desafortunadamente, excepto la indexación parcial de la tarifa de los años 2005 y 2006 (un 2 por 100) no existen experiencias previas en España.

2. Impuesto sobre sociedades

El peso del IS en el PIB se ha mantenido estable alrededor del 2,2 por 100 entre los años 2012 a 2019. Tras la pandemia, su peso relativo alcanzó el 2,7 por 100 en 2022, debido al efecto de la inflación y de la mejora de márgenes comerciales. Para los países de la UE-14, el cuadro n.º 7 compara los niveles de presión fiscal por impuesto sobre sociedades, así como su desagregación en amplitud de la base y tipo implícito. Adicionalmente, se ofrece información tanto del tipo estatutario como del tipo medio efectivo a la Devereux-Griffith (2003) (EATR). Estas tres nociones de tipos son útiles para analizar tanto la capacidad recaudatoria como los efectos distorsionantes del impuesto. Dentro de la UE-14, España

forma parte del grupo de países con menor presión fiscal por impuesto sobre sociedades (4), junto a Grecia, Italia, Finlandia y Austria. La información del cuadro n.º 7 muestra que el impuesto español es más equilibrado que la del resto de países integrados en el grupo 1 en cuanto al tamaño del tipo implícito y de la amplitud de la base del impuesto. Esto supone una ventaja para acometer reformas graduales que aumenten el tamaño de la base imponible sin someterla a grandes tensiones. A efectos comparativos, el tipo medio y la amplitud de la base de España son, respectivamente, 16,5 por 100 y 13,1 por 100, mientras que, por ejemplo, en Grecia son 20,3 por 100 y 9,4 por 100.

La recaudación del IS depende del tipo estatutario, así como de otros elementos que tienen un gran efecto sobre la recaudación, entre los que destacan la compensación de bases negativas, la exención por doble imposición internacional y los ajustes sobre el resultado contable. El tipo nominal del 25 por 100 vigente en 2023 supera al promedio del 21,7 por 100 de la UE-27 y al 23 por 100 de la zona del euro (Comisión Europea, 2024). Además, se sitúa por debajo del existente en países próximos a España como Portugal (31,5 por 100), Francia (25,8 por 100) o Italia (27,8 por 100). En los últimos cinco años, no ha habido cambios relevantes en los tipos estatutarios en la UE-27 con las excepciones de Francia (-8,6 puntos), Grecia (-7) y Bélgica (-4,6) que partían de niveles mucho más elevados. La reducción del tipo estatutario no es, por sí sola, una urgencia en este momento en España. Sin embargo, es una opción para atraer inversión y fomentar la actividad económica en un contexto de ampliación de la base de gravamen del im-

puesto. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la tributación efectiva mínima del 15 por 100 del Pilar II no eliminará la competencia fiscal a la baja en el impuesto, aunque sí la reducirá ostensiblemente.

Las opciones de reforma del impuesto sobre sociedades deben favorecer la neutralidad del impuesto, minimizando las distorsiones del impuesto contra determinados activos, fuentes de financiación o tamaños empresariales. Los últimos cálculos disponibles, referidos a 2022, muestran que España presenta los valores de EATR más elevados de la UE-27 (29 por 100), con un nivel similar al de Alemania (28,9 por 100) y ligeramente superior al de Francia (26 por 100), Italia (23,9 por 100), Países Bajos (23,2 por 100) o Portugal (21,4 por 100). La evidencia empírica muestra que altos valores de EATR tienen efectos negativos sobre inversión en I+D, productividad y capacidad exportadora de las empresas (Bournakis y Romero, 2024). Por otra parte, los cálculos de Spengel *et al.* (2020) muestran que el impuesto de sociedades español penaliza especialmente la inversión en activos intangibles, a pesar de ser un factor clave en el crecimiento económico (Pérez *et al.*, 2023). El impuesto de sociedades español combina dos aspectos de diseño claramente mejorables: una capacidad recaudatoria inferior a la del promedio de países de nuestro entorno y un peor diseño para atraer inversión y mejorar la productividad (Romero-Jordán *et al.*, 2019).

El alto nivel de los tipos efectivos (EATR) se explica, al menos en parte, por los métodos de amortización permitidos en la normativa fiscal. Existen ejemplos donde la vida útil fiscal está cla-

CUADRO N.º 7
DESCOMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LA UE-14 (PROMEDIO 2012-2019)

| | DESCOMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL | | | TIPO ESTATUTARIO (1) | TIPO EFECTIVO (2) EATR |
|---|-------------------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|---------------------------|
| | PRESIÓN FISCAL (%) | AMPLITUD DE LA BASE (%) | TIPO IMPLÍCITO (%) | | |
| GRUPO 1. PRESIÓN FISCAL BAJA: BASES Y TIPOS MODERADOS | | | | | |
| Grecia | 1,9 | 9,4 | 20,3 | 25,8 | 26,0 |
| Italia | 2,1 | 11,7 | 18,2 | 27,8 | 23,9 |
| ESPAÑA | 2,2 | 13,1 | 16,5 | 25,0 | 29,0 |
| Finlandia | 2,3 | 11,0 | 20,8 | 20,0 | 19,6 |
| Austria | 2,4 | 11,5 | 20,9 | 24,0 | 23,1 |
| GRUPO 2. PRESIÓN FISCAL MEDIA – ALTA: BASES Y TIPOS MEDIOS | | | | | |
| Alemania | 2,6 | 12,3 | 21,1 | 29,9 | 28,8 |
| Dinamarca | 2,8 | 12,5 | 22,7 | 22,0 | 19,8 |
| Países Bajos | 2,9 | 13,3 | 21,8 | 25,8 | 23,2 |
| Portugal | 3,1 | 12,5 | 24,7 | 31,5 | 21,4 |
| Bélgica | 3,5 | 13,4 | 26,1 | 25,0 | 23,1 |
| GRUPO 3. PRESIÓN FISCAL MEDIA: BASES AMPLIAS Y TIPOS BAJOS | | | | | |
| Irlanda | 2,7 | 26,9 | 10,0 | 12,5 | 14,1 |
| GRUPO 4. PRESIÓN FISCAL MEDIA: BASES PEQUEÑAS Y TIPOS ALTOS | | | | | |
| Francia | 2,7 | 5,5 | 49,3 | 25,8 | 26,0 |
| Suecia | 2,8 | 9,0 | 30,9 | 20,6 | 18,7 |

Notas: (1) Año 2022, Eurostat. Incluye sobrecarga de impuestos regionales y locales. (2) Año 2023, Eurostat.
Fuente: Eurostat (2022) y elaboración propia.

ramente alejada de la vida económica. Entre ellos, los cuatro años de vida útil mínima de los equipos informáticos cuya depreciación económica no supera los tres años. O los 6 años de elementos de transporte cuya vida útil económica raramente supera los cuatro años (Party, 2007). En este sentido, parece oportuno revisar los coeficientes lineales aplicables sobre activos fijos. Un buen ejemplo son los edificios administrativos y comerciales, cuya vida útil se prolonga hasta un mínimo de cincuenta años. Asimismo, es deseable mantener la libertad de amortización que opera sobre inmovilizado material e intangible, excepto edificios, afectos a inversiones de I+D. Estas amortizaciones junto a las deducciones por I+D

son elementos relevantes para fomentar la baja inversión en I+D en España, según Eurostat, 1,44 por 100 frente al promedio de 2,24 por 100 en la UE-27 (Romero-Jordán, *et al.*, 2014; Álvarez *et al.*, 2018).

Una segunda línea de actuación es la reducción del sesgo a favor de la financiación con deuda. Esta situación penaliza a empresas con mayores restricciones financieras, habitualmente las de menor tamaño, así como a proyectos que conlleven mayor riesgo como la inversión en I+D. Además, favorece la erosión de la base imponible incentivando estrategias de endeudamiento por las multinacionales en países con tipos estatutarios más elevados. El actual límite conjunto

a la deducibilidad de los gastos financieros netos (un millón de euros y el 30 por 100 del beneficio operativo) restringe la financiación con deuda en favor de los fondos propios al tiempo que amplía la base del impuesto. Sin embargo, no soluciona la falta de neutralidad del impuesto en lo que respecta a la financiación de la inversión, puesto que el coste implícito de los fondos propios no es deducible. En el medio plazo, es oportuno avanzar hacia una futura implementación del sistema *DEBRA* (*debt-equity bias reduction allowance*) propuesto por la Comisión Europea en 2022, la negociación en el Consejo está actualmente suspendida a la espera de otras reformas del impuesto. Según esta propuesta, se imputaría un coste implícito al

aumento de fondos propios entre dos años consecutivos, deducible de la base imponible del impuesto, ofreciendo un tratamiento similar a la deuda.

Otro pilar importante en futuras reformas será la compensación de bases negativas. Existe un límite decreciente (70 por 100, 50 por 100 y 25 por 100) en función de tres tramos de la base imponible previa (<20 millones, de 20 a 60 millones o más de 60 millones). En general, los umbrales no son opciones adecuadas de diseño impositivo al introducir distorsiones, como errores de salto o potenciales barreras al aumento de tamaño, siendo recomendable su eliminación. Una solución razonable para ampliar la base del impuesto es la aplicación de un tipo único incluso por debajo del 70 por 100, en línea con lo que se propone en el libro blanco de reforma de Ruiz-Huerta *et al.* (2022). Este cambio tiene un coste recaudatorio que en el citado informe se estima inferior a 400 millones de euros. No obstante, la aplicación de porcentajes más elevados a empresas de nueva creación durante los primeros años de vida es una opción a considerar al ser un instrumento de apoyo a la supervivencia empresarial.

La deducción por doble imposición internacional supone alrededor del 50 por 100 del resultado contable positivo. No obstante, las opciones para introducir cambios que permitan ensanchar la base del impuesto son limitadas al formar parte de convenios bilaterales internacionales, así como de directivas europeas. Una opción factible pasaría por incrementar el porcentaje de propiedad requerido para tener derecho a la deducción, que actualmente es del 5 por 100 (5). Junto a estos ele-

mentos de carácter interno, los acuerdos internacionales en proceso, como el establecimiento de una base armonizada (BEFIT), la armonización de los precios de transferencia o los acuerdos para evitar la erosión de la base y el traslado de beneficios (Pilar I y II), habrán de ser tenidos en futuras reformas del impuesto. El tipo mínimo del 15 por 100 del Pilar II aplicable a sociedades con facturación superior a 750 millones de euros se encuentra en fase de aprobación parlamentaria. Los cálculos del EuTax Observatory (2024) muestran que el impuesto mínimo global del 15 por 100 para acotar el problema de la planificación fiscal agresiva podría reportar a España, en el mejor de los escenarios, alrededor de 5.200 millones de euros.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de las dos próximas décadas, el envejecimiento ejercerá una presión creciente sobre el gasto público en España, alcanzándose alrededor del 48 por 100 en 2035 y del 52 por 100 a partir de 2050. Se hace, por tanto, necesario un plan de reforma tributaria de largo plazo que favorezca el crecimiento económico para asegurar la sostenibilidad del gasto. Desafortunadamente, la ausencia de acuerdos en los grandes temas de Estado, potenciado por la fuerte fragmentación política, hacen muy difícil una planificación a largo plazo de estas cuestiones. En todo caso, entre las opciones de reforma de corto plazo y medio plazo se encuentran, en sentido amplio, la potenciación de la fiscalidad medioambiental, la indexación de los tipos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas o tabaco, el tipo mínimo y las amortizaciones fiscal-

mente deducibles del impuesto sobre sociedades, las mejoras en el diseño del IRPF para mejorar la participación laboral de mujeres y trabajadores no cualificados y la introducción de mecanismos para atenuar la progresividad en frío en el IRPF. En el medio y largo plazo, con la vista puesta en la sostenibilidad del gasto en pensiones y de cuidados de largo duración, serán necesarias reformas de mayor calado como la reestructuración de tipos de IVA, así como la revisión y reforma de los gastos fiscales de mayor coste vigentes en el IRPF e impuesto sobre sociedades.

NOTAS

(1) Para una detallada revisión de la evolución de los ingresos, véase RUIZ-HUERTA *et al.* (2022). Sobre el estado actual de la economía sumergida y, fraude fiscal, véase LAGO-PENAS (2024).

(2) Asume que el crecimiento de la productividad aparente del trabajo se situará a partir de 2035 en 1,1 puntos, la tasa de paro se instalará en 2050 en un valor próximo al 7 por 100 y tasas de actividad femeninas superiores a las actuales.

(3) Desde 2018, se aplica, además, una deducción lineal de hasta 1.000 euros por gastos de guardería o educación infantil.

(4) Teniendo en cuenta que $PF = \frac{T}{PIB} = \frac{B}{PIB} * \frac{T}{B}$, donde B es la base del impuesto y T es la recaudación.

(5) Desde 2020, se aplica además una tributación mínima del 5 por 100 a algunas plusvalías y dividendos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA-ORMAECHEA, S., PIENKNAGURA, S. y PIZZINELLI, C. (2022). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. *Working Paper*, 22/8. Fondo Monetario Internacional.
- ACOSTA-ORMAECHEA, S., SOLA, S. y YOO, J. (2019). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. *German Economic Review*, 20(4), 70-106.
- AEAT. (2024). *Estadística de los declarantes de IRPF 2021*. <https://>

| | | |
|---|--|--|
| <p>sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/home.html</p> <p>AIReF. (2020). <i>Spendig Review 2019/2020. Estudio de beneficios fiscales</i>. https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/beneficios-fiscales/</p> <p>AIReF. (2023a). Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía. <i>Opinión</i> n.º 1/23. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI_por_100C3_por_10093N-SOSTENIBILIDAD/AIReF-2023_Opinion-sostenibilidad-de-las-AAPP-largo-plazo.pdf</p> <p>AIReF. (2023b). Proyecciones demográficas 2022-2070. <i>Documento Técnico</i>, n.º 1/23. https://www.airef.es/es/centro-documental/proyecciones-demograficas-2022-2070/</p> <p>AIReF. (2024). <i>Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2024</i>. Informe n.º 2/24. https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-sobre-los-presupuestos-iniciales-de-las-aapp-2024/</p> <p>AKGUN, O., BARTOLINI, B. y FOURNIER, J. M. (2017). The effects of tax mix on inequality and growth. <i>Working Paper</i>, n.º 1447. OECD.</p> <p>ALINAGHI, N., REED, W. R. (2021). Taxes and economic growth in OECD countries: A meta-analysis. <i>Public Finance Review</i>. 49(1), pp. 3-40.</p> <p>ÁLVAREZ-AYUSO, I. C., KAO, C. y ROMERO-JORDÁN, D. (2018). Long run effect of public grants and tax credits on R&D investment: A non-stationary panel data approach. <i>Economic Modelling</i>, 75, pp. 93-104.</p> <p>ARNOLD, J., BRYNS, B., HEADY, C. y JOHANSSON, Å., SCHWELLNUS, C. y VARTIA, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. <i>Economic Journal</i>, 121(550), pp. 59-80.</p> <p>ARRAZOLA, M. y HEVIA, J. (2017). La elasticidad de la renta declarada: concepto, relevancia y resultados para España. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 144-159.</p> <p>AYALA, L. y PANIAGUA, M. (2019). The impact of tax benefits on</p> | <p>female labor supply and income distribution in Spain. <i>Review of Economics of the Household</i>, 17(3), pp. 1025-1048.</p> <p>AZMAT, G. y GONZÁLEZ, L. (2010). Targeting fertility and female participation through the income tax. <i>Labour Economics</i>, 17(3), pp. 487-502.</p> <p>BAIARDI, D., PROFETA, P., PUGLISI, R. y SCABROSETTI, S. (2019). Tax Policy and Economic growth: does it really matter? <i>International tax and public finance</i>, 15(26), pp. 282-316.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024a). <i>Informe anual 2023</i>. Banco de España. https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anales/informe-anual/informe-anual-2023.html</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024b). <i>Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2024-2026)</i>, marzo de 2024. https://www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/IIPP-2024-03-12-gavilan-es-or.pdf</p> <p>BASELGA, E. y FOELLM, R. (2022). Inequality and growth: a review on a great open debate in economics. <i>WIDER Working Paper</i>, 2022/5. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/259361/1/wp2022-05.pdf</p> <p>BASTIAN, J. (2020) The rise of working mothers and the 1975 Earned Income Tax Credit. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 12(3), pp. 44-75.</p> <p>BERG, A., OSTRY, J. D., TSANGARIDES, C. G. y YAKHSHILIKOV, Y. (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. <i>Journal of Economic Growth</i>, 23, pp. 259-305.</p> <p>BONHOMME, S. y HOSPIDO, L. (2017). The cycle of earnings inequality: evidence from Spanish social security data. <i>Economic Journal</i>, 127(603), pp. 1244-1278.</p> <p>BOURNAKIS, I. y ROMERO-JORDÁN, D. (2024). Corporate tax, R&D and export decisions: Evidence from European firms. <i>Review of International Economics</i>, en prensa. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/roie.12771</p> | <p>CALONGE, S. (2017). Desigualdad de la renta e IRPF en los hogares españoles durante la crisis económica, 2007-2015. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 160-178.</p> <p>CALONGE, S. y MANRESA, A. (2001). La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España un análisis empírico. <i>Papeles de Economía Española</i>, 88, pp. 100-120.</p> <p>CALONGE, S. y MANRESA, T. (2019). <i>Crisis económica y desigualdad de la renta en España</i>. Madrid, España: Funcas.</p> <p>CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., WANG, C. y WANG, J. (2019). Income inequality and fiscal redistribution in 31 countries after the crisis. <i>Comparative Economic Studies</i>, 15(61), pp. 119-148.</p> <p>CIS. (2022). Opinión pública y política fiscal. Estudio número 3374. Centro de Investigaciones Sociológicas. https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3374-opinion-publica-y-politica-fiscal-xxxix-1</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2010). Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States. <i>European Economy</i>, 6/2010. European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2014). <i>Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Report 6/2014</i>. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2023a). <i>2024 Ageing Report Spain's Country Fiche</i>. Economic Policy Committee – Ageing Working Group. December 2023 report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2023b). <i>Annual report on taxation</i>. Luxembourg: European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024a). <i>Data on Taxation Trends</i>. European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024b). <i>Annual report on taxation 2024</i>. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024c). <i>VAT gap in the UE, 2023 report</i>. Bruselas: Directorate-General for Taxation and Customs Union.</p> |
|---|--|--|

| | |
|--|--|
| <p>CUTANDA, A. y SANCHÍS-LLOPIS, J. A. (2023). Labour Supply Responses to Income Tax Changes in Spain. <i>Hacienda Pública Española / Review of Public Economics</i>, 245, pp. 71-94.</p> <p>DEVEREUX, M. P. y GRIFFITH, R., (2003). Evaluating tax policy for location decisions. <i>International Tax and Public Finance</i>, 10, pp. 107-126.</p> <p>ERNST, E., MEROLA, R., SAMAAAN, D. (2019). Economics of artificial intelligence: Implications for the future of work. <i>IZA Journal of Labor Policy</i>. Aug 9(1).</p> <p>EUROSTAT. (2022). <i>Taxation Trends in the European Union</i>, 2022 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>EUROSTAT. (2024). <i>Income inequality</i>. https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database</p> <p>EUTAX OBSERVATORY. (2024). <i>The tax deficit simulator</i>. https://www.taxobservatory.eu/repository/the-tax-deficit-simulator/</p> <p>FMI. (2024). <i>Fiscal Monitor</i>. Actualización de abril. Fondo Monetario Internacional.</p> <p>GAGLIARDI, N, ARÉVALO, P., PAMIES, S. (2022). The fiscal impact of extreme weather and climate events: evidence for EU countries. <i>Discussion Paper</i>, 168. European Commission.</p> <p>GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2010). Impuestos ambientales y reformas fiscales verdes en perspectiva. <i>Working Paper</i>, n.º 09/2010. Economics For Energy.</p> <p>GEMMELL, N., KNELLER, R. y SANZ, I. (2016). Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels? <i>Oxford Bulletin of Economics and Statistics</i>, 78(4), pp. 522–547.</p> <p>GERLAGH, R., VAN DEN BIJGAART, I., NIJLAND, H. y MICHIELSEN, T. (2018). Fiscal policy and CO2 emissions of new passenger cars in the EU. <i>Environmental and Resource Economics</i>, 69(1), pp. 103-134.</p> <p>GOBIERNO DE ESPAÑA. (2024). <i>Actualización de previsiones macroeconómicas y fiscales 2024-2025</i>. <a 371="" 657="" 71="" 937"="" href="https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/economia-comercio-empresa/Documents/2024/300424-</p> </td> <td data-bbox="> <p>Documento-Actualizacion-previsiones-macro-fiscales-2024-2025.pdf</p> <p>GOERLICH, F. J. (2016). <i>Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas</i>. Bilbao: Fundación BBVA.</p> <p>GUNER, N., LÓPEZ-SEGOVIA, J. y RAMOS, R. (2020). Reforming the individual income tax in Spain. <i>SERIEs</i>, 11, pp. 369–406.</p> <p>INE. (2022). <i>Proyecciones de población 2022-2072</i>. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/</p> <p>INE. (2024). <i>Encuesta de condiciones de vida – índice de Gini de la renta disponible</i>. https://www.ine.es/</p> <p>INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. (2022). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2021. <i>Documento de Trabajo</i>, n.º 1 7/22. Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>KEANE, M. (2022). Recent research on labor supply: Implications for tax and transfer policy, <i>Labour Economics</i>, Vol. 77/August 2022.</p> <p>KLIER, T. y LINN, J. (2015). Using Taxes to Reduce Carbon dioxide Emissions Rates of New Passenger Vehicles: Evidence from France, Germany and Sweden. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 7(1), pp. 212-242.</p> <p>KNELLER, R., BLEANEY, M. Y GEMMELL, N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. <i>Journal of Public Economics</i>, 74, 171–190.</p> <p>LAGARES, M. ET AL. (2014). <i>Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español</i>. Ministerio de Hacienda.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. (2021). <i>40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas</i>. Madrid: Funcas.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. (2024). El impacto de la pandemia sobre la economía sumergida y el fraude fiscal: ¿qué es lo que sabemos? <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 301, pp. 22-28.</p> <p>LÓPEZ LABORDA, J., MARÍN, C. y ONRUBIA, J. (2023). <i>Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Séptimo informe 2019 y 2020</i>. Madrid: Fedea.</p> </p> | <p>LÓPEZ LABORDA, J., MARÍN, C. y ONRUBIA, J. (2024). <i>Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Octavo informe 2021</i>. Madrid: Fedea.</p> <p>MAUDOS, J. (2021). Productividad y reformas estructurales, esa es la cuestión. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 285, pp. 45-52.</p> <p>MASTROGIACOMO, M., BOSCH, N. M., GIELEN, M. D. y JONGEN, E. L. (2017). Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform. <i>Oxford Bulletin of Economics and Statistics</i>, 79(5), 769-796.</p> <p>OCDE. (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. <i>OECD Tax Policy Studies</i>, n.º 20.</p> <p>OCDE. (2015). <i>In It Together: Why Less Inequality Benefits All</i>. Paris: OECD Publishing.</p> <p>OCDE. (2018). <i>Tax policies for inclusive growth in a changing world</i>. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/2018/12/tax-policies-for-inclusive-growth-in-a-changing-world_316de9c0.html</p> <p>OCDE. (2019). <i>Under pressure: the squeezed middle class</i>. Paris: OECD.</p> <p>OCDE. (2024). <i>Economic Outlook</i>. Volume 1, Abril de 2024. OECD</p> <p>OCDE. (2024). <i>Taxing wages 2024</i>. Paris: OECD.</p> <p>PARTY, A. (2007). Economic Depreciation and Retirement of Canadian Assets: A Comprehensive Empirical Study. <i>Occasional Paper Statistics Canada</i>, Catalogue n.º. 15-549-XIE.</p> <p>PÉREZ, F., MAS, M., PILAT, D. Y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (DIRS.). (2023). E. BENAGES, J. C. ROBLEDY Y L. HERNÁNDEZ (2024). <i>El comportamiento de la productividad en España (1995-2022). Informe OPCE 2023</i>. Bilbao: Fundación BBVA.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2017). Progresividad y capacidad redistributiva del IVA e impuestos especiales en el período 2007-2015. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 200-215.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2023). Impacto de la inflación sobre el IVA soportado por</p> |
|--|--|

| | | |
|--|--|---|
| <p>los hogares españoles en los años 2021 y 2022. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 296, pp. 41-50.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2024). <i>España acorta diferencias con el promedio de gastos e ingresos públicos (sobre PIB) de la UE-27</i>. Blog de Funcas.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D., DELGADO-RODRÍGUEZ, M. J., ÁLVAREZ-AYUSO, I. y DE LUCAS-SANTOS, S. (2014). Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs. <i>Small Business Economics</i>, 43, pp. 959-976.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D., SANZ-LABRADOR, I. y SANZ-SANZ, J.F., (2020). Is the corporation tax a barrier to productivity growth? <i>Small Business Economics</i>, 55(1), pp. 23-38.</p> <p>ROSENOW, J., THOMAS, S., GIBB, D., BAETENS, R., DE BROUWER, A. y CORNILLIE, J., (2023). Clean heating: Reforming taxes and levies on heating fuels in Europe. <i>Energy Policy</i>, 173, 113367.</p> <p>RUIZ-HUERTA, J. et al. (2022). <i>Libro Blanco sobre Reforma Tributaria</i>. Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>SÁEZ, E. (2002). Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses. <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 117, 1039-1073.</p> | <p>SÁNCHEZ-MANGAS, R., y SÁNCHEZ-MARCOS, V. (2008). Balancing family and work: the effect of cash benefits for working mothers. <i>Labour Economics</i>, 15(6), pp. 1127-1142.</p> <p>SANZ, J. F. y ROMERO, D. (2019). Los gastos fiscales de los principales impuestos españoles. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 279, pp. 43-54.</p> <p>SCHROTEN, A., VAN WIJNGAARDEN, L., BRAMBILLA, M., GATTO, M., MAFFII, S., TROSKY, F., KRAMER, H., MONDEN, R., BERTSCHMANN, D., KILLER, M., LAMBLA, V., EL BEYROUTY, K. y AMARAL, S. (2019), <i>Overview of transport infrastructure expenditure and costs</i>. European Commission: Publications Office of the European Union.</p> <p>ŞEN, H. y KAYA, A. (2023). Do revenue-neutral tax swaps boost growth? <i>Journal of Economic Policy Reform</i>, 26(4), pp. 401-420.</p> <p>SPENGER et al. (2020). Effective tax levels using the Devereux-Griffith methodology. Project for the EU Commission TAXU/2020/de/308. https://www.zew.de/en/publications/effective-tax-levels-using-the-devereux-griffith-methodology-update-2019-1</p> <p>SUÁREZ-BONEL, M. P., VILLAVEDE-ROYO, M. V., NERÍN, I., SANZ-ANDRÉS, C., MEZQUIDA-</p> | <p>ARNO, J. y CÓRDOBA-GARCÍA, R. (2015). Costes derivados del uso de servicios sanitarios y bajas laborales en pacientes fumadores: estudio en una comunidad urbana. <i>Archivos de Bronconeumología</i>, 51(12), pp. 615-620.</p> <p>TAX FOUNDATION. (2024). Top Personal Income Tax Rates in Europe, 2024. https://taxfoundation.org/data/all/eu/top-personal-income-tax-rates-europe-2024/</p> <p>THOMAS, A. (2020). Reassessing the regressivity of the VAT. <i>OECD Taxation Working Papers</i>, n.º 49. OECD.</p> <p>WANG, C., CAMINADA, K. y GOUDSWAARD, K. (2012). The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries. <i>International Social Security Review</i>, 65(3), pp. 27-48.</p> <p>WHITMORE SCHANZENBACH, D. y STRAIN M. R. (2021). Employment effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the long view. <i>Tax Policy and the Economy</i>, 35(1), pp. 87-129.</p> <p>XING, J. (2012). Does tax structure affect economic growth? Empirical evidence from OECD countries. <i>Economics Letters</i>, 117(1), pp. 379-382.</p> |
|--|--|---|

Resumen

La disponibilidad de información presupuestaria de calidad y la evaluación de las políticas públicas contribuyen de manera fundamental a que los responsables de la formulación de políticas adopten decisiones más informadas, al tiempo que facilitan la comprensión por parte de los ciudadanos de cómo se materializan los compromisos políticos. En un entorno de restricciones presupuestarias y elevados compromisos de gasto, España debe profundizar en la elaboración de una planificación genuina de medio plazo y por resultados, donde se detallen las necesidades de inversión y se especifiquen los indicadores necesarios para valorar cómo se van cumpliendo los compromisos adquiridos. El artículo detalla también los desafíos que todavía persisten para consolidar la cultura de la evaluación de políticas públicas en España. Entre ellos destaca el fortalecimiento de la evaluación *ex ante*, la formación de expertos en esta materia, el diseño de una estrategia de acceso a datos administrativos, y la obligación de que las Administraciones informen de cómo incorporan en sus decisiones los resultados de la evaluación

Palabras clave: presupuestos, evaluación de políticas públicas, eficiencia, eficacia.

Abstract

The availability of high-quality budgetary information and the evaluation of public policies play a crucial role in enabling policymakers to make more informed decisions, while also helping citizens understand how political commitments are being realized. In a context of budget constraints and high spending commitments, Spain must further advance the development of genuine medium-term and results-based budgetary planning, where investment needs are detailed, and the necessary indicators are specified to assess how commitments are being fulfilled. The article also outlines the challenges that remain in consolidating a culture of public policy evaluation in Spain. These include strengthening *ex-ante* evaluation, training experts in this field, designing a strategy for accessing administrative data, and requiring administrations to report on how they incorporate evaluation results into their decision-making processes.

Keywords: budget, public policy evaluation, efficiency, effectiveness.

JEL classification: D61, D63, H43, H60.

PRESUPUESTOS Y EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS CLAVES PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Jose María CASADO

Ignacio FERNÁNDEZ HUERTAS

Esther GORDO MORA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

I. INTRODUCCIÓN

Las decisiones presupuestarias y de política económica adoptadas por los Gobiernos influyen significativamente en el bienestar de los ciudadanos a través de numerosos canales. La inversión pública, el gasto en bienes de consumo y en servicios públicos, así como los impuestos necesarios para financiarlos, impactan directamente en la economía mediante la generación de valor añadido y la asignación de recursos. Las políticas en sectores clave como la educación, la sanidad, la innovación y la política de infraestructuras no solo contribuyen al aumento de la productividad y al crecimiento, sino que también mejoran el bienestar y la calidad de vida de la población. La calidad de la regulación desempeña un papel fundamental en la creación de nuevas empresas.

Por ello, los ciudadanos deben estar en situación de comprender y exigir transparencia en torno a las decisiones estratégicas adoptadas por los Gobiernos, así como las razones que motivan a los responsables políticos a tomar dichas decisiones. Además, deben ser conscientes de los resultados que se esperan alcanzar, de los costes asociados, de las fuentes de financiación previstas y de los

resultados efectivamente obtenidos. Este proceso de transparencia y aprendizaje tiene naturaleza dinámica, ya que una ciudadanía mejor informada incrementará gradualmente sus demandas de transparencia y rendición de cuentas y constituirá un elemento tractor de la mejora de eficiencia y eficacia de las Administraciones. Asimismo, la exigencia de que las decisiones gubernamentales se basen en datos empíricos y en evidencia científica causal será mayor.

Por su parte, las Administraciones deben comprender que la mejora en los resultados de sus acciones, acompañada de una adecuada comunicación y de la participación de los ciudadanos, contribuye a acercar las instituciones públicas a la sociedad y, en última instancia, fortalece el funcionamiento de un sistema democrático.

Las bases de este «modelo ideal» de gestión «basado en la rendición de cuentas, la transparencia y la priorización de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos» residen en la elaboración de unos presupuestos de calidad por parte de las Administraciones públicas y en la evaluación sistemática y rigurosa de las medidas de política económica adoptadas.

Los presupuestos son la principal herramienta de gestión de los Gobiernos y la expresión donde se materializan sus estrategias y objetivos de política económica. Por su parte, una evaluación de políticas de calidad no solo facilita la asignación de recursos y la priorización de necesidades, sino que, sobre todo, constituye un ejercicio de transparencia y legitimación democrática en el uso de los recursos públicos. Tanto los ciudadanos como las Administraciones deben ser conscientes del enorme potencial que atesora la evaluación de las políticas públicas para racionalizar el gasto gubernamental, mejorar la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y, lo que es aún más relevante, contribuir a la resolución de algunos de los principales desafíos socioeconómicos que enfrenta la sociedad. Entre estos desafíos se incluyen la reducción de la desigualdad, la disminución de las altas tasas de desempleo en determinados colectivos o la comprensión de las razones por las que algunos ciudadanos en situación de pobreza extrema no acceden a las ayudas a las que tienen derecho.

En un contexto cambiante y complejo en el que los Gobiernos se enfrentan a elevadas demandas de gasto para afrontar los desafíos demográficos, la transición climática y tecnológica, garantizar la defensa, la sanidad o el acceso a la vivienda, resulta más necesario que nunca identificar posibles deficiencias en los sistemas de asignación, gestión, evaluación y control de las políticas públicas.

La experiencia acumulada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en sus labores de supervisor fiscal y en la evaluación del gasto público le ha permitido identificar

márgenes de mejora en estos dos ámbitos que constituyen el foco de este artículo. Así, en la siguiente sección se discuten algunas vías de mejora en las prácticas presupuestarias para mejorar su grado de transparencia en cuanto a su vinculación con los grandes desafíos económicos y las políticas que demanda la sociedad. En la sección tercera se describe, brevemente, la situación de la evaluación de políticas públicas en España y se analizan los retos que deben afrontarse para asegurar una implantación plena y permanente.

II. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA

Los presupuestos de las Administraciones constituyen la herramienta fundamental en que se materializa la actuación de las Administraciones. La disponibilidad de información presupuestaria rigurosa y de calidad contribuye a que los responsables de la formulación de políticas adopten mejores decisiones, facilitan la supervisión del cumplimiento de los programas del Gobierno, la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades y, en definitiva, contribuyen a una asignación de ingresos y gastos más eficiente.

En un entorno de restricciones presupuestarias exigentes y demandas sociales intensas, la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas ha llevado no solamente al establecimiento de procedimientos de supervisión y control e instituciones presupuestarias más sólidas, sino que también se ha producido una transformación de los planteamientos en cuanto a prácticas presupuestarias se refiere, para adaptarlas a las exigencias del contexto socioeconómico actual.

La introducción de técnicas presupuestarias que tratan de reforzar la utilidad que tienen los presupuestos como instrumento de análisis de las decisiones estratégicas de los Gobiernos y para la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades –frente al presupuesto más tradicional orientado a la gestión o al control administrativo–, ha sido una constante en todos los niveles de Gobierno y todos los países avanzados.

Tras años de estudio de las mejores prácticas en presupuestación a nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha emitido varias recomendaciones; y en 2015 publicó diez principios que deberían guiar una buena gobernanza presupuestaria (OCDE, 2015). A efectos de este artículo cabe destacar, entre otros: 1) como principio general, la elaboración de presupuestos anuales y plurianuales que reflejen las prioridades estratégicas del Gobierno, para así asegurar que los recursos se asignen de manera coherente con los objetivos políticos y sociales; 2) reforzar la presupuestación por resultados, lo que implica establecer un sistema de objetivos claro y transparente contra el que poder evaluar los resultados y la efectividad de los programas y políticas financiadas por el presupuesto; 3) que se identifiquen e incorporen mecanismos para gestionar las implicaciones de algunos riesgos fiscales que si no se encuentran bien calibrados y provisionados pueden hacer descarrilar la consecución de los objetivos de política económica de los Gobiernos; 4) la exigencia de que los presupuestos sean claros, accesibles y comprensibles para los ciudadanos, facilitando información precisa sobre las políticas públicas, los costes

y los beneficios; 5) que existan mecanismos de supervisión y evaluación del cumplimiento del presupuesto que garanticen que las autoridades rinden cuentas de sus decisiones; 6) también se destaca la importancia de anclar la política presupuestaria a un marco fiscal sostenible, claro y realista y garantizar la existencia de mecanismos de coordinación efectiva entre los distintos niveles de Gobierno para asegurar que los objetivos se encuentren alineados y una mayor coherencia en las políticas aplicadas.

Sobre la base de estas premisas, la AIReF, desde el comienzo de su actividad en 2014, ha ido detectando ciertas debilidades en la planificación presupuestaria de las distintas Administraciones que ha puesto de manifiesto en sucesivas opiniones (AIReF, 2014, 2021, 2023). Asimismo, la AIReF también abordó la necesidad de un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria en el marco del *Spending Review* (AIReF, 2018).

Estas debilidades se centran en la falta de planificación a medio y largo plazo de la política fiscal, la poca atención que se presta a la presupuestación por resultados o la presupuestación de naturaleza estratégica y el escaso desarrollo del análisis de los riesgos fiscales. Todo ello limita la validez de los presupuestos como herramienta de política económica y de rendición de cuentas.

En particular, ante la complejidad del contexto económico actual, resulta necesario que la planificación presupuestaria adopte un horizonte temporal plurianual que ayude a comprender cómo se están abordando las tensiones entre las decisiones de corto plazo y los objetivos de

medio y largo plazo y a analizar las implicaciones que ciertas decisiones tienen sobre las generaciones futuras. Por ejemplo, en las circunstancias actuales de elevados niveles de deuda pública, la presión que tienen los Gobiernos para priorizar el crecimiento económico a corto plazo y hacer frente a la secuencia de perturbaciones vividas en los años recientes puede entrar en conflicto con la necesidad de realizar inversiones cuyos efectos se perciben a más largo plazo como las relacionadas con la lucha contra el cambio climático (Moretti *et al.*, 2024).

Sin embargo, en España no se dispone de una verdadera planificación presupuestaria de medio y largo plazo y todavía está por ver si el nuevo marco fiscal europeo supondrá un cambio significativo en este sentido. Y eso pese a que la Ley General Presupuestaria (LGP) establece que los Presupuestos Generales del Estado deben enmarcarse anualmente en unos escenarios presupuestarios plurianuales, de ingresos y de gastos, que determinarán los límites a la acción de Gobierno en sus decisiones con incidencia presupuestaria. Los programas de estabilidad a cuatro años que se elaboraban en el antiguo marco fiscal europeo constituyeron en España y otros países un trámite formal, en lugar de un auténtico ejercicio de planificación de política fiscal a medio plazo. En concreto, la evidencia que arroja el análisis de los sucesivos programas de estabilidad y convergencia presentados durante el período 2011-2019 muestra que estos incorporaban revisiones continuas de los objetivos presupuestarios sin ofrecer un análisis detallado de las medidas que se pensaban introducir para alcanzarlos ni de las razones que subyacían a estos cambios de orientación

(Rodríguez *et al.*, 2021). Más que suponer un anclaje para el diseño de los presupuestos anuales, parece que son estos los que determinan las sendas y objetivos de medio plazo, que se modifican para acomodar las desviaciones observadas en el momento actual sin una justificación suficiente (Radu, 2023).

Además, el proceso presupuestario se encuentra fragmentado, de manera que no es posible asegurar la coherencia y consistencia entre los documentos de planificación presupuestaria, Programa de Estabilidad y Plan Presupuestario, con los presupuestos anuales de las Administraciones públicas. Por un lado, los primeros se articulan en términos de contabilidad nacional y no contienen un grado suficiente de detalle para permitir su conciliación con el proceso presupuestario anual. Por otro lado, los presupuestos no ofrecen información suficiente, como es el caso de los Presupuestos Generales del Estado desde 2017, para conciliar sus cifras con los objetivos de medio plazo expresado en términos de contabilidad nacional.

Conceptualmente, el nuevo marco fiscal europeo, centrado en la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, podría suponer una transformación radical en este sentido al exigir la determinación de una senda de gasto para los próximos cuatro años que conduzca con alta probabilidad a una trayectoria descendente de la deuda más allá de ese horizonte. El plan fiscal estructural que conduce al logro de esta senda se establecerá para un período mínimo de cuatro años, sin posibilidad de revisión, salvo en circunstancias excepcionales como un cambio de Gobierno.

En nuestra opinión, estos planes solamente serán el ejercicio

genuino de planificación a medio plazo, si se exige a los Gobiernos una mayor transparencia para que evidencien las políticas presupuestarias y de reformas que seguirán para lograr su cumplimiento. Esta exigencia es todavía más necesaria para los países como España que se enfrentan a un horizonte extendido de consolidación fiscal de siete años y se comprometen para ello a realizar reformas e inversiones. Es evidente el reto que supone hacer frente a las necesidades crecientes de gasto e inversión públicas (defensa, política industrial, cambio climático, transición digital o envejecimiento de la población) en un contexto en que sigue ausente una verdadera capacidad central común a nivel europeo. Esta exigencia debe incluir también la posibilidad de conciliar los diferentes elementos del proceso presupuestario y asegurar así la coherencia entre los objetivos de medio plazo y los presupuestos anuales de cada una de las Administraciones públicas.

La Comisión Europea debería exigir que los futuros planes fiscales estructurales no constituyan una mera senda con aspiraciones de gasto, y que se especifiquen las medidas de política fiscal y de reforma estructural que se piensan adoptar para cumplir con los compromisos adquiridos. Sería conveniente también profundizar en el análisis de las necesidades de inversión estimadas para la economía española y elaborar indicadores que permitan valorar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Es cierto que la actual normativa presupuestaria establece el requisito de definir objetivos e indicadores de ejecución asociados a ellos, para favorecer el seguimiento y evaluación de los resultados en términos de efica-

cia, eficiencia y calidad. Por ello, los Presupuestos Generales del Estado incorporan las memorias por programas que se elaboran para cada ministerio en las que se recoge una breve descripción del programa y de las actividades a realizar y se definen una serie de objetivos e indicadores para cada uno de ellos, pero en la práctica, la calidad de los objetivos o indicadores de los programas de gasto no es adecuada, ocasionando una aplicación más formal que real de la presupuestación por resultados que ocupa un lugar cada vez más prominente en la gestión presupuestaria moderna (1). En particular, los objetivos generalmente no están definidos en términos de resultado o de impacto de los programas finalistas y los indicadores generalmente se limitan a cuantificar los *inputs* necesarios para llevar a cabo el programa. Además, no suele existir coherencia entre estos *inputs* presupuestarios plasmados en las memorias por programa y las herramientas de planificación estratégica de las políticas públicas como pueden ser los planes sectoriales. Aunque las memorias de programas se actualizan anualmente, la baja calidad de los indicadores en términos de relevancia, claridad, concreción y cuantificación y la falta de seguimiento o evaluación *ex post*, hace que su utilidad para la toma de decisiones sea reducida. En definitiva, no existe un sistema integrado de indicadores que permita realizar un seguimiento eficaz de las políticas públicas.

Y este resultado se extiende a otros ámbitos de las prácticas presupuestarias. El potencial que tienen los presupuestos como una fuerza tractora que contribuya a alcanzar las prioridades de política económica o los cambios sociales que demandan los ciu-

dadanos ha llevado a numerosos países a adoptar presupuestos con perspectiva de género, presupuestos de naturaleza social o a la denominada presupuestación verde. Estas iniciativas de gestión presupuestaria de naturaleza estratégica constituyen un ejercicio de transparencia loable, ya que permiten a los Gobiernos comunicar a sus ciudadanos la prioridad que conceden a ciertas políticas. También contribuye a que los gestores públicos adquieran una mayor conciencia de la importancia que tienen esos objetivos en las actuaciones de los Gobiernos.

La presupuestación con perspectiva de género fue una de las primeras iniciativas presupuestarias estratégicas en la mayoría de los países de la OCDE y, en el caso de España, desde 2009 los presupuestos se acompañan de un informe de impacto desde la perspectiva de género. Los presupuestos se acompañan también de un informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con un informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.

Adicionalmente, como en muchos otros países, la presupuestación verde ha ganado prominencia en años más recientes, si bien su implementación se encuentra en un estadio metodológico más incipiente (Bova, 2021), particularmente en España. De hecho, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) encomendó al Ministerio de Hacienda la elaboración de un informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica (componente 29). Este informe, que se ha desarrollado con la asistencia técnica de la Comisión Europea, detalla tanto los gastos que contribuyen a

alcanzar los objetivos climáticos como aquellos otros que son perjudiciales para el medio ambiente. Todos estos informes contribuyen a aumentar la transparencia, pero en general siguen una aproximación «presentacional» de los gastos, esto es, se limitan a clasificar las distintas partidas de gasto según si contribuyen o no a la política de que se trate en cada caso. Pero no es evidente el papel que desempeñan en la toma de decisiones y en general no se acompañan de objetivos concretos *ex ante* que permitan valorar la estrategia y hacer un seguimiento y evaluación *ex post* de las medidas adoptadas desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia (Nicol y Dosen, 2024).

En este contexto, existe una demanda creciente para que las instituciones fiscales independientes como la AIReF amplíen sus herramientas para poder evaluar el grado de alineamiento de los presupuestos con estas prioridades estratégicas. En la actualidad esta demanda se está concretando en una mayor participación de las IFI en el ámbito de análisis de la transición ecológica, contribuyendo al análisis de los riesgos asociados al cambio climático y analizando las implicaciones para la sostenibilidad de la deuda a largo plazo que conllevan los diferentes escenarios de adaptación al cambio climático. La AIReF, con la asistencia técnica de la Comisión, está realizando avances en este ámbito que publicará a lo largo de 2025.

Otro ámbito de la planificación presupuestaria donde se detectan debilidades es la identificación y el diseño de estrategias de gestión de riesgos. Los años recientes han puesto de manifiesto el contexto tan complejo en el que opera la política

fiscal y la necesidad de contar con márgenes de maniobra para hacer frente a perturbaciones adversas que si no están bien provisionadas pueden acabar desviando recursos de la consecución de otros objetivos de política económica. Si bien la Administración central ha mejorado en los últimos años en el análisis y la gestión de los riesgos asociados a la exposición al sector financiero y a las Administraciones territoriales, apenas se analizan las implicaciones para las cuentas públicas de los riesgos asociados al escenario macroeconómico a eventos asociados al cambio climático como incendios o inundaciones y a otros pasivos contingentes tales como sentencias, información relativa a asociaciones públicoprivadas, ejecución de avales o préstamos morosos. Estos últimos pueden ser particularmente relevantes en la actualidad, ya que la OCDE detecta un uso creciente por parte de los Gobiernos de instrumentos extrapresupuestarios como los préstamos y garantías para hacer frente a sus políticas (Mortti, 2024).

En este sentido, las distintas Administraciones deberían incluir información relativa a los riesgos derivados del sector financiero, del endeudamiento de las empresas públicas, de los desastres naturales, de los riesgos geoestratégicos, pandémicos las colaboraciones público-privadas, los programas de avales, los préstamos y las sentencias, la gestión de activos y pasivos y los riesgos medioambientales. Una vez identificados y analizados, debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales. La AIReF está profundizando en el análisis de los riesgos fiscales y próximamente publicará una primera opinión

con los resultados obtenidos hasta la fecha.

En definitiva, se percibe un amplio margen de mejora para reforzar el papel de los presupuestos como instrumento de política fiscal y económica, así como para la rendición de cuentas, adoptando una perspectiva de medio plazo de naturaleza más genuina donde se perciban de manera clara cómo se van alineando los gastos realizados con las grandes líneas de la estrategia de política económica de los Gobiernos. En este sentido, sería conveniente un nuevo sistema de planificación estratégica, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este nuevo marco de planificación debe propiciar una alineación y coherencia entre los planes estratégicos sectoriales y los programas presupuestarios con los diferentes instrumentos para su implementación (desde subvenciones a beneficios fiscales). Para ello es necesaria la creación de un sistema integrado de información e indicadores a partir de la mejora en la definición de objetivos e indicadores que permita el correcto desarrollo y seguimiento de las políticas públicas. A partir de esta información también será factible crear un sistema de evaluación y control *ex post* de los resultados de naturaleza pública. Todo ello debería desarrollarse en un marco de incremento de la transparencia que favorezca la rendición de cuentas en todo el proceso, desde el diseño hasta la implementación y evaluación de las políticas públicas. Finalmente, sería conveniente que la política presupuestaria de las Administraciones se encuentre anclado en un marco fiscal realista y transparente donde se incorporen todos estos elementos.

Tras la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza europeo en abril de 2024, el con-

texto en el que se desenvuelve la política presupuestaria podría registrar un cambio sustancial. El primer hito en este proceso será la presentación de los planes fiscales estructurales en los que se deberían hacer explícitos los compromisos presupuestarios para los próximos cuatro años. Sería conveniente que los planes concreten una estrategia realista y creíble y las medidas, reformas e inversiones que serán necesarias para alcanzar esos objetivos.

Por su parte, la implementación del nuevo marco de gobernanza a nivel nacional plantea dos retos fundamentales (AIReF, 2024a). El primero tiene que ver con el objetivo de fortalecer la apropiación nacional de la senda de consolidación a que nos enfrentamos en los próximos años. Para alcanzar este propósito en un país tan descentralizado como España sería conveniente no solo el compromiso político del Gobierno que presenta el plan de medio plazo, sino también el del conjunto de instituciones y actores con responsabilidades en materia de política Fiscal Y para ello sería recomendable revisar y fortalecer los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones y de participación del parlamento. El hecho de que los planes deban establecerse para un período mínimo de cuatro años, sin posibilidad de revisión, salvo en circunstancias excepcionales, hace conveniente la búsqueda de consenso en la estrategia que subyace a ellos.

El segundo desafío está relacionado con la necesidad de adaptar el marco fiscal nacional para actualizarlo y hacerlo consistente con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La transposición de la reforma de la Directiva de marcos fisca-

les nacionales proporciona una ventana de oportunidad para alcanzar un marco de reglas más robusto a nivel nacional y a reducir las discrepancias entre el marco nacional y el comunitario. Ello implica revisar el sistema de reglas nacionales y establecer mecanismos para distribuir los compromisos de gasto y su aplicación entre los distintos niveles de Gobierno para conseguir que todos los objetivos se encuentren alineados. A diferencia de otros países, el reparto de los objetivos de política fiscal entre las distintas Administraciones conlleva una mayor complejidad debido al alto grado de descentralización de nuestro país y a las interacciones existentes entre dicho reparto y la posible reforma del sistema de financiación territorial y de los mecanismos extraordinarios de financiación. De nuevo, el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación multilateral se hace necesario. En consonancia con la nueva tarea asignada tras la reforma, la AIReF analizará la solidez, coherencia y eficacia del marco presupuestario nacional resultante.

III. LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

1. El impulso europeo a la evaluación de políticas en España

Toda medida y política pública se plantean con el objetivo de resolver problemas y satisfacer las necesidades que la sociedad demanda. Sin embargo, si no se realiza un seguimiento riguroso de sus objetivos y resultados, cualquier intervención puede fallar en cumplir su propósito (eficacia) o puede alcanzarlo invirtiendo en ello una cantidad excesiva de recursos (eficiencia).

Por ello, en un contexto marcado por la escasez de recursos presupuestarios y el aumento de las exigencias de gasto e inversión públicas, la evaluación de las políticas públicas se configura como un elemento esencial para la mejora de la contribución de las Administraciones públicas al bienestar social.

La evaluación de políticas debe entenderse como una práctica sistemática, basada en procedimientos y técnicas de las ciencias sociales y orientada a valorar el diseño, la implementación y la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas (Rossi *et al.*, 2003). Lejos de ser un mecanismo para justificar recortes presupuestarios, una evaluación adecuada contribuye a que las autoridades tomen decisiones más informadas, rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y su impacto y den mayor legitimidad a las medidas adoptadas frente a sus ciudadanos.

En España, en los años recientes se percibe un énfasis creciente en la evaluación de políticas. Prueba de ello es que en tan solo tres años se han publicado tres monográficos en revistas de prestigio (*Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, 2021; *Papeles de Economía Española*, 2022 y *Ekonomiaz*, 2023) que en conjunto ofrecen una perspectiva muy completa sobre la situación actual de la evaluación en España y su evolución histórica.

La mayor prevalencia de la evaluación de las políticas públicas en la mayoría de las economías avanzadas ha venido impulsada por tres fuerzas motoras. En primer lugar, los avances en la ciencia económica, junto con el refinamiento de las técnicas experimentales y cuasiexperimentales, han propiciado un

salto cualitativo en la identificación de relaciones causales. Esta evolución metodológica permite discernir con mayor precisión los efectos directamente atribuibles a una intervención pública de aquellos que no lo son, trascendiendo así las limitaciones inherentes a las meras correlaciones estadísticas entre variables. Este progreso ha ampliado significativamente el horizonte de las conclusiones que pueden extraerse en el ámbito de la evaluación, dotando a los análisis de un mayor rigor y profundidad.

En segundo lugar, se ha producido una creciente concienciación sobre el extraordinario potencial que ofrece el uso de datos administrativos en la evaluación de políticas públicas. Este potencial trasciende significativamente el mero poder estadístico derivado de trabajar con grandes volúmenes de información. La utilización de estos datos permite abordar el análisis de prácticamente la totalidad del universo poblacional al que se dirige cada política específica. Además, facilita la construcción de grupos de control o comparación con características similares a la población objetivo, lo que enriquece sustancialmente la robustez y la precisión de los estudios evaluativos. Asimismo, el uso de datos administrativos aumenta la posibilidad de combinar datos de distintas fuentes, mediante el uso de identificadores comunes como el NIF, pudiendo profundizar en distintas dimensiones de los resultados de una política. Finalmente, la regularidad con que se actualizan los registros administrativos permite realizar análisis de naturaleza dinámica o longitudinal e incluso en tiempo real que en ocasiones no son posibles con las encuestas o implican un elevado coste. Por supuesto, el manejo de estas bases de datos no habría sido posible sin los avan-

ces tecnológicos en computación y en la ciencia de datos registrados en los últimos años.

Finalmente, existe un consenso creciente en la sociedad y las Administraciones acerca de la necesidad de evaluar las políticas públicas ante la evidencia empírica acumulada que señala que en ocasiones muchas de las actuaciones públicas no consiguen los objetivos perseguidos o lo hacen con una cantidad innecesaria de recursos. También preocupa el fenómeno denominado *non-take up*, especialmente relevante en el ámbito de las prestaciones sociales, en el que individuos que tienen derecho a ayudas o beneficios públicos no los solicitan o acceden a ellos (véase, por ejemplo, lo sucedido con el ingreso mínimo vital [AIReF, 2024b] o el bono social [Collado y Martín, 2024]) lo que limita de forma significativa la eficacia de las políticas. La evidencia recabada por la AIReF en estos últimos años es ilustrativa de estas debilidades. En este sentido, cabe destacar el apetito evaluador que se percibe en las Administraciones autonómicas y locales responsables de partidas de gasto cruciales como la sanidad, la educación, las políticas activas de empleo o la economía de los cuidados.

Con todo, en el caso de la economía española, fue el impulso europeo el que, ha constituido otra vez el verdadero factor de cambio en lo que a la evaluación de políticas se refiere. Las primeras experiencias se relacionan con la afluencia de los fondos estructurales europeos y de cohesión que exigen que los Estados miembros que los reciben implementen mecanismos de evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post* para garantizar el buen uso de los fondos. Tras la crisis financiera, la Comisión

Europea dio un paso relevante al enfatizar en varias comunicaciones a los países la necesidad de realizar revisiones del gasto (*spending reviews*). En España esta recomendación se concretó en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con resultados discutibles en términos de ahorro y racionalización por la falta de concreción de sus propuestas. Finalmente, en el contexto del Semestre Europeo, en el marco de coordinación de políticas económicas y fiscales, la Comisión Europea recomendó a los Estados miembros que realizaran evaluaciones exhaustivas de sus políticas, especialmente en áreas como empleo, protección social y reforma fiscal, para asegurar que las medidas implementadas tras la crisis fueran efectivas.

En el plan presupuestario que el Gobierno español envió a la Comisión Europea en 2016 el Gobierno se comprometía a realizar una revisión integral del gasto de las Administraciones públicas con el fin de mejorar su eficiencia y encomendó a la AIReF esta tarea. La actualización del Programa de Estabilidad posterior estableció que esa revisión se desarrollaría en ciclos, subdivididos en fases, con el objetivo de garantizar un análisis exhaustivo. El primer ciclo (*Spending Review 2018-2021*) comprendió 13 evaluaciones en ámbitos como la educación, la sanidad, las políticas activas de empleo, los beneficios fiscales o las infraestructuras. La segunda fase (2022-2026), en su desarrollo hasta el momento, se ha concretado en los instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos, el mutualismo administrativo, la incapacidad temporal, el ingreso mínimo vital o la ayuda al desarrollo.

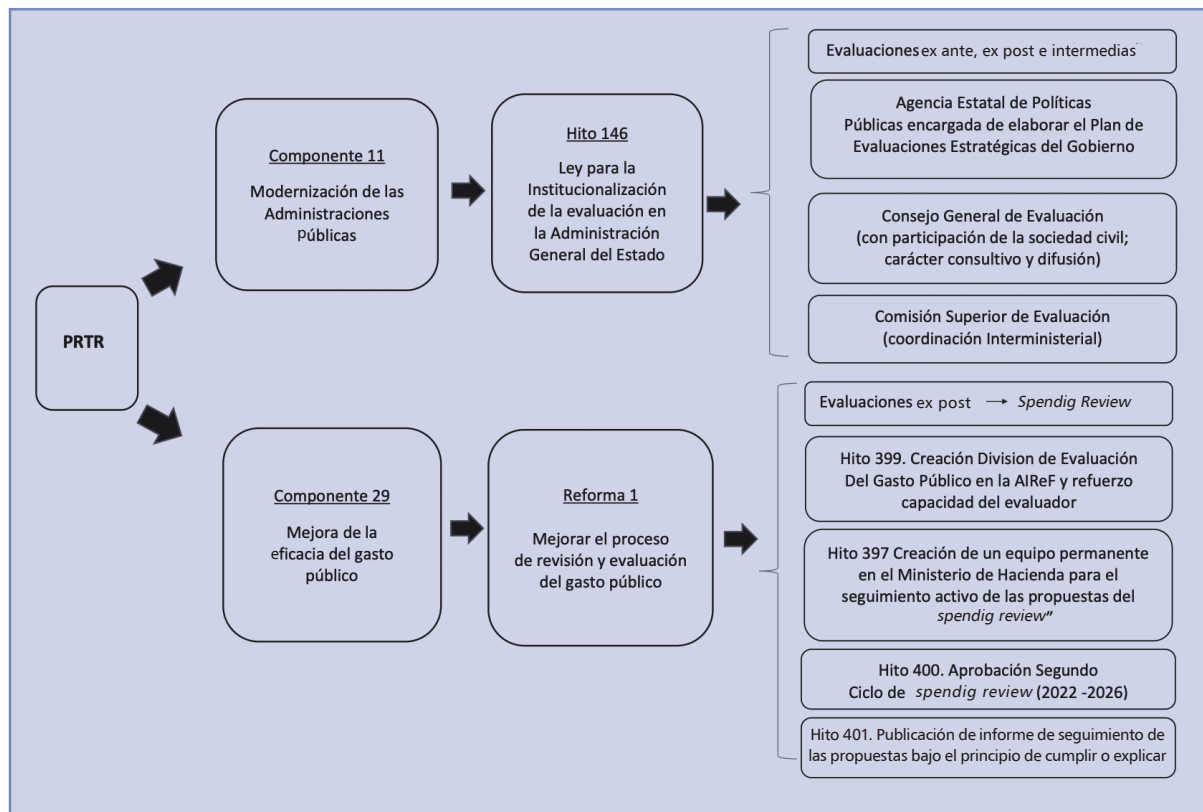
No obstante, es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el que ha abierto la puerta a una oportunidad histórica para dar un impulso definitivo a la evaluación de las políticas públicas en España, dotándola de un marco normativo e institucional que si se lleva a buen término en la práctica podría favorecer la incardinación de la práctica evaluadora en la Administración General del Estado. En particular, el componente 11 del PRTR introduce mecanismos para institucionalizar la evaluación en la Administración General del Estado (AGE), con el establecimiento de un marco normativo

y metodológico y la creación de una red que pretende fomentar la colaboración entre los distintos actores implicados como las universidades, los centros de investigación y las Administraciones públicas. Por su parte, el componente 29 consolida los mecanismos ya existentes confirmando el papel de la AIREF en los procesos de revisión *ex post* del gasto público a través de los *spending review* (véase gráfico 1). En la sección siguiente se describe y valora tanto la Ley de Evaluación de Políticas Públicas como la labor de evaluación de la AIREF.

En conjunto, todos estos elementos pueden permitir superar

la situación anterior de la evaluación en España que constituía una práctica poco normalizada y esporádica, sujeta a avances y retrocesos, a la que se dedicaban escasos medios humanos y financieros, que redundaba en un escaso uso de los resultados a la hora de tomar decisiones. Además, muchas de las evaluaciones realizadas hasta ese momento partían de una concepción errónea que asimila la evaluación a las auditorías del gasto o el control de legalidad y no vinculadas al análisis causal o de resultados en términos de eficacia y eficiencia. Aun así, todavía han de superarse enormes desafíos para poder considerar

GRÁFICO 1
EL IMPULSO A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR)



Fuente: Elaboración propia.

que la evaluación de políticas públicas constituye una práctica plenamente institucionalizada en la economía española, como se verá en el siguiente apartado.

2. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España

Para analizar la situación de la evaluación de políticas públicas en un país y detectar qué dimensiones es necesario fortalecer, la literatura recurre al concepto de institucionalización (AIReF, 2021): «el proceso de incorporación de normas y rutinas al sistema institucional existente con el fin de estimular la demanda de evaluaciones por parte de la sociedad civil y de las propias autoridades y de garantizar su práctica sistemática, independiente y profesional y su utilización por los responsables públicos en la adopción de decisiones» (AIReF, 2021). Desde esta perspectiva, la consolidación de un sistema de evaluación de políticas implica no solo a las autoridades, sino también a la propia sociedad y a la comunidad académica (Zierke *et al.*, 2023).

La Ley 27/2022 para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE) que se aprobó en respuesta a los compromisos adquiridos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) trata de poner los cimientos para promover una verdadera cultura de la evaluación en la Administración. En concreto, una de las pretensiones de la ley es delimitar conceptualmente la evaluación de políticas públicas y establecer metodologías para evitar la confusión que en la práctica ha sido tan común en el caso de España al incluir bajo ese paraguas una gran variedad de actividades

de auditoría, control y cumplimiento de legalidad que por su propia naturaleza deben recaer bajo el mandato de la Intervención General del Estado (IGAE) o del Tribunal de Cuentas. En este sentido, se pretende sistematizar la evaluación a lo largo de todo el ciclo de vida de las políticas públicas. Es decir, durante su fase de diseño e implementación para tratar de corregir posibles errores en una fase temprana y fortalecer las evaluaciones *ex post* de resultados.

La ley incorpora planteamientos ambiciosos al pretender formalizar y sistematizar la práctica de la evaluación en la Administración General del Estado, incluyendo aspectos metodológicos, organizativos –se crea un entramado de organismos para la evaluación– y culturales. Es cierto que su ámbito de aplicación se circunscribe a la AGE para no invadir las competencias de las comunidades autónomas, lo que podría constituir un obstáculo importante dado el elevado número de políticas públicas en las que las competencias regulatorias de coordinación e implementación se encuentran repartidas entre diferentes niveles de la Administración.

En cuanto al diseño de las evaluaciones, se prevé la inclusión de indicadores para la evaluación *ex ante*, se contempla que el equipo evaluador tenga, con carácter general, un carácter externo, para preservar la independencia de criterio e imparcialidad, aunque también se prevé la creación de equipos mixtos con la participación de los responsables de la planificación. Se establecen requisitos mínimos del proceso evaluador que incluyen la necesidad de que se publiquen los resultados y la creación de un portal telemático para fomentar la difusión de las prácticas de excelencia.

Además, se contemplan en el artículo 23 de la ley mecanismos para que los resultados de la evaluación sean tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones, con la elaboración de un informe de resultados que explicará las medidas que el responsable de la política pretende aplicar para abordar las recomendaciones. Además, se extiende el principio de «cumplir o explicar» a la evaluación, ya que en caso de que las recomendaciones no sean seguidas por el órgano responsable de la política evaluada, se deberán justificar las razones. Finalmente, se prevé la creación de planes de formación en evaluación para los empleados públicos.

Respecto a los ámbitos a evaluar, la ley exige al Gobierno que elabore un Plan de Evaluaciones Estratégicas (PEE) de carácter cuatrienal que elaborará la nueva Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Como los *spending reviews* de la AIReF deben ser aprobados en el Consejo de Ministros, de manera que será este organismo el que tenga la última palabra a este respecto.

En definitiva, la ley incorpora muchos de los principios que, de acuerdo con la literatura empírica, se consideran necesarios para la institucionalización de la evaluación. Pero todo depende de la ambición con que se aborde su aplicación práctica y en la concreción de los detalles. En España es difícil encontrar una ley que no proclame la eficacia y/o eficiencia en la utilización de los recursos públicos, desde las provisiones de rango constitucional que establecen los principios de eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículos 31.2 y 103.1), pasando por el artículo 7 de la Ley Orgánica

de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 26 de la Ley General Presupuestaria. Pero hasta ahora la evaluación de las políticas públicas ha sido la excepción más que la norma.

Una laguna relevante en esta ley es que no se aprovecha para dar un impulso a la política de datos necesaria para la evaluación de las políticas públicas. Se limita a asegurar la colaboración del Instituto Nacional de Estadística para la producción de información necesaria para la evaluación y podría haber sido más ambiciosa dado que la disponibilidad de información de calidad constituye uno de los pilares fundamentales en los que se sustenta una evaluación de calidad.

Desde la perspectiva de la AIReF, la nueva ley confirma el papel de esta institución en los procesos de revisión de gasto público. En concreto, el capítulo tercero establece que las «evaluaciones ex post de revisión del gasto público se realizarán por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, en los términos establecidos en su normativa reguladora». No obstante, fue el PRTR el que permitió institucionalizar la labor de evaluación ex post en la AIReF, con la creación en 2021 de una nueva División de Evaluación del Gasto Público (hito 399), el que instauró el principio de «cumplir o explicar» para las recomendaciones de revisión del gasto y el que estableció una unidad técnica dentro del Ministerio de Finanzas para mejorar el seguimiento, la integración presupuestaria de las propuestas resultantes de las revisiones de gasto de la AIReF y la coordinación entre las distintas instituciones implicadas (hito 397).

La AIReF es de las pocas instituciones públicas que puede recibir encargos de todas las Admi-

nistraciones públicas, incluyendo las Administraciones autonómicas que tienen competencias en políticas esenciales como la sanidad, la educación, las políticas activas de empleo o los cuidados de larga duración. De hecho, además de las evaluaciones realizadas en el marco del *Spending Review*, la AIReF ha completado 14 estudios encargados por los Gobiernos regionales en áreas clave como la salud, la educación y las políticas de empleo. También evalúa a solicitud del Gobierno central fuera del marco de la revisión del gasto, como en el caso del ingreso mínimo vital, el programa de cooperación financiera FONPRODE o los planes de empleo y fondos de pensiones.

El sistema de elección de su presidencia por mayoría absoluta del Parlamento y su sistema de financiación al margen de los presupuestos generales del Estado contribuyen a garantizar la independencia de los evaluadores respecto al responsable de la política evaluada. Con el tiempo, ha ido desarrollando capacidad de interlocución con múltiples agentes implicados por las políticas evaluadas y convenios formales que permiten el acceso a múltiples datos en poder de las Administraciones y combinar fuentes de información de renta, riqueza, prestaciones, empleo, salud, educación, prestaciones sociales, subvenciones, ayudas públicas a empresas o impuestos entre otros, de manera que con el paso del tiempo ha constituido una suerte de embrión de un centro de datos administrativos de extrema utilidad para la evaluación y diseño de las políticas públicas.

El acceso a grandes fuentes de datos administrativos, junto con la aplicación de metodologías como la exploración de experimentos naturales, ensayos controlados aleatorios, diferencias en

diferencias, variables instrumentales, regresión en discontinuidad, técnicas de emparejamiento o control sintético ha hecho que las evaluaciones de la AIReF persigan de manera preeminente en la identificación de sus hallazgos un enfoque causal. Ello permite que las evaluaciones concluyan con propuestas prácticas basadas en los hallazgos previamente fundamentados, pero siempre teniendo en cuenta que a la AIReF no le corresponde el diseño de una política económica concreta.

Desde esta perspectiva, sería conveniente que la labor de evaluación de la AIReF estuviera codificada en la Ley Orgánica 6/2013 de creación de esta institución. Asimismo, y teniendo en cuenta que la evaluación constituye un proceso dinámico donde la concurrencia de diversos equipos evaluadores permite alcanzar sinergias, sería deseable que se pueda permitir el acceso a los datos recopilados por la AIReF para nuevas investigaciones, preservando siempre el principio de confidencialidad. La ley debería obligar a las Administraciones públicas a consultar a la AIReF a la hora de decidir el contenido de las evaluaciones de cara a garantizar la viabilidad técnica y operativa de las mismas, así como el cumplimiento de los plazos establecidos para su desarrollo.

3. Los retos a que se enfrenta la evaluación de políticas públicas en España

Como se comentó en el apartado anterior, la evaluación de políticas públicas ha experimentado un impulso notable en los años recientes. Pero todavía es grande la distancia que nos separa de los países más avanzados en este ámbito (Casado y Del Pino, 2021).

Además del grado de institucionalización de la evaluación, la literatura señala algunos factores que condicionan el éxito de un sistema de evaluación de políticas públicas. Entre ellos destacan: 1) la existencia de una cultura social de la evaluación donde las Administraciones y la sociedad son conscientes y demandan que se evalúen las actuaciones públicas y se crean mecanismos para la interacción entre todos los actores implicados, incluyendo la sociedad civil, las universidades y centros de investigación; 2) la independencia de la entidad evaluadora respecto del poder ejecutivo; 3) la formación de personal especializados en la evaluación y la dotación de recursos suficientes; 4) una firme voluntad política a favor de la evaluación cuyo mayor exponente es que se utilicen sus resultados para mejorar el diseño de políticas; y 5) la disponibilidad de datos.

Teniendo en consideración estas referencias, Casado y Del Pino (2022) concluyen que España se encuentra todavía rezagada en términos de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Mientras que en países como Francia, Reino Unido o Canadá la evaluación es una práctica habitual y bien desarrollada, en España la falta de cultura evaluativa, la escasez de recursos dedicados a la evaluación y la limitada independencia de los órganos evaluadores dificultan el progreso en este campo. A pesar de la normativa existente en tal sentido, en particular, la Ley de Institucionalización de la Evaluación, de 2022, todavía hay recorrido para que la evaluación sea un proceso más sistemático e integral.

En este sentido, sería conveniente reforzar en particular algunos aspectos de la evaluación y, en particular, la evaluación

ex ante. Las Administraciones deben ser capaces de justificar por qué eligen una u otra actuación, determinar quiénes serán los ganadores y perdedores de las intervenciones públicas y anticipar los posibles efectos comportamiento, recabar la opinión de expertos, y analizar la experiencia de otros países antes de implementar una intervención pública de similares características. Además, el diseño de la medida o programa debería incluir de manera concreta los objetivos a alcanzar y, en caso necesario, especificar el proceso de recogida de datos para que resulte posible evaluar sus resultados. En la actualidad, muchos de los objetivos asociados a una intervención se establecen en términos cualitativos («reducir la pobreza», «mejorar el empleo», «disminuir la brecha de género»), lo que dificulta posteriormente la evaluación de sus resultados.

Para aprovechar las sinergias y favorecer una verdadera cultura de evaluación sería necesario fortalecer los mecanismos de intercambio de información entre las distintas instituciones involucradas en la evaluación. Las universidades y centros de investigación cuentan con expertos en evaluación que han hecho aportaciones relevantes tanto en la aplicación de metodologías de evaluación como en su aplicación a casos concretos.

Por ello, sería fundamental crear incentivos para que los investigadores de centros universitarios o de investigación vean reconocida en su carrera académica la participación en evaluaciones de interés público encargadas por los Gobiernos que persiguen la mejora de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Este reconocimiento no solo fomentaría una mayor implica-

ción del mundo académico en la evaluación de políticas públicas, sino que también enriquecería la práctica evaluativa con perspectivas y métodos innovadores provenientes de la investigación académica facilitando la transferencia de conocimientos y mejorando la calidad y el rigor de las evaluaciones. La creación, además, de una red de evaluadores puede favorecer el intercambio de las mejores prácticas y se deberían dedicar más recursos a la formación de perfiles especializados en análisis y evaluación de políticas tanto dentro como fuera de la Administración.

En el ámbito de la información, la AIReF ha manifestado la necesidad de contar con un sistema integrado de información como base para la evaluación de las políticas públicas. España cuenta con abundantes registros administrativos personales (de personas físicas y jurídicas) relacionados con multitud de aspectos socioeconómicos (salud, educación, renta de los hogares, mercado de trabajo, impuestos, etc.). Pero actualmente estos datos se encuentran en general dispersos en diferentes organismos y Administraciones que operan a través de sistemas no interconectados, cuya organización está orientada a la gestión de las políticas públicas y no a su análisis y evaluación. En general, la experiencia de la AIReF y de otros investigadores en el acceso y tratamiento de los datos procedentes de registros administrativos permite constatar: 1) una actitud patrimonialista de las Administraciones respecto de los datos en su poder; 2) falta de protocolos comunes y de estándares para la cesión, intercambio, documentación y cruce; 3) carencia de medios técnicos y humanos suficientes para el tratamiento de los datos requeridos para la

cesión y evaluación; y 4) derivado de lo anterior, especial dificultad para realizar cruces de datos entre Administraciones. Además, la legislación que regula la producción y uso de registros administrativos es, por lo general, muy garantista, y como principio no contempla expresamente el uso de los mismos para fines distintos a los que determinan su creación y, en particular, para fines de evaluación.

El reciente convenio firmado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, el Banco de España y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), con el que se permitirá el acceso conjunto a sus bases de datos para trabajos científicos de investigación de interés público, tiene, en este sentido, una gran importancia (2). Pero sería conveniente establecer un sistema de gestión de datos administrativos que cuente con una institución específica, por ejemplo, el INE, con la misión de facilitar el acceso a datos administrativos para la investigación como han hecho los países de nuestro entorno (AireF, 2020; Almunia y Rey-Beil, 2021). Además, sería necesario incorporar en las Administraciones más perfiles especialistas en gestión, tratamiento y difusión de datos.

Tan importante como efectuar las evaluaciones es asegurar su utilización en el proceso de toma de decisiones, lo que en general sigue siendo un reto pendiente. Es cierto que los resultados de las evaluaciones de la AIReF en el ámbito de las políticas activas de empleo, la racionalización de los incentivos a la contratación o los beneficios fiscales se han tenido en cuenta en el diseño del PRTR. Además, otro importante hito recogido en el PRTR es la previsión de crea-

ción de una unidad técnica en el Ministerio de Hacienda para el seguimiento de las propuestas de la AIReF y la extensión del principio de «cumplir o explicar» los *spending reviews* realizados por la AIReF por encargo del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer, hay que poder extender este principio a todas las evaluaciones y todas las Administraciones públicas.

Por último, disponer de una herramienta que reúna todos los ejercicios de evaluación y el alcance y trayectoria de las recomendaciones permitiría generar sinergias en la práctica de la evaluación y que las Administraciones y otros actores pudieran intercambiar una valiosa información para el diseño de programas públicos. En este sentido, la AIReF ha puesto en marcha un observatorio que recoge y sistematiza el resultado de sus propias evaluaciones y el seguimiento de las propuestas que realiza a cada Administración (3) que podría constituir una base sobre la que edificar un repositorio común del conjunto de evidencias suministradas por la academia, centros de investigación y centros de evaluación.

IV. CONCLUSIONES

La rendición de cuentas de los gobernantes en el uso de los fondos públicos es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan los sistemas democráticos. En el caso de la política fiscal ello se refleja en dos ámbitos fundamentales en los que se centra este artículo: la transparencia y eficiencia en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos y la evaluación del impacto y de la eficiencia y efectividad de las políticas de ingresos y gastos públicos.

En el ámbito presupuestario, se observa un amplio margen para mejorar el uso de los presupuestos como herramienta de política fiscal y económica, así como para fortalecer la rendición de cuentas. Esto se lograría adoptando una perspectiva de medio plazo más genuina, donde se valoren las necesidades de inversión y de gasto a medio plazo, la estrategia que se pretende seguir para financiarla, acompañado de un sistema integrado de información e indicadores que permitan mejorar la información de los objetivos que se pretenden alcanzar y que permitan un adecuado seguimiento y desarrollo de las políticas públicas. Además, es importante comenzar a elaborar información completa, actualizada y cuantificada sobre los principales riesgos fiscales que si no se gestionan de manera adecuada pueden acabar descarrilando los planes de medio plazo de los Gobiernos. Los planes fiscales estructurales que el Gobierno deberá presentar de acuerdo con el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo deberían explicitar los compromisos presupuestarios para los próximos cuatro años, detallando una estrategia creíble y realista, así como las medidas, reformas e inversiones necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

La consolidación de la evaluación *ex post* en España desde 2018, materializada fundamentalmente a través de los *spending reviews* de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y los encargos de los Gobiernos autonómicos, ha proporcionado valiosas lecciones para la institucionalización de la evaluación. Esta experiencia ha puesto de manifiesto varios factores determinantes para el éxito de la evaluación de políticas públicas en España: a) La inde-

pendencia institucional del organismo evaluador respecto a la entidad evaluada. b) Un mandato claro, preciso y temporalmente acotado para analizar políticas prioritarias para los Gobiernos. c) La aplicación de un enfoque científico y analítico en el desarrollo de las evaluaciones y la utilización de técnicas causales para la identificación de evidencias. d) El aprovechamiento de microdatos administrativos y su fusión con otras bases de datos relevantes que contienen variables potencialmente determinantes de los resultados. e) La elaboración de propuestas concretas y viables, fundamentadas en el entendimiento del contexto operativo y las restricciones que enfrentan los gestores de las políticas públicas. f) La obligatoriedad de que los Gobiernos informen sobre la aplicación de las propuestas derivadas de las evaluaciones.

Los notables avances en materia de evaluación *ex post*, acontecidos desde 2017 hasta la actualidad, permiten vislumbrar un futuro prometedor. No obstante, persisten ciertos desafíos cuya superación aceleraría la consolidación de la cultura evaluadora y su institucionalización. En concreto, se identifican las siguientes áreas de mejora: a) Legislar el acceso a microdatos administrativos con fines de evaluación. b) Fortalecer la participación del evaluador en la selección de las políticas a evaluar, garantizando así su viabilidad y adecuación temporal. c) Flexibilizar la contratación de perfiles académicos con experiencia investigadora dentro de la Administración y establecer incentivos para que los investigadores de centros universitarios o de investigación vean reconocida, en su trayectoria académica, la participación en evaluaciones de interés público. d) Incorporar

la evaluación de políticas públicas como uno de los objetivos fundamentales de Ley Orgánica de la AIREF 6/2013.

En contraste, los desafíos en materia de evaluación *ex ante* e intermedia se presentan más pronunciados y sus carencias se han evidenciado a través de los resultados de varias evaluaciones *ex post* realizadas por la AIREF. Estos estudios han identificado deficiencias en el *diseño* de políticas públicas que podrían haberse detectado precozmente, como la inadecuada definición de la unidad de convivencia en el ingreso mínimo vital (IMV) o la discrepancia entre los destinatarios de ciertas políticas activas de empleo y el perfil real de los demandantes. Además, se han evidenciado procedimientos de *implementación* desajustados a la realidad de los beneficiarios, ejemplificados por la complejidad burocrática del IMV o la falta de una ventanilla única para instrumentos financieros empresariales. Por último, se ha constatado una carencia de *coordinación* entre políticas, limitando su eficacia, como se observa en las evaluaciones de beneficios fiscales y del IMV. Estas problemáticas subrayan la necesidad de robustecer las evaluaciones *ex ante* e intermedias para permitir una detección y rectificación temprana de tales deficiencias en el ciclo de políticas públicas.

A pesar de los considerables desafíos que persisten en materia de evaluación *ex ante* e intermedia, es importante reconocer que la experiencia acumulada en evaluación *ex post* durante los últimos años, junto con la Ley de Evaluación, pueden constituirse en catalizadores significativos del progreso sustancial en este ámbito. No obstante, es recomendable proceder con

prudencia y hacer una asignación óptima de los recursos disponibles, siendo conscientes de las limitaciones existentes. Entre estas, cabe destacar la escasez de recursos humanos con experiencia, conocimientos y dedicación a la evaluación en España y las restricciones legales al acceso a microdatos administrativos. Asimismo, es crucial evitar duplicidades innecesarias, reconociendo que las evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* comparten metodologías fundamentales. De hecho, una evaluación *ex ante* robusta no solo sienta las bases para una evaluación intermedia efectiva, sino que también contiene información y metodologías muy útiles para la evaluación *ex post*. Por lo tanto, el camino hacia un sistema integral de evaluación de políticas públicas en España requiere un enfoque estratégico que optimice los recursos disponibles, no genere duplicidades institucionales, fomente la capacitación continua y promueva una cultura de evaluación cohesiva y eficiente en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

NOTAS

(1) La presupuestación por resultados se entiende como la existencia de mecanismos y procesos en la planificación presupuestaria diseñados con la finalidad de fortalecer la vinculación entre la asignación de recursos presupuestarios y los resultados esperados con las actuaciones o programas públicos. Para ello se requiere un uso formal y sistemático de información e indicadores de resultados o desempeño con el fin de mejorar la eficiencia asignativa y operativa de los recursos.

(2) En Crato y Paruolo (2018) se pueden encontrar numerosas referencias a cómo el empleo de datos administrativos está permitiendo mejorar el diseño de las políticas económicas.

(3) Observatorio de Hallazgos – Propuestas / AIREF <https://www.airef.es/es/buscador-hallazgos/>

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2014). *Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario*. Opinión, 1/2014.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2018). *Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones*. Estudio de Evaluación de Políticas, 1.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2020). *Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos*. Opinión, 1/2020.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021a). *Opinión sobre la Transparencia Fiscal en las Administraciones Públicas en España*. Opinión, 1/21.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021b). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. Estudio de Evaluación de Políticas.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2023). *Opinión sobre procedimiento presupuestario*. Opinión, 3/2023.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2024a). *Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal en la UE*. Opinión, 1/2024.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2024b). *Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. Opinión, 3/2024. AIRF. Tercera Opinión IMV. Julio 2024.
- ALMUNIA, M. y REY-BIEL, P. (2020). *Por un cambio de cultura en la gestión de los datos en España: Una propuesta de reforma*. EsadeEcPol Insight, 17/2020.
- BOVA, E. (2021). Green Budgeting Practices in the EU: a first review. *Discussion Paper*, 140. European Commission.
- CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos Económicos de ICE*, 102(2), 13-38.
- CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española*, 172, 2-17.
- COLLADO, N. y MARTÍN, A. (2024). *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*. EsadeEcPol, Policy Brief.
- CRATO, N. y PARUOLO, P. (2018). *Data-Driven Policy Impact Evaluation, How Access to Microdata is Transforming Policy Design*. Springer.
- CUADERNOS ECONÓMICOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos. *Cuadernos Económicos*, 102 (II).
- EKONOMIAZ. (2023). Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación. *Revista Vasca de Economía*, 103.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 29. Mejora de la eficacia del gasto público*. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente29.pdf>
- MEYER, W., STOCKMANN, R. y TAUBE, L. (2020). The Institutionalization of Evaluation. Theoretical Background, Analytical Concept and Methods. En R. STOCKMANN, W. MEYER & L. TAUBE (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (3-33). Palgrave Macmillan.
- MORETTI, D. (2024). *Rise of non-standard policy Instruments: Can budgeting catch up?* OCDE.
- MORETTI, D., KELLER, A. y MAJERCAZK, M. (2023). Medium-term and top-down budgeting in OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3).
- NICOL, S. y DOSEN, I. (2024). The emergence of strategic budget initiatives. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3). <https://doi.org/10.1787/8053099b-en>
- OCDE (2015). *Principios de gobernanza presupuestaria*. Recommendation on Budgetary Governance.
- OCDE (2021). *Evaluation frameworks and practices: a comparative analysis of five OECD countries*.
- OCDE (2024). Beyond green tagging. Linking budgets better with climate goals. Paper presented at the *Annual Meeting of Senior Budget Officials, mayo 2024*.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. (2022). La evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 102. Funcas.
- RADU, D. (2023). Domestic Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future? *European Economy-Discussion Papers*, 189.
- RODRÍGUEZ, L., UITTENBOGAARD, R., RAMOS CARRASCO, J. M., SEGARRA, E., OLIINYK, I. y DE GROEN, W. P. (2021). How to Strengthen Fiscal Surveillance Towards a Medium-Term Focus? *Applied Economics Quarterly*, 3, 257-286.
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W. y FREEMAN, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.
- ZIERKE, N., STOCKMANN, R. y MEYER, W. (2023). The Institutionalisation of Evaluation: Theoretical Background, Analytical Framework and Methodology. En *The Institutionalisation of Evaluation in Asia-Pacific* (3-61). Cham: Springer International Publishing.

Resumen

Este artículo examina la evolución y el estado actual de la evaluación de políticas públicas (EvPP) en España, tanto a nivel estatal como autonómico, debido a la descentralización de competencias. A través de ejemplos concretos y con una perspectiva crítica, se destacan los avances recientes y se analizan los factores que han impulsado su desarrollo, así como las barreras persistentes. Además, el artículo identifica desafíos clave para consolidar y fortalecer la capacidad evaluadora, incluyendo la mejora de la gobernanza y la gestión del dato, el fomento de la experimentación pública y el seguimiento efectivo de las recomendaciones

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, institucionalización, capacidad evaluadora, dato, experimentación pública, seguimiento, rendición de cuentas.

Abstract

This article examines the evolution and current state of public policy evaluation in Spain, both at the national and regional levels, considering the country's decentralized governance structure. Through specific examples and a critical perspective, it highlights recent advances and explores the main factors shaping its development, as well as the persistent barriers. The article also identifies key challenges to further consolidating and strengthening evaluative capacity, including improving data governance and management, promoting public sector experimentation, and ensuring the effective follow-up of evaluation recommendations.

Keywords: evaluation, public policies, institutionalization, evaluative capacity, data, public experimentation, follow-up, accountability.

JEL classification: H10, H50, H70, H83, I18.

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: ¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO? ¿QUÉ SE PODRÍA HACER?

Jordi ESTEVE

Andrea SOUSA

PricewaterhouseCoopers

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas (EvPP) es una práctica sistematizada que aplica diversos métodos de investigación y análisis para comprender y medir los efectos, resultados e impactos de las intervenciones públicas. En otras palabras, permite responder no solo a si se están obteniendo los resultados perseguidos y los objetivos fijados, sino también a si se están logrando de la manera más eficiente y efectiva. Su importancia radica en su capacidad de proporcionar información objetiva y fiable que mejore la toma de decisiones, optimizar el uso de los recursos públicos y favorecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En las democracias modernas, la EvPP se ha consolidado como una herramienta esencial para fortalecer la transparencia y la eficacia en la gestión pública (Casado y Del Pino, 2021; Ruíz y Cuéllar, 2013).

El recurso a la evaluación de políticas públicas no es nuevo, ya que se trata de una práctica con un fuerte arraigo en muchos países del entorno europeo e internacional, especialmente en los anglosajones. Reino Unido, Estados Unidos, Canadá o Alemania, aunque con distintas aproximaciones y enfoques, constituyen algunos ejemplos de países con una importante trayectoria y tradición evaluadora (Casado y Del Pino, 2021; Jacob *et al.*, 2015). La práctica de la EvPP también

ha estado altamente influenciada por la labor desarrollada por instituciones como la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Banco Mundial, que han trabajado muy intensamente en desarrollar estándares comunes y en incentivar la realización de evaluaciones rigurosas (Pattyn *et al.*, 2018).

En España, el desarrollo de la EvPP ha sido más tardío, logrando su consolidación en la última década. El proceso ha estado muy marcado por el papel protagonista que ha adquirido la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), hasta situarse como un referente en materia de evaluación en España. La institución ha adoptado un enfoque valioso y distintivo por tres motivos principales: por su compromiso con la evaluación rigurosa y con un enfoque de trabajo basado en evidencias y en datos, por su defensa de evaluaciones realizadas por una institución independiente como garantía de la máxima objetividad y transparencia, y por la fijación de la eficiencia como punto central, donde la pregunta clave es: ¿se pueden lograr mejores resultados con los mismos recursos, o resultados similares, pero con menos recursos?

La aprobación de la Ley 27/2022 de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado (AGE) repre-

senta otro hito relevante en este proceso. La norma, que da cumplimiento al hito 146 del Componente 11 «Modernización de las Administraciones públicas» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), trata de dotar de un marco a la EvPP en el entorno de la AGE. Entre otros, contempla la creación de distintas arquitecturas institucionales, establece mecanismos y sistemas para fortalecer la práctica evaluativa, especialmente *ex ante*, e introduce obligaciones en materia de transparencia.

En el plano autonómico, también se ha seguido esta tendencia, y las comunidades autónomas han ido configurando y desarrollando sus propios sistemas de evaluación, con enfoques diversos que reflejan sus contextos y necesidades particulares (Trias y Zúñiga-Guevara, 2024). Algunas también están inmersas en el desarrollo e implementación de marcos normativos y organizativos que ordenen, sistematicen y ayuden a consolidar un sistema evaluador sólido, integrado y eficaz.

Sin embargo, persisten desafíos significativos que limitan el alcance y el impacto real de las evaluaciones en la toma de decisiones, siendo necesario abrir paso a nuevas perspectivas y enfoques. Aunque se ha avanzado en la creación de marcos normativos e institucionales, es necesario mejorar la capacidad evaluadora, asegurando su utilidad práctica en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. La EvPP debe estar fundada en análisis rigurosos y de la máxima calidad, pero debe no solo servir para analizar y conocer, sino también para tomar decisiones informadas y mejorar el diseño y los resultados de las políticas públicas. Tres elementos son es-

pecialmente relevantes en este contexto: la gobernanza y gestión eficaz del dato, el uso de la experimentación como herramienta innovadora, y el seguimiento y la acción efectiva de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

La mejora en la gestión del dato es imperativa para poder aprovechar todo el potencial que ofrece el gran volumen de información del que disponen las Administraciones públicas y poder efectuar evaluaciones rigurosas y de calidad. Por su parte, la experimentación pública constituye una herramienta especialmente valiosa, ya que permite probar y ajustar políticas en un entorno controlado antes de su implementación a gran escala, aumentando la probabilidad de éxito. Por otro lado, para asegurar la utilidad de la EvPP se deben adoptar enfoques de seguimiento continuo y gestión del cambio, garantizando que las políticas públicas logren resultados tangibles y sostenibles.

El propósito de este artículo es analizar y comprender el estado actual de la EvPP en España, identificar los progresos realizados y proponer desarrollos y mejoras necesarias para optimizar su efectividad. Para ello, se revisa exhaustivamente la literatura existente y las iniciativas más recientes, que se complementan con la experiencia práctica de los autores en evaluaciones en distintos contextos y niveles en España.

El resto del artículo se estructura en cuatro secciones. En la siguiente se resume el camino recorrido en la consolidación de la EvPP a nivel nacional y autonómico, muy marcado por su creciente institucionalización. En la tercera sección se identifican y analizan los elementos y claves

fundamentales que deben potenciarse para mejorar la EvPP en el contexto español. En la última sección, se ofrecen las principales reflexiones y conclusiones extraídas de estos puntos.

II. UNA NUEVA ERA EN LA EVPP EN ESPAÑA

1. La transformación y consolidación en el entorno de la AGE

El proceso de transformación de la EvPP desde sus primeras etapas embrionarias hasta su institucionalización y consolidación ha estado muy influenciado por mandatos europeos y la necesidad de modernizar la Administración pública en España, reflejando una evolución más reactiva que proactiva en comparación con otros países (Casado y Del Pino, 2021). Otro rasgo distintivo es la notable aceleración de los avances en la última década, especialmente desde 2017, período durante el cual se han sucedido numerosos hitos relevantes en la EvPP, en contraste con los progresos más espaciados y graduales de las etapas anteriores.

La entrada de España en la UE en 1986 marcó un punto de inflexión en la modernización de las instituciones españolas y en la adopción de una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública. Aunque en los años siguientes no se produjo un desarrollo inmediato de la EvPP en sentido estricto, sí se sentaron las bases para su desarrollo. La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL) en 2007 fue un primer paso hacia la formalización de la práctica evaluativa a nivel estatal (1). La AEVAL fue concebida como el órgano encargado de coordinar y hacer evaluaciones de las políticas públicas a nivel estatal, con el

objetivo de mejorar la calidad y eficacia de los servicios públicos. No obstante, su impacto durante los primeros años de funcionamiento fue limitado, en parte debido a una falta de integración clara en los procesos de toma de decisiones políticas y a la ausencia de una cultura evaluativa consolidada. Tras ser vaciada gradualmente de recursos y contenido, fue suprimida en 2017 (2) y sustituida por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, unidad con nivel orgánico de subdirección general. Aunque publicó metodologías estandarizadas y trató de fomentar la cultura evaluadora a través de actividades de formación y difusión, no hizo evaluaciones rigurosas o de cierta entidad (Fedea, 2021 y 2024; IEPP, 2021).

Durante el declive de AEVAL, la normativa de evaluación recibió un nuevo impulso con la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2012. Esta comisión propuso fortalecer los mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post*, propuestas que se incorporaron en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. La ley introdujo la obligatoriedad de elaborar memorias de impacto normativo para todas las normas con rango de ley o reglamento, estableciendo un marco más estructurado para la evaluación ex ante en la toma de decisiones gubernamentales (Fedea, 2021). Sin embargo, estas memorias a menudo se han reducido a trámites formales con análisis superficiales centrados en efectos presupuestarios, sin considerar adecuadamente otros impactos, como los redistributivos o sociales.

Un hito trascendental durante esta etapa fue la creación de la AIReF en 2013 y, especialmente, el encargo formal del Gobierno para llevar a cabo el primer

spending review (revisión de gasto) en 2017 (3). Este encargo, al que se le confirió un carácter plurianual, sentó las bases para una evaluación más sistemática del gasto público en España en un contexto, además, de demanda social hacia los Gobiernos de una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Fedea, 2024). La AIReF se convirtió en la entidad de referencia para la revisión de áreas críticas de gasto público, actividad que fue consolidando con sucesivos encargos de Administraciones autonómicas (Aragón, Castilla y León, Extremadura, Navarra e Illes Balears). Ello resulta particularmente interesante por dos cuestiones. Por un lado, porque refleja la necesidad de contar con una institución con capacidad técnica y recursos para hacer evaluaciones rigurosas y de utilidad práctica. Por otro, porque permitieron ampliar la base de partidas presupuestarias y políticas evaluadas en un contexto de descentralización de competencias hacia las comunidades autónomas. En las sucesivas fases del *spending review* y encargos autonómicos se evaluaron partidas de elevada importancia presupuestaria, como políticas activas de empleo, gasto sanitario, becas universitarias, beneficios fiscales e inversiones en infraestructuras.

Aunque la AIReF ha asumido un papel protagonista en la EvPP, esta práctica no es ajena a otras unidades y organismos del sector público estatal, que también llevan a cabo evaluaciones de planes, programas, normativas y políticas, muchas de ellas cofinanciadas con fondos europeos, pero generalmente con un enfoque específico o sectorial (IEPP, 2021). Sin embargo, la institucionalización de estas prácticas evaluativas, entendida como un proceso planificado, formal y sistemático, presentaba un amplio margen de mejora. La falta de

una estrategia integral, una planificación coherente o un marco normativo adecuado conducían a la fragmentación de las evaluaciones, generando evaluaciones aisladas y muy dispares (Casado y Del Pino, 2021; IEPP, 2021).

Esta realidad, junto con las demandas del ecosistema evaluador y de la academia, motivó la inclusión en el PRTR de reformas orientadas a reformar la EvPP en la Administración pública estatal, como la promulgación de una ley de evaluación de políticas públicas y la creación de un nuevo organismo de evaluación, y el mantenimiento e institucionalización de los *spending review* (4).

La primera reforma se concretó con la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado (LIEPP), cuyo objetivo es tratar de resolver la dispersión y falta de uniformidad en la práctica evaluativa, promoviendo una cultura de evaluación coherente y sistemática en la Administración, de forma que la EvPP fomente la innovación en la gestión pública y fortalezca la rendición de cuentas (5) (6). Con relación a las evaluaciones de gasto público, en septiembre de 2021 se aprobó la creación de la División de Evaluación de Gasto Público dentro de la AIReF, hito con el que se refuerza la función evaluadora de la AIReF y se fortalece la capacidad de la institución para dar continuidad, estabilidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto. También se potencia su capacidad de influencia, estableciendo la obligación para el Gobierno de cumplir las recomendaciones de los *spending review* o explicar por qué no lo hace (principio de «cumplir o explicar»).

Centrando la atención en la LIEPP, en ella se prevé la creación de tres organismos: la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, para coordinar, supervisar e impulsar el sistema público de evaluación y dar acompañamiento, apoyo y tutela a los departamentos ministeriales; la Comisión Superior de Evaluación, que debe coordinar los distintos ministerios entre sí y con la AGE; y el Consejo General de Evaluación, de carácter consultivo y asesor donde entidades, organizaciones y asociaciones ayudarán a la cultura evaluadora. Además, también prevé la creación de unidades de coordinación de la evaluación de políticas públicas en cada ministerio (Fedea, 2024). Sin embargo, la norma denota una falta de claridad sobre las funciones, responsabilidades y asignación de recursos de estas estructuras para asegurar que funcionen de manera adecuada, sin generar una excesiva carga administrativa que comprometa su efectividad.

En particular, la Agencia Estatal de Evaluación desempeñará un papel clave en la nueva arquitectura, al supervisar y coordinar las evaluaciones, desarrollar indicadores comunes y metodologías estándar para asegurar la consistencia entre ministerios y otros organismos. Su creación puede suponer un avance significativo, pero su éxito dependerá, en gran medida, de la capacidad del ejecutivo para proporcionarle la autonomía y los recursos necesarios, y evitar que pueda quedar relegada a un papel secundario. Algunos autores enfatizan en la necesidad de asegurar su independencia del poder ejecutivo para mantener la objetividad y la rigurosidad en el proceso evaluador y que la entidad pueda

tener cierta capacidad de influencia (Fedea, 2024; Andrés Jovani, 2023).

Otro de los aspectos de mayor interés de la ley es su pretensión por reforzar la evaluación *ex ante*, con una clara vocación a que estas contemplen un enfoque más amplio que el actual, incorporando en las memorias de impacto normativo la perspectiva de género, el equilibrio intergeneracional, el reto demográfico, la transformación digital o la sostenibilidad social y medioambiental. También se fomenta la evaluación intermedia para ajustes durante la ejecución de las políticas, y la evaluación *ex post* para medir los resultados finales, aunque sin definir claramente qué políticas o programas deben ser evaluados ni los métodos específicos a emplear.

En cuanto a la planificación de las evaluaciones, la LIEPP establece dos tipos de instrumentos: el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno, de carácter cuatrienal, y el Plan de Evaluación Departamental, elaborado por cada ministerio con una periodicidad bienal y que contemplará la obligación de evaluaciones *ex ante* y *ex post* de las políticas de especial repercusión en el presupuesto o por su impacto económico y social. No obstante, sigue faltando una mayor concreción de su contenido, así como una priorización temática coherente, lo que puede llevar a selecciones arbitrarias de políticas para ser evaluadas, limitándose a cumplir formalmente con la ley sin una estrategia global que oriente el proceso.

Dos elementos adicionales de la LIEPP merecen especial atención. El primero de ellos es que la ley establece que el órgano responsable de la política pública objeto de evaluación deberá

indicar, en el informe de resultados, las medidas que se van a adoptar en relación con las recomendaciones y, en su caso, justificar las razones que llevan a la inaplicación de las que se rechacen, a efectos de promover la incorporación de los resultados de la evaluación de políticas públicas al proceso de toma de decisiones. El segundo es que plantea, aunque sea tímidamente, una gobernanza del dato entre los distintos niveles y ámbitos de la Administración, o la creación de un sistema de indicadores comunes que favorezcan evaluaciones más armónicas y coherentes. Estas menciones suponen un reconocimiento *de facto* que la fragmentación y dispersión de datos son grandes obstáculos para las evaluaciones, aunque no se profundiza lo suficiente en este aspecto ni se detalla cómo se van a desarrollar estas cuestiones.

Adicionalmente, un desafío crítico que la ley apenas aborda es la falta de capacitación y formación especializada en evaluación de políticas públicas. Si bien se reconoce la importancia de contar con expertos, la realidad es que el sistema actual no está adecuadamente preparado para desarrollar las competencias necesarias en este campo. La escasez de perfiles especializados y la limitada oferta de formación en la Administración pública son barreras significativas que, sin una estrategia clara para fortalecer las capacidades de los equipos evaluadores, podrían comprometer la calidad y el impacto de las evaluaciones futuras.

En definitiva, aunque la ley establece un marco de referencia importante para la EvPP y representa un avance al intentar unificar y ordenar la práctica evaluadora en España, su efec-

tividad en la realidad dependerá de cómo se superen las barreras existentes en la implementación práctica. Como señalan muchos autores, la existencia de un texto normativo no es suficiente ni determinante para crear un sistema eficaz de evaluación de políticas públicas; siendo necesario un esfuerzo continuado y un compromiso real para transformar las intenciones en resultados tangibles (Fedea, 2021 y 2024; Casado y Del Pino, 2021 y 2022).

2. La EvPP en las comunidades autónomas: progresos en un contexto descentralizado

Cuando se habla de la EvPP en España, resulta imposible obviar el papel clave de las comunidades autónomas en este proceso. La descentralización de competencias en el Estado español ha otorgado a las comunidades autónomas un protagonismo fundamental en el diseño y la gestión de muchas políticas públicas que afectan directamente a la ciudadanía, como la sanidad, la educación o y los servicios de protección y promoción social. En este sentido, la EvPP en las comunidades autónomas adquiere una relevancia especial no solo por su capacidad de influir en la mejora de las políticas a nivel regional, sino también por la necesidad de articular un sistema coherente y coordinado con las evaluaciones realizadas a nivel estatal.

En el ámbito autonómico, puede afirmarse que no existe un modelo homogéneo de evaluación, sino que se han adoptado diferentes formatos en función de sus necesidades, recursos y capacidades. Además, las comunidades autónomas no han sido ajenas a los avances y al desarrollo de la institucionalización y de la promoción de la

cultura de la evaluación que se ha producido en la AGE, estableciendo también sus propios órganos de evaluación, adaptando sus propias estrategias y promulgando desarrollos normativos de diferente calado para abordar y ordenar la práctica evaluativa. A pesar de las diferencias, un elemento común es la orientación hacia la consolidación de sistemas de evaluación más robustos y coordinados.

Por tanto, el objetivo de este epígrafe no será realizar un ejercicio exhaustivo sobre la situación de la EvPP en las todas las comunidades autónomas, dada la diversidad y complejidad que implicaría abarcar la realidad y singularidad de 17 territorios. En su lugar, se realiza un ejercicio ilustrativo, sin pretender agotar la amplitud del análisis, repasando la trayectoria y progresos de algunas de ellas (por suponer ejemplos más recientes o haber centrado más la atención de la producción académica), así como desafíos que todavía enfrentan, muchos de ellos comunes y que no distan sustancialmente de los ya planteados en el entorno de la AGE.

Varias comunidades han avanzado de manera significativa en la creación de marcos normativos en un intento de ordenar, sistematizar y dotar de una arquitectura institucional a la EvPP. En la mayoría existen desarrollos normativos de diferente calado en los que se incluyen referencias a la evaluación de políticas públicas, aunque de una forma excesivamente genérica y muchas veces relacionadas con el cumplimiento de requisitos de transparencia, buen Gobierno y rendición de cuentas, con menciones a estructuras administrativas con competencias en materia de evaluación, pero sin concretar demasiado su desarrollo, organi-

zación y funcionamiento. Algunos ejemplos son Illes Balears (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena Administración y del buen Gobierno de las Illes Balears, y en la que se refiere a la Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears, como órgano de ejecución, coordinación y consulta de las acciones de evaluación), la Región de Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y Ley 2/2014, de 21 de marzo, de proyectos estratégicos, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) o Navarra (Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que introdujo la obligatoriedad de evaluar políticas públicas y programas en la Comunidad Foral).

En Andalucía, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, establece la necesidad de evaluar la calidad de los servicios públicos y los programas implementados en la región. Aunque esta normativa no contempla de manera exhaustiva la evaluación de todas las políticas públicas, sí ha fomentado la creación de estructuras internas que se dedican a la evaluación en áreas clave como la salud y la educación. La experiencia andaluza también ha estado basada en la cooperación con universidades y otros organismos de investigación, que han proporcionado apoyo técnico y metodológico en la evaluación de políticas públicas complejas (Trias y Zúñiga-Guevara, 2024).

Por su parte, Galicia y Cataluña han hecho avances considerables en el campo de la evaluación de políticas públicas, aunque con

desafíos particulares. Según Trias y Zúñiga-Guevara (2024), la normativa catalana establece la obligación de evaluar políticas públicas en varios sectores, pero la práctica evaluadora sigue siendo fragmentada y depende en gran medida de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de los Gobiernos. En el caso gallego, la Comunidad ha creado la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia (AMTEGA), que ha liderado la implementación de sistemas de evaluación y la promoción de la cultura evaluativa en la comunidad, y destaca por adoptar un enfoque más integrador, y muy entrelazado en la recogida y el análisis de datos.

En cuanto a experiencias más recientes, la Comunidad de Madrid ha dado un paso significativo, enfocado hacia el ámbito de la evaluación de la eficiencia del gasto público. El Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, establece en su artículo 17 la creación de la Oficina Técnica para la Evaluación de la Eficiencia del Gasto, cuyo objetivo principal es garantizar el uso eficiente de los recursos públicos mediante un sistema de evaluación que permita analizar la eficacia y eficiencia de las políticas implementadas. Esta oficina pretende actuar como un organismo especializado encargado de llevar a cabo estudios y análisis de las partidas presupuestarias más relevantes de la comunidad, ofreciendo recomendaciones para mejorar la eficiencia del gasto público. No obstante, todavía está en fase de desarrollo.

Otro ejemplo relevante es Castilla y León, con la aprobación del Decreto 18/2023, de 28 de septiembre, que regula la aplicación de la evaluación de políticas públicas en la comunidad. Este decreto establece un marco normativo que fomen-

ta la transparencia y promueve la rendición de cuentas a través de la evaluación, tratando de dotar de una arquitectura institucional que guíe y enmarque la práctica evaluativa, en base a los hallazgos y propuestas que se derivan de la evaluación encargada por la comunidad autónoma a la AIReF (AIReF, 2021b).

Con independencia de estas experiencias para ordenar y configurar los marcos de la EvPP, prácticamente todas las comunidades autónomas han desarrollado prácticas evaluativas ligadas a diferentes políticas sectoriales. Estas evaluaciones se han centrado en programas específicos, a menudo receptores de fondos europeos, como los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) o el Fondo Social Europeo (FSE), llevadas a cabo por organismos y unidades ubicados en diferentes consejerías con competencias para tales efectos. La exigencia de estos programas en términos de planificación, así como de justificación y seguimiento de los recursos recibidos merece ser destacada, puesto que ha contribuido a difundir una cultura de evaluación en muchos organismos, unidades y servicios de las comunidades autónomas, así como a la adquisición progresiva de ciertos conocimientos y experiencia técnica en materia de evaluación. Sin embargo, estas experiencias han tendido a ser limitadas en su alcance y más orientadas al cumplimiento de requisitos externos que a un enfoque integral y transversal de la evaluación de políticas públicas.

Unido a esto, hay que destacar dos factores adicionales que ayudan a entender el contexto regional actual. Los gestores públicos regionales no han sido ajenos a la preocupación creciente por la eficiencia y la transparencia del gasto. En segundo lugar, la necesidad ma-

nifiesta de disponer de evaluaciones con un sentido eminentemente práctico y útiles para la toma de decisiones, y menos condicionadas por las dinámicas internas de sus Administraciones. Algunas comunidades han optado por externalizar y encargar parte de estas evaluaciones a la AIReF (Aragón, Extremadura, Comunidad Foral de Navarra o Illes Balears), aprovechando su capacidad técnica y experiencia en el análisis de políticas públicas a nivel nacional, para obtener una visión más objetiva y detallada en clave autonómica. Otras también están explorando nuevas vías para desarrollar capacidades internas de evaluación, ya sea a través de la creación de organismos especializados o mediante la colaboración con expertos, universidades y consultoras externas. En todos los casos, una de las principales dificultades que las comunidades tratan de solventar –y de la que los autores dan cuenta desde su experiencia práctica en la realización de evaluaciones– es la falta de recursos técnicos, perfiles especializados y capacidades evaluadoras. La fragmentación de los datos, las dificultades en el acceso a la información o las rigideces propias de la Administración continúan siendo también barreras que deberán ser superadas para consolidar sistemas de evaluación eficaz y sostenible.

III. UN PASO ADELANTE: HACIA UNA MEJORA SUSTANTIVA DE LA EVPP EN ESPAÑA

1. La gobernanza y gestión del dato como pilar esencial para la realización de evaluaciones ágiles y de alto valor

Es indiscutible que las Administraciones públicas españolas, en todos sus niveles, enfrentan retos persistentes relacionados con la

gestión y uso de datos con una finalidad de análisis. No se trata de una falta de información; al contrario, las Administraciones generan y recopilan enormes cantidades de datos con diferentes fines, con estructuras muy diferentes y con un grado de complejidad y sensibilidad altos. Algunos ejemplos son los datos sobre individuos (vida laboral y prestaciones, desempleo, datos de renta y patrimonio, domicilio y unidad de convivencia, información sanitaria, estado civil y características familiares, etc.), sobre empresas (rendimientos económicos, actividad e innovación empresarial, afiliación de trabajadores, etc.) y sobre prestaciones y servicios públicos, como sanidad (instalaciones, profesionales sanitarios, equipamientos, información clínica, calidad asistencial, etc.) o educación (resultados académicos, títulos, becas, centros educativos, etc.). A pesar de la inmensa riqueza de estos datos, el verdadero problema reside en su explotación, en la capacidad para integrarlos de manera coherente, y en la dificultad para acceder a ellos de forma oportuna, ágil y efectiva para fines de evaluación (Varela, 2023; AIReF, 2020a; Almunia y Rey-Biel, 2020). Esta situación genera un coste significativo: en términos de tiempo, de recursos, y de oportunidades perdidas para mejorar la efectividad de la EvPP.

Este problema ha sido señalado repetidamente tanto por evaluadores y analistas, publicaciones académicas como por la propia Administración. Las evaluaciones de la AIReF han evidenciado, de manera sistemática, que la fragmentación y falta de interoperabilidad entre sistemas, junto con las barreras burocráticas para acceder a la información, son barreras críticas que ralentizan y complican los procesos de evaluación. Un ejemplo

específico de estos problemas se encuentra en la evaluación del gasto sanitario, donde se destacó que la falta de datos integrados sobre la calidad asistencial, el uso de recursos y los resultados en salud impidió un análisis más profundo de la eficiencia y efectividad de las intervenciones (AIReF, 2020b, 2021a, 2023). Asimismo, en la evaluación de políticas activas de empleo, se encontró que la disparidad en la recopilación de datos entre las diferentes comunidades autónomas y la falta de una base de datos unificada impidieron la comparación efectiva de resultados y el aprendizaje entre regiones (AIReF, 2019). Estas deficiencias suponen importantes limitaciones y, en muchos casos, fuerzan a los evaluadores a adaptar sus técnicas y metodologías a la información limitada disponible, en lugar de utilizar datos óptimos desde el inicio (AIReF, 2020a). Esto afecta también a la precisión y la fiabilidad de las conclusiones, y limita la capacidad de generar recomendaciones que sean verdaderamente útiles para la mejora de las políticas. Reflexiones similares aparecen en otros estudios y publicaciones, (Red.es, 2023; Almunia y Rey-Biel, 2020) destacando la falta de coordinación y cultura de gestión de datos en la Administración pública española, y subrayando la necesidad de mejorar la calidad y accesibilidad de los datos al comparar las prácticas de datos abiertos en España con las de otros países.

La experiencia práctica de los autores en la realización de evaluaciones pone de manifiesto otro problema crítico: la gran cantidad de interacciones necesarias para obtener información que cumpla con los mínimos estándares de completitud, rigor y calidad para el análisis. Estas interacciones, que suelen implicar

múltiples consultas a distintos departamentos, organismos y niveles administrativos, no solo incrementan la carga de trabajo, sino que también dilatan considerablemente los tiempos de evaluación. La ausencia de protocolos estandarizados y un lenguaje homogéneo para el registro de datos contribuye a la falta de consistencia y a las asimetrías en la información disponible. A menudo, la información está fragmentada en sistemas locales que no son interoperables, lo que provoca discrepancias significativas entre las diferentes fuentes de datos a las que se tiene acceso. Estas dificultades se acentúan en contextos descentralizados, como el de la información sanitaria, donde los sistemas de gestión de datos siguen siendo heterogéneos, poco interoperables y no comparten un lenguaje común. Esto añade una capa adicional de complejidad al proceso de evaluación y dificulta la comparación y el análisis transversal de la información.

Otro reto es la opacidad que rodea a muchos de los datos administrativos disponibles. Los evaluadores carecen a menudo de un catálogo claro y detallado de la información disponible, los campos específicos que contienen las bases de datos o los períodos cubiertos por estas. Esto obliga a diseñar peticiones de información muy específicas, basadas en suposiciones sobre qué variables podrían estar disponibles y en qué formato, y que derivan de nuevo en múltiples interacciones con los organismos propietarios o gestores de datos. Esta situación no solo aumenta la incertidumbre, sino que también consume un tiempo valioso que podría dedicarse al análisis si se tuviera acceso directo y transparente a un catálogo de datos, o incluso a las fuentes primarias o datos en bruto acompañados de los metadatos correspondientes.

En este contexto, mejorar el aprovechamiento efectivo de los datos, la cultura y la gobernanza del dato en todos los niveles de la Administración no es solo un reto técnico, sino una necesidad estratégica y urgente para potenciar la EvPP en España.

En los últimos años, se han dado algunos pasos importantes, tratando de promover una cultura de datos más abierta y colaborativa. Un ejemplo lo constituye la creación, en 2020, de la Oficina del Dato en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, enmarcada y respaldada por la Estrategia Europea de Datos (CE, 2020). Su papel de centralizador y de coordinador del sistema pretende facilitar el uso inteligente de los datos y posibilitar las sinergias entre los departamentos ministeriales y Administraciones públicas. Iniciativas similares se han producido en algunas comunidades autónomas. A finales de 2022, el Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, aprobó la creación de la Oficina del Dato de Navarra (ODaN), cuya misión es gestionar el ciclo completo de estos activos, desde su creación hasta su almacenamiento, uso y compartición a Administraciones, empresas, universidades y ciudadanía en general (7). De forma análoga, en diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno Vasco aprobó la Estrategia de Gobernanza de los Datos del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la que se prevé la creación de una Oficina del Dato, para la coordinación de las diferentes actividades, operaciones y procesos relacionados con su gestión (8).

También resulta particularmente interesante la firma de

convenios y acuerdos de acceso a datos entre grandes instituciones y organismos. Un ejemplo es el convenio firmado en 2022 entre la AIReF, la Agencia Tributaria y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para permitir a la institución acceder a un amplio conjunto de información, convenientemente anonimizada, necesaria para la evaluación anual de la eficiencia y eficacia del ingreso mínimo vital (IMV) (9). En una línea similar, el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Banco de España acordaron, en abril de 2021, comenzar a trabajar conjuntamente en el desarrollo de un sistema de acceso a sus bases de datos con fines científicos de interés público (Varela, 2023).

Aunque suponen un avance importante, estas iniciativas no dejan de constituir experiencias puntuales y con carácter aislado, siendo necesario adoptar un enfoque integral que aborde los problemas estructurales señalados. En primer lugar, son necesarios protocolos comunes para el registro y manejo de información, garantizando la interoperabilidad entre sistemas y la consistencia de los datos, especialmente cuando se desciende a contextos descentralizados, donde la realidad es mucho más fragmentada. La creación de un lenguaje común y la estandarización de los metadatos son medidas esenciales para facilitar la integración de datos provenientes de diversas fuentes y niveles administrativos.

En segundo lugar, es crucial continuar promoviendo una cultura de datos más abierta y, sobre todo, colaborativa en todos los niveles de la Administración pública, donde todavía existen

barreras y reticencias para su uso compartido. Además, es fundamental incentivar prácticas de transparencia en la gestión, creando catálogos detallados y accesibles que indiquen claramente qué información está disponible, en qué formato y para qué períodos, reduciendo así la necesidad de múltiples solicitudes e interacciones que ralentizan los procesos evaluativos.

Un tercer aspecto clave es la inversión en infraestructuras tecnológicas que faciliten el intercambio seguro y eficiente de datos. Esto incluye el desarrollo de plataformas digitales integradas que permitan la interconexión de bases de datos entre distintos organismos y Administraciones, asegurando que los datos puedan ser fácilmente compartidos y utilizados para evaluaciones rigurosas. Estas infraestructuras deben garantizar la privacidad y seguridad de la información, respetando las normativas de protección de datos personales, pero permitiendo, al mismo tiempo, un uso más eficiente de los mismos para fines de análisis y evaluación (Andrés Jovani, 2023; Red.es, 2023).

Finalmente, es fundamental seguir estableciendo acuerdos interinstitucionales que faciliten el acceso y uso de datos entre diferentes niveles de la Administración, siguiendo los ejemplos de la AIReF, la Agencia Tributaria o el INSS. También resultaría altamente interesante extender e involucrar activamente en ellos a la academia, universidades y otros agentes del ecosistema evaluador. La colaboración con estos actores externos puede aportar nuevas perspectivas, metodologías innovadoras y conocimientos especializados que enriquecerían los análisis.

2. El potencial de la experimentación como herramienta de evaluación innovadora

La evaluación de políticas públicas ha sido tradicionalmente un ejercicio centrado en analizar los resultados de una determinada intervención en el pasado. Este enfoque se ha sustentado en el uso de diversos métodos cuantitativos y cualitativos con el objetivo fundamental de establecer relaciones causales, es decir, identificar con claridad cómo una política específica ha influido en los resultados observados. Para alcanzar este propósito, es crucial aislar, con base en la evidencia empírica, los efectos concretos de una política pública en un contexto social, económico y cultural específico. Esta capacidad de aislamiento es lo que permite a los responsables de políticas determinar con precisión si una intervención ha sido efectiva y en qué condiciones.

Para abordar este desafío, se han desarrollado múltiples técnicas econométricas de carácter cuasiexperimental que buscan, mediante modelos de regresión, aislar el efecto de la política de otras variables externas. Estos métodos, como las regresiones en discontinuidad, el *propensity score matching* (emparejamiento por puntuación de propensión), los modelos de diferencias en diferencias y los controles sintéticos, permiten a los analistas establecer una relación causal con mayor precisión. Estas técnicas, aunque útiles, presentan limitaciones inherentes, ya que suelen basarse en supuestos que, si no se cumplen completamente, pueden introducir sesgos en los resultados.

En este contexto, la experimentación inspirada en los ensayos controlados aleatorios (*RCT*, por

sus siglas en inglés), técnica ampliamente utilizada en disciplinas como la medicina y la farmacia, ha ganado creciente interés en el ámbito de las políticas públicas. Los *RCT* permiten un control riguroso de las variables externas al dividir a los participantes en un grupo de tratamiento y un grupo de control. Al aplicar la intervención únicamente al grupo de tratamiento y comparar los resultados con los del grupo de control, se puede identificar con gran precisión el impacto de la política evaluada, minimizando el riesgo de relaciones espurias (COTEC y RED2RED, 2022).

El uso de la experimentación en la evaluación de políticas públicas no solo ofrece un mecanismo robusto para determinar la efectividad de las intervenciones, sino que también permite optimizar su diseño antes de su implementación a gran escala. Esto tiene un doble beneficio: por un lado, maximiza el impacto positivo de las políticas y, por otro, reduce el riesgo de que políticas ineficaces sean adoptadas, lo que a largo plazo conlleva un ahorro significativo para las Administraciones públicas. Además, la experimentación permite testear pequeños cambios en los detalles de los programas públicos. Esto es especialmente relevante porque se ha comprobado en numerosas intervenciones que pequeñas variaciones en el diseño pueden tener resultados muy dispares (Thaler y Sunstein, 2008).

El potencial de la experimentación como herramienta innovadora en la evaluación de políticas públicas es inmenso. En primer lugar, permite mejorar la efectividad de las intervenciones al ofrecer la posibilidad de evaluarlas de manera preliminar, identificando aquellas políticas más prometedoras antes de su despliegue masivo. Esto reduce significativamente el riesgo de

implementar políticas ineficaces y, por tanto, los costes asociados.

Además, la experimentación fomenta la colaboración entre diversos actores, incluyendo Administraciones públicas, universidades, centros de investigación, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Esta colaboración no solo enriquece el proceso de evaluación al incorporar diferentes perspectivas y conocimientos, sino que también fortalece la capacidad institucional para desarrollar políticas basadas en evidencia sólida.

Otro aspecto crucial es la capacidad de la experimentación para facilitar la innovación en las políticas públicas. En un entorno donde los problemas sociales y económicos son cada vez más complejos, la posibilidad de probar nuevas ideas en un entorno controlado se vuelve esencial. Esto permite a los Gobiernos adaptar y mejorar sus políticas de manera continua, basándose en los resultados obtenidos de los experimentos.

Finalmente, la experimentación contribuye a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Al basar las decisiones políticas en resultados experimentales claros y verificables, se mejora la calidad de la gobernanza y se genera una mayor confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones públicas.

En cualquier caso, no hay que olvidar que este tipo de análisis conllevan, asimismo, importantes retos, puesto que requieren un importante volumen de recursos dedicados al diseño y la evaluación. Además, el tiempo requerido entre que se diseña la política y termina finalmente implantada puede llegar a ser muy amplia. Por ello, la experimentación se debe consolidar como una herramienta más dentro de

las distintas formas de evaluación de las políticas públicas, complementando y no necesariamente sustituyendo a otros métodos más consolidados.

El auge de los programas de experimentación en políticas públicas se remonta a los años noventa, con un notable impulso en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, impulsado principalmente por el Banco Mundial. En 2003, los economistas Abhijit Vinayak Banerjee y Esther Duflo, fundadores del Laboratorio de Acción contra la Pobreza (J-PAL) en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), sentaron las bases para el uso sistemático de la experimentación social. J-PAL se ha consolidado como un referente global en la implementación y difusión de metodologías de evaluación basadas en RCT, influenciando tanto a académicos como a responsables de políticas públicas en todo el mundo.

En España, aunque la experimentación en políticas públicas es aún limitada, se están desarrollando iniciativas de gran relevancia que podrían marcar un punto de inflexión. Un ejemplo destacado es la evaluación de los proyectos de itinerarios de inclusión social ligados al IMV. Esta iniciativa, enmarcada en el Componente 23 del PRTR, busca implementar un nuevo modelo de inclusión que reduzca la desigualdad de renta y las tasas de pobreza en España. Para ello, se han planteado proyectos piloto que incluyen la colaboración de comunidades autónomas, ciudades autónomas, entidades locales y el tercer sector social.

La importancia de esta iniciativa radica no solo en su alcance y magnitud —con una inversión de

212 millones de euros en 34 itinerarios en los que han participado 76.000 personas en situación de pobreza—, sino también en su carácter innovador (Ministerio de Inclusión, 2024).

Para asegurar la robustez metodológica del proyecto, el ministerio contó con el apoyo científico del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) y de J-PAL y la asistencia técnica de la consultora PricewaterhouseCoopers (PwC) para la elaboración de los informes finales de evaluación de proyectos piloto.

3. Seguimiento y acción: claves para la efectividad de la EvPP

Tras identificar las áreas de mejora o de éxito en una política pública, es esencial establecer mecanismos de seguimiento que permitan monitorear cómo se están llevando a cabo las recomendaciones. Sin un seguimiento adecuado, existe el riesgo de que las conclusiones de las evaluaciones no se traduzcan en cambios reales o que se implementen de manera inadecuada, diluyendo su impacto potencial.

Un avance interesante en esta línea ha sido desarrollado por la AIREF con el Observatorio Interactivo de Recomendaciones (10), que dota de transparencia al proceso posterior a la evaluación. Se trata de una herramienta que permite consultar las recomendaciones con cierto nivel de profundidad, ofrece estadísticas y permite filtrar la información por tipo de Administración responsable de la aplicación de las recomendaciones.

Un enfoque de seguimiento efectivo implica la creación de indicadores claros y medibles que permitan evaluar, de manera continua, el progreso de las

acciones recomendadas. Además, el seguimiento debe incluir un análisis de las posibles barreras o desafíos que puedan surgir durante la implementación, para poder ajustarlas en tiempo real y asegurar su éxito.

La aplicación del principio de «cumplir o explicar» puede constituirse como un mecanismo útil de rendición de cuentas posterior a la evaluación, al establecer que las Administraciones tienen obligación de seguir las recomendaciones del evaluador o explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. En España, este principio se inicia en el año 2003 con el Informe de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y en las Sociedades Cotizadas, «Informe Aldama» (CNMV, 2003) y aplica también a los *spending review* realizados por la AIREF, incluyendo además una metodología de seguimiento y respuesta por parte de los departamentos ministeriales (Ministerio de Hacienda, 2024). Se vislumbra también en la LIEPP, que en su artículo 23, dispone que el órgano responsable de la política pública objeto de evaluación deberá indicar las medidas que adoptará y justificar aquellas que no aplique. Aunque su implementación no es todavía universal, es positivo que se vayan introduciendo más preceptos en esta línea.

Para que la implementación sea efectiva, es crucial involucrar también a todos los actores relevantes desde el inicio. Esto incluye no solo a los responsables de la política, sino también a sus destinatarios y a otras partes interesadas que puedan influir en su éxito. La comunicación clara y el consenso en torno a los objetivos y las acciones a seguir son

| | | |
|---|---|---|
| <p>elementos clave para asegurar que la implementación sea fluida y eficiente.</p> <p>Además, la gestión del cambio juega un papel central en esta fase. Toda intervención implica cambios que pueden enfrentar resistencias, ya sea por parte de los responsables de ejecutar la política o por parte de la ciudadanía. Por ello, es fundamental desarrollar estrategias de gestión del cambio que incluyan la formación, la sensibilización y la comunicación continua para</p> | <p>facilitar la transición y minimizar la resistencia.</p> <p>Finalmente, hay que tener en cuenta que el proceso de implementación no es estático. Resulta necesario realizar reevaluaciones intermedias que permitan ajustar el rumbo, asegurar que la implementación siga alineada con los objetivos y que esté respondiendo a las necesidades emergentes y a los cambios en el contexto.</p> <p>En definitiva, resulta imperativo que la evaluación de políticas</p> | <p>públicas se vea como un proceso integral que va más allá del análisis inicial y de las conclusiones, hallazgos o recomendaciones que de este se derivan. La verdadera efectividad de las evaluaciones se logra cuando sus recomendaciones son implementadas de manera efectiva, se realiza un seguimiento constante y se ajusta el rumbo según sea necesario. Solo así es posible asegurar que las políticas públicas cumplan con sus objetivos y generen un impacto positivo y duradero en la sociedad.</p> |
|---|---|---|

RECUADRO 1

El caso de las políticas y estrategias para el fomento de los medicamentos biosimilares

Los medicamentos biosimilares, que actúan como alternativas terapéuticas a los biológicos de referencia y ayudan a reducir los precios dentro del sistema de precios de referencia, desempeñan un papel fundamental en la sostenibilidad financiera del sistema sanitario al liberar recursos significativos sin comprometer la calidad asistencial. En este sentido, el fomento de los biosimilares forma parte de las propuestas de política farmacéutica formuladas por los principales organismos internacionales y nacionales, por expertos sanitarios y por la propia AIREF en sus evaluaciones de gasto sanitario (Lobo y Del Río, 2020; Ministerio de Sanidad, 2019; CE, 2019; AIREF, 2020b, 2021a, 2023).

Aunque existe un consenso amplio sobre la importancia de fomentar el uso de los biosimilares, su adopción sigue mostrando diferencias significativas entre los servicios de salud, los centros sanitarios, e incluso entre servicios clínicos y profesionales concretos. Estas disparidades reflejan no solo las diversas estrategias y enfoques aplicados para su implementación, sino también la compleja realidad del sistema sanitario español, caracterizado por un alto grado de descentralización de las decisiones y autonomía en la gestión en los diferentes niveles de atención.

Muchas de las acciones para su fomento que han demostrado ser más eficaces o que constituyen casos de éxito incluyen incentivos, tanto financieros como no financieros, dirigidos a los profesionales sanitarios y equipos clínicos; acuerdos de ganancias compartidas, mediante los cuales parte de los ahorros derivados del uso de biosimilares se destinan o revierten sobre los propios equipos; formación, incluyendo información actualizada sobre los beneficios y la seguridad de los biosimilares.

Todas ellas comparten un denominador común: que su éxito requiere de un enfoque integral y adaptativo, que combine acciones de gestión del cambio, comunicación organizacional, despliegues en diferentes entornos, seguimiento, monitorización y reevaluación constante. Este enfoque es aún más crítico en un contexto de microgestión sanitaria como el descrito, donde las decisiones se toman a diferentes niveles y se requieren ajustes continuos para adaptarse a las necesidades locales.

Este ejemplo subraya que el éxito de las políticas públicas no reside únicamente en la calidad de la evaluación inicial, sino en la capacidad de llevar a cabo un seguimiento riguroso, una gestión del cambio efectiva, y una adaptación continua basada en la evidencia. Solo a través de este enfoque integral y dinámico es posible asegurar que las evaluaciones se traduzcan en mejoras reales y sostenibles.

IV. CONCLUSIONES

La evaluación de políticas públicas (EvPP) en España está en fase de convergencia al nivel de desarrollo alcanzado por otras democracias modernas. Este avance ha sido impulsado por un mayor reconocimiento institucional, la integración de la práctica evaluativa en la gestión cotidiana de las Administraciones, y la configuración de marcos organizativos y normativos específicos que facilitan su implementación.

El diagnóstico presentado revela una Administración pública estatal y autonómica cada vez más implicada en consolidar un sistema evaluador verdaderamente efectivo, coherente e integral, que supere los desafíos estructurales y culturales que todavía limitan el desarrollo de la evaluación y su impacto en la toma de decisiones. El momento actual representa, pues, una ventana de oportunidad única para emprender reformas sustantivas que impulsen nuevas perspectivas y enfoques, fortaleciendo así la EvPP como una herramienta clave de gobernanza y mejora continua.

Para aprovechar esta oportunidad, tres aspectos resultan fundamentales. En primer lugar, establecer una gobernanza del dato sólida y mejorar la gestión de los datos se presenta como un mandato ineludible para garantizar evaluaciones rigurosas, de alto valor analítico y, sobre todo, ágiles. No puede resultar aceptable que el tiempo necesario para obtener la información exceda al destinado a su análisis.

En segundo lugar, reforzar la apuesta por la experimentación pública en la senda del trabajo realizado por el Ministerio de In-

clusión, ya que permite romper no solo con el paradigma tradicional de evaluación retrospectiva, sino también con la propia concepción y diseño de las intervenciones públicas, haciéndolas más efectivas y ajustadas a las necesidades reales.

Por último, asegurar un seguimiento efectivo y una gestión dinámica del cambio es crucial para que las evaluaciones de políticas públicas trasciendan el mero ejercicio técnico y se conviertan en auténticos motores de transformación. No basta con formular recomendaciones: es necesario implementar mecanismos de seguimiento continuos, adaptativos y transparentes que permitan ajustar las intervenciones, aprendiendo de los resultados y garantizando que las políticas públicas respondan con agilidad a las necesidades cambiantes de la sociedad.

NOTAS

(1) AEVAL se establece mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

(2) Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

(3) El *Spending Review 2018-2021* fue el primer encargo realizado por el Gobierno a la AIREF. Esta primera fase se concretó en siete proyectos: Estrategia y Procedimientos en la Concesión de Subvenciones, Medicamentos dispensados a través de receta médica, Programa de Políticas Activas de Empleo, Becas de Educación Universitaria, Programa de Promoción del Talento y su empleabilidad en I+D+i, Fortalecimiento de la Competitividad Empresarial y Evaluación de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal. En diciembre de 2018

se concretó el encargo de la fase II del *Spending Review*, con cuatro áreas de estudio: los beneficios fiscales, el gasto hospitalario del Sistema Nacional de Salud (SNS) en farmacia y bienes de equipo, los incentivos a la contratación y al trabajo autónomo y las infraestructuras del transporte. En junio de 2021 se adoptó el acuerdo para el encargo de la fase III, que incluye los instrumentos financieros y la gestión de los residuos urbanos.

(4) En el PRTR, la EvPP se contempla desde dos perspectivas complementarias: la modernización de las Administraciones públicas, mediante el refuerzo del marco regulatorio e institucional de la evaluación *ex ante* para el diseño y planificación de las políticas públicas (Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas); y la mejora de la eficacia del gasto público dando continuidad a los ejercicios *ex post* de revisión del gasto público (Componente 29: Mejora de la eficacia del gasto público).

(5) La Moncloa. 01/12/2022. El Congreso aprueba definitivamente la Ley de Evaluación de Políticas Públicas [Prensa/Actualidad/Hacienda].

(6) En términos de alcance, la LIEPP se aplica a la evaluación de las políticas públicas de la AGE y sus organismos, manteniendo la fiscalización económico-financiera a cargo del Tribunal de Cuentas y la revisión *ex post* del gasto público realizada por la AIREF, en los términos establecidos en sus normativas reguladoras. Se excluyen las actividades de auditoría y control con regulación específica, y la ley tiene carácter supletorio en aspectos no previstos por normativas específicas.

(7) <https://odan.navarra.es/es/>

(8) <https://www.euskadi.eus/estrategia-de-gobernanza-de-los-datos-del-sector-publico-de-la-cae/web01-a2data/es/>

(9). Resolución de 11 de abril de 2022, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I., para la cesión de información relativa al ingreso mínimo vital.

(10). <https://www.airef.es/es/observatorio-de-recomendaciones/>

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2019). *Programas Políticas Activas de Empleo*.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2020a). *Gasto hospitalario del Sistema Nacional de Salud: farmacia e inversión en bienes de equipo*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/SANIDAD/PDF-WEB-Gasto-hospitalario-del-SNS.pdf>
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2020b). *Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos [Opinión 1/20]*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/OPINION_DATOS/201005.-Opinion-Acceso-Datos.pdf
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021a). *Evaluación del gasto público farmacéutico en la Comunidad Autónoma de Aragón: farmacia extrahospitalaria, hospitalaria y sociosanitaria*.
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021b). *La institucionalización de la evaluación de Políticas Públicas en Castilla y León: Situación actual y propuestas*. <https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/la-institucionalizacion-de-la-evaluacion-de-politicas-publicas-en-castilla-y-leon-situacion-actual-y-propuestas/>
- AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2023). *Evaluación del gasto público farmacéutico y en equipos de alta tecnología en Extremadura*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/12/EXTREMADURA/Estudio-Farmacia-y-Alta-Tecnologia_web.pdf
- ALMUNIA, M. y REY-BIEL, P. (2020). *Por un cambio de cultura en la gestión de los datos en España: Una propuesta de reforma*. EsadeECPol, Center for Economic Policy & Political Economy, Insight #17.
- ANDRÉS JOVANI, J. M. (2023). Un nuevo impulso a la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. Problemas persistentes y retos a futuro. *Revista de las Cortes Generales*, 115, 219-257. doi:<https://doi.org/10.33426/rcg/2023/115/1752>
- ARTÉS, J. y RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ, B. (2022). Métodos de evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 172, 18-29.
- CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 102/2021/II. doi:<https://doi.org/10.32796/cice.2021.102.7308>
- CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española*, 172, 1-17.
- CE, COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament competition enforcement in the pharmaceutical sector (2009-2017). European competition authorities working together for affordable and innovative medicines*. <http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/report2019/index.html>
- CE, COMISIÓN EUROPEA. (2020). *High-value datasets: understanding the perspective of data providers*. *Analytical Report 15*.
- CNMV, COMISIÓN NACIONAL DE MERCADO DE VALORES. (2003). *Informe de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y en las Sociedades Cotizadas. Informe Aldama*.
- COTEC y RED2RED. (2022). *La experimentación en las políticas públicas. Estado del arte y elementos para su impulso en España*.
- DE LA RICA, S. (17 de octubre de 2020). La evaluación de las políticas públicas en el siglo XXI. *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-10-17/la-evaluacion-de-las-politicas-publicas-en-el-siglo-xxi.html>
- FEDEA, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma. *FEDEA Policy Papers*, 2021/09. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio
- FEDEA, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA. (2024). Los ciudadanos ante la Administración: reflexiones críticas y recomendaciones. *Documento de Trabajo*, 2024/05.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- IEPP, INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (2021). *Estudio de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado*.
- JACOB, S., SPEER, S. y FURUBO, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1). doi:<https://doi.org/10.1177/1356389014564248>
- LOBO, F. Y DEL RÍO, I. (2020). *Gestión clínica, incentivos y biosimilares*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- MILLER, L. y RODRÍGUEZ MARÍN, I. (2023). Estrategias experimentales para el análisis y evaluación de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31, 56-70. doi:<https://doi.org/10.24965/gapp.11133>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2024). *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (spending reviews) 2024*.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN. (2024). *Palancas de inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica* https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/Laboratorio_PoliticasInclusion_9Abril2024_def.pdf/d74a2a38-8c6c-7403-d0fc-7fbe84578369?version=1.0&t=1712653704580&download=false

| | | |
|--|---|---|
| <p>MINISTERIO DE SANIDAD (2019). <i>Plan de Acción para fomentar la utilización de los medicamentos reguladores del mercado en el Sistema Nacional de Salud: medicamentos biosimilares y medicamentos genéricos.</i></p> <p>OCDE, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2021). <i>Evaluation frameworks and practices: a comparative analysis of five OECD countries.</i> PATTYN, V., VAN VOORST, S., MASTENBROEK, E. y DUNLOP, C. (2018). Policy Evaluation in Europe.</p> | <p>En <i>The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe</i> pp. 557-593.</p> <p>RED.ES. (2023). <i>Buenas prácticas para medir el impacto de los datos abiertos en Europa.</i> Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Iniciativa Aporta.</p> <p>RUIZ LÓPEZ, J., y CUELLAR MARTÍN, E. (2013). <i>La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas.</i> <i>Gestión y</i></p> | <p><i>análisis de políticas públicas.</i> ISSN 1134-6035.</p> <p>THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R. (2008). <i>Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness.</i> Yale University Press.</p> <p>VARELA MERINO, B. (2023). Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado? <i>Gestión y Análisis de Políticas Públicas</i>, 32, 28-44. doi:https://doi.org/10.24965/gapp.11013.</p> |
|--|---|---|

Resumen

Este trabajo examina los desafíos pendientes del nivel intermedio de gobierno en España, analizando el impacto de los últimos quince años, que incluyen las dos grandes crisis del siglo XXI. Esta experiencia permite proponer cinco vectores clave para una futura reforma: suficiencia financiera, autonomía tributaria y responsabilidad fiscal, equidad y nivelación interterritorial, gobernanza multinivel y el nuevo marco de estabilidad fiscal. Concluye con recomendaciones destinadas a mejorar significativamente el desempeño del sistema es esos cinco ámbitos. *Palabras clave:* gobernanza multinivel, sistema de financiación autonómica, suficiencia financiera, autonomía tributaria, nivelación interterritorial, reglas fiscales.

Abstract

This paper examines the pending challenges of the intermediate level of government in Spain, analyzing the impact of the past fifteen years, including the two major crises of the 21st century. This analysis identifies five key vectors for future reform: financial sufficiency, tax autonomy and fiscal responsibility, equity and interterritorial equalization, multilevel governance, and the new fiscal stability framework. Finally, a set of recommendations is presented to significantly enhance the performance of the multi-level system in these five areas.

Key Words: multilevel governance, regional public finance, financial sufficiency, tax autonomy, equalization, fiscal rules.

JEL classification: H71, H72, H74, H77.

LA ECONOMÍA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOS RETOS PENDIENTES

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

María CADAVAL SAMPEDRO

Universidade de Santiago de Compostela

I. INTRODUCCIÓN

La dialéctica de los países federales o políticamente descentralizados se caracteriza por una constante tensión entre la unidad y la diversidad, así como entre la centralización y la descentralización. Estas dinámicas se manifiestan de manera continua en el proceso de toma de decisiones y en las diferencias en el desarrollo económico, influenciadas por el contexto histórico.

Algunos países, como Alemania, nacieron como federaciones, mientras que otros, como Bélgica, evolucionaron hacia un modelo federal. Australia diseñó su federalismo delimitando claramente las competencias multinivel. En Austria, al igual que en Alemania, el federalismo es cooperativo, mientras que en EE. UU. es competitivo. Brasil ha optado por un modelo simétrico, en contraste con Canadá, donde el poder se distribuye de manera asimétrica. El federalismo es, en esencia, un proceso dinámico de adaptación y evolución, que a menudo enfrenta desafíos estructurales en cuanto al diseño de la organización territorial y la distribución de competencias y recursos.

El Estado de las autonomías es también un proyecto en constante evolución. La Constitución española de 1978 supuso una transformación profunda en la estructura política y administrativa del país, que pasó de un sis-

tema centralizado de inspiración napoleónica, a otro descentralizado y cuasifederal. Este proceso resulta singular en el contexto de análisis comparado por la rapidez con la que se llevó a cabo, en un lapso de apenas dos décadas (1982-2002), y la intensidad de la descentralización, que posiciona a España como uno de los países más descentralizados del mundo según el índice de autonomía regional (RAI, por sus siglas en inglés). Esta transformación integra la lógica financiera propia de un Estado federal, con elementos de una confederación en los territorios de régimen foral, todo ello envuelto en un proceso de aceptación generalizado por parte de la ciudadanía (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022).

El artículo 2 de la carta magna consagra el principio rector de la organización estatal como «la indisoluble unidad de la nación española» y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas. Esto dio pie al nacimiento del Estado de las autonomías que, tras un período inicial de construcción de arquitectura institucional a diferentes velocidades, confluyó en el modelo del llamado «café para todos», comparado habitualmente con un federalismo simétrico, contra el que se posicionan los nacionalismos, que abogan por un modelo desigual.

España es, *de facto*, un Estado federal en la medida que las nacionalidades y regiones que lo configuran poseen estatuto, competencias diferentes y asimetrías diversas. No lo es *de iure* porque carece de las estructuras propias para sustentarlo. En este proceso, la descentralización del ingreso ha enfrentado una discrepancia histórica con respecto al gasto. Este desajuste requiere de nuevos avances en el sistema de financiación autonómica, más cualitativos que cuantitativos, en un contexto que exige reformas y grandes consensos, sobre un escenario político complejo.

Este artículo se organiza en tres secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se aborda de forma somera la evolución del sistema de financiación autonómico de régimen común en los últimos quince años, mientras que en la tercera se examinan los retos pendientes del sistema. El trabajo concluye con una propuesta de las reformas más importantes, que se resumen en las conclusiones.

II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN COMÚN. QUINCE AÑOS TURBULENTOS

La gobernanza fiscal autonómica se fundamenta en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). El artículo primero de esta ley establece que las comunidades «gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos de autonomía». A lo largo del tiempo, diversas normativas han regulado el sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.), siendo la reforma de

2009 particularmente significativa, ya que amplió la capacidad tributaria de las autonomías, a través de la cesión total o parcial de ciertos impuestos importantes. El modelo actual incluye tanto impuestos propios, cuya recaudación es limitada, cedidos y compartidos, como un sistema complejo de transferencias que utiliza fondos de nivelación y convergencia para equilibrar las desigualdades fiscales entre las distintas CC. AA.

A pesar de los avances en equidad logrados con la reforma de 2009, la evolución dinámica y asimétrica del sistema ha erosionado parte de esos progresos, generando disparidades en la financiación por habitante ajustado que, en ciertos casos, son difíciles de justificar. El modelo actual ha tenido que renunciar a la simplicidad y transparencia para atender las demandas derivadas de las reformas estatutarias previas, en concreto, en Cataluña, lo que ha desencadenado una tensión centrífuga sin precedentes desde los años ochenta (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015).

La exposición de motivos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, reconoce que los ejes básicos del sistema pivotan sobre el fortalecimiento del Estado de bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, así como el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, mejorando simultáneamente la dinámica y la estabilidad del sistema. Aprobada el 18 de diciembre de 2009 y aplicada en ese mismo ejercicio, la ley ha experimentado solo pequeños ajustes, pese a que prevé

una revisión técnica cada cinco años, la cual nunca ha llegado a realizarse.

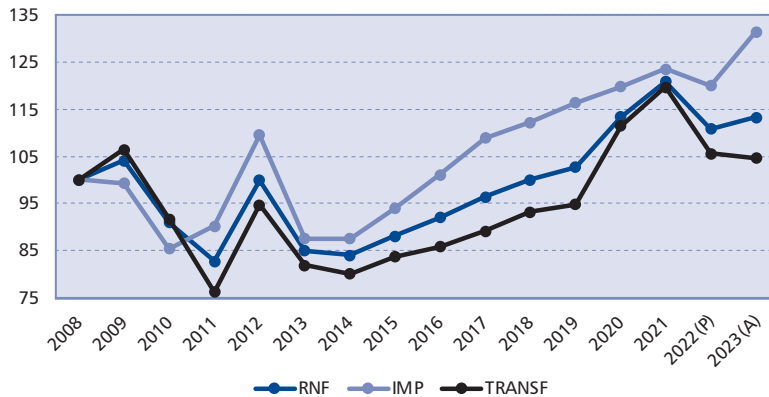
La incorporación de recursos adicionales al sistema reforzó la prestación de servicios esenciales del Estado de bienestar. Sin embargo, el cumplimiento de los principios de suficiencia y de equidad, para los cuales se dotaron los fondos correspondientes, se ha logrado solo parcialmente. Este modelo ha sido objeto de abundantes críticas, incluso por parte de responsables autonómicos que previamente lo habían suscrito. Algunas de estas críticas son justificadas, como se analizará más adelante, mientras que otras parecen infundadas y derivan del contexto desarrollado en los últimos quince años.

1. La primera crisis e inconvenientes del sistema

En 2009, España entró en una prolongada recesión económica, detonada por la crisis financiera provocada por las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Su onda expansiva hizo explotar la burbuja inmobiliaria-crediticia que había engordado desde inicios de siglo. La evolución del producto interior bruto (PIB) fue descendente hasta 2013, y no fue hasta 2017 cuando se recuperó el nivel de producción alcanzado en el año 2008. Aunque no es el objetivo de este análisis examinar sus consecuencias en detalle, es importante destacar su impacto en las finanzas autonómicas (1). Los ingresos no financieros de las comunidades autónomas experimentaron una caída significativa, aunque con cierto retraso debido a factores técnicos. El gráfico 1 muestra que, en términos de caja, solo en 2019 se recuperó el nivel de recursos no financieros del año 2008. Aunque se cumplieron las promesas encarnadas en el nuevo modelo de financiación

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CC. AA.

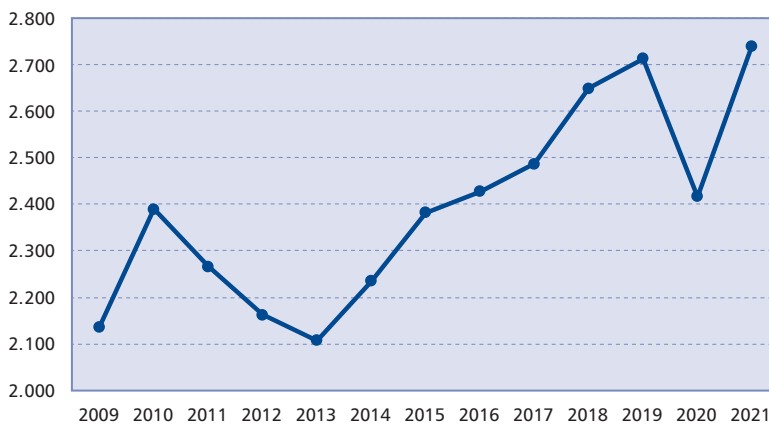
2008=100



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN EFECTIVA POR HABITANTE AJUSTADO A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS.

Cifras en euros constantes de 2015 para el conjunto de las CC. AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

(2), no lograron compensar los efectos de la reducción de la base económica sobre los ingresos tributarios autónomos y la evolución de las transferencias del sistema, vinculadas en su dinámica a los ingresos tributarios del Estado. Además, las transferencias no regladas,

tanto corrientes como de capital, hacia las regiones también disminuyeron, dado que la Administración central puede ajustarlas con mayor facilidad y menor coste (3).

En el gráfico 2 se presenta la financiación efectiva a compe-

tencias homogéneas por habitante ajustado (4), expresada en euros constantes de 2015 (De la Fuente, 2022a). Aunque no incluye todos los recursos –sobre todo aquellos derivados del modelo de financiación– y está calculada en términos de devengo, el perfil muestra algunas diferencias respecto al gráfico anterior, aunque a medio plazo los resultados son similares.

Ante esta difícil coyuntura, las comunidades autónomas podrían haber optado por diversas estrategias. La primera opción sería aumentar la eficiencia en el gasto. El *Informe CORA* (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013) promovía esta línea de acción mediante un amplio conjunto de medidas, que pocas comunidades siguieron. La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) fue otra decisión relevante, aunque sus efectos se manifestarían a largo plazo. Asimismo, los esfuerzos por reducir el número de organismos públicos en todos los niveles de la Administración han dado resultados notables en el ámbito autonómico. En general, manteniendo la estructura constante, el número de organismos se ha reducido en un 22 por 100 en una década, con una pauta más intensa en Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid, mientras que, en Cataluña, Canarias y el País Vasco, el número de entidades ha aumentado ligeramente.

En términos de gasto público, han sido particularmente relevantes las decisiones relacionadas con la evolución de los salarios de los empleados públicos, las limitaciones en la contratación de nuevo personal (tanto funcionarios como laborales), y el aumento de las horas de trabajo. Durante el período 2009-2023, las

CUADRO N.º 1
ENTES PÚBLICOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMAS

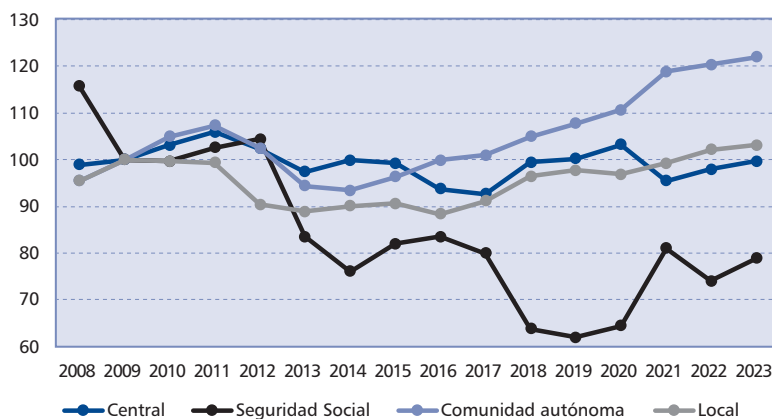
| | 2009 | 2019 | CAMBIO | POR 100 DE CAMBIO |
|----------------------|--------------|--------------|-------------|-------------------|
| Andalucía | 163 | 109 | -54 | -33,13 |
| Aragón | 78 | 69 | -9 | -11,54 |
| Asturias | 64 | 56 | -8 | -12,50 |
| Illes Balears | 154 | 53 | -101 | -65,58 |
| Canarias | 47 | 52 | 5 | 10,64 |
| Cantabria | 70 | 43 | -27 | -38,57 |
| Castilla y León | 42 | 24 | -18 | -42,86 |
| Castilla-La Mancha | 73 | 32 | -41 | -56,16 |
| Cataluña | 210 | 215 | 5 | 2,38 |
| Extremadura | 68 | 54 | -14 | -20,59 |
| Galicia | 126 | 90 | -36 | -28,57 |
| Madrid | 176 | 100 | -76 | -43,18 |
| Murcia | 94 | 40 | -54 | -57,45 |
| Rioja, La | 25 | 18 | -7 | -28,00 |
| C. Valenciana | 104 | 92 | -12 | -11,54 |
| Navarra | 62 | 37 | -25 | -40,32 |
| País Vasco | 68 | 69 | 1 | 1,47 |
| TOTAL CC. AA. | 1.655 | 1.279 | -376 | -22,72 |

Nota: En 2019 se han eliminado los organismos dependientes de la Universidad, por no estar recogidos en 2009.

Fuentes: Elaboración propia a partir de informes del Tribunal de Cuentas.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS

2009= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

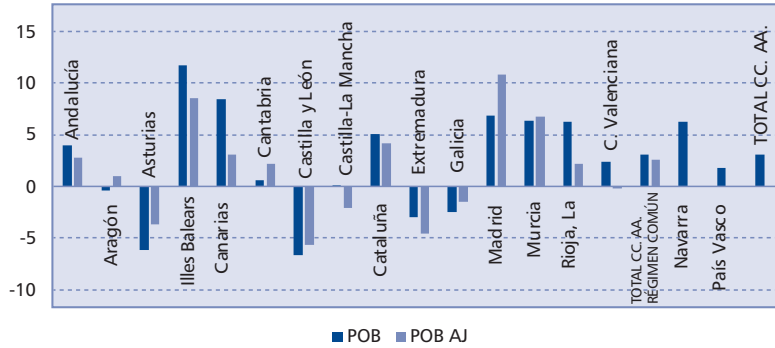
personas empleadas en el sector público han experimentado una pérdida de poder adquisitivo en la mitad de los años, siendo esta especialmente pronunciada entre 2009 y 2014, así como durante la crisis del COVID-19.

Entre 2008 y 2015 (5), la Administración general de las comunidades autónomas (6) redujo su plantilla en 32.000 empleados. Sin embargo, a partir de 2015, se observa una tendencia ascendente en el empleo público, superando con creces los niveles iniciales para 2009, y experimentando un notable incremento en la nómina de empleados en la fase más reciente. Como se ilustra en el gráfico 3, el ajuste de personal en las comunidades autónomas fue más limitado, mientras que la expansión en la última fase fue más intensa. Este resultado se debe a su especialización en la prestación de servicios públicos esenciales, que son altamente intensivos en personal (sanidad, educación, servicios sociales), a la rigidez en la oferta de estos servicios, y la implementación de nuevos derechos, como la atención a la dependencia.

En segundo lugar, las comunidades autónomas podrían haber optado por ajustar algunos componentes funcionales o económicos del gasto, reduciendo el nivel de los servicios prestados. Cierto es que la demanda de servicios no ha aumentado significativamente en estos años. Entre 2008 y 2021, la población en España ha crecido de manera moderada. No obstante, esta dinámica ha sido desigual: en una primera fase, las áreas más avanzadas experimentaron flujos migratorios negativos, pero posteriormente, con la expansión económica, Madrid empezó a ganar tracción, captando po-

GRÁFICO 4
POBLACIÓN Y POBLACIÓN AJUSTADA

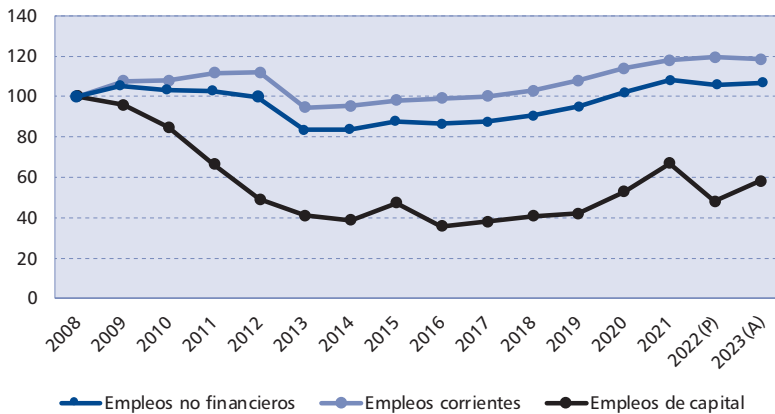
Variación en porcentaje de 2008 a 2021



Fuentes: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 5
EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS CC. AA.

2008=100, EN EUROS CONSTANTES DE 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

blación de regiones como Extremadura o Castilla-La Mancha y absorbiendo de nuevo inmigración externa. Baleares, Canarias y Murcia también registraron una notable expansión demográfica. El dato de población ajustada (7) (ver gráfico 4) permite conocer mejor la evolución de las necesidades de gasto por comu-

des autónomas, ya que, aunque sigue las tendencias poblacionales generales, presenta algunas variaciones significativas: un aumento significativo en Madrid, Baleares o Murcia, y un descenso notable en Asturias, Castilla y León, Extremadura o Galicia.

En realidad, ¿qué ha sucedido en este período con el nivel de

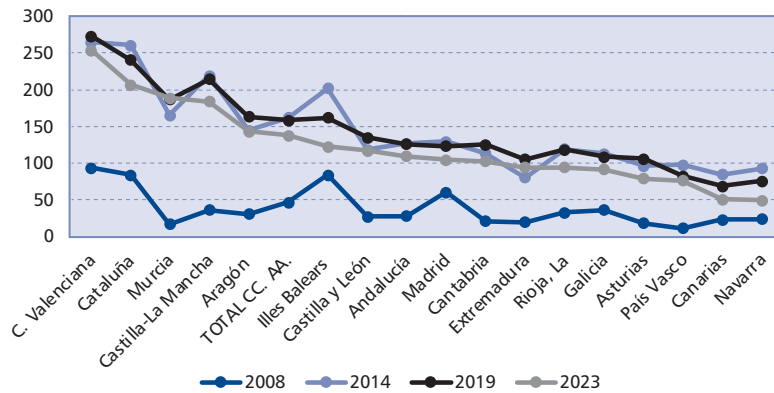
gasto? A pesar de la recuperación, los ingresos no financieros de las CC. AA. en 2019 estaban aún diez puntos por debajo del nivel alcanzado en 2009. La ilusión de un crecimiento continuado se mantuvo hasta 2011, pero se rompió abruptamente con dos años de duros ajustes, tras los cuales se inició una tendencia ascendente. Solo en los tres últimos ejercicios se ha logrado superar el nivel de gasto inicial. El ajuste fue menos pronunciado en los gastos corrientes, que además se recuperaron antes y con mayor intensidad, mientras que los gastos de capital sufrieron una contracción más abrupta y prolongada. Esto ha tenido una grave consecuencia: ni siquiera se ha logrado cubrir la tasa de reposición de activos, lo que ha provocado una descapitalización del sector público autonómico.

Los tres componentes principales del gasto corriente, que son el gasto en personal, consumos intermedios y transferencias sociales en especie, han mostrado una evolución similar debido a su carácter complementario (gráfico 5). Las limitaciones legales a la contratación de personal, junto con la renuncia a contratar temporalmente o mediante interinidades, han favorecido el uso de fórmulas de externalización o privatización. Por otro lado, los intereses de la deuda se han incrementado significativamente, lo que subraya el principal mecanismo de ajuste entre gastos e ingresos: el recurso a la deuda.

Entre 2009 y 2014, la deuda autonómica (8) experimentó un crecimiento explosivo. En 2008, solo Valencia, Baleares, Cataluña y Madrid presentaban un stock de deuda superior al 50 por 100 de los ingresos no financieros (INF), con una media autonómica del

GRÁFICO 6
DEUDA SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS.

Cifras en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Banco de España.

46 por 100 (gráfico 6). Sin embargo, seis años después, y debido principalmente a las políticas aplicadas durante los años 2012-2014 (9), la deuda autonómica alcanzó el 162 por 100 de los INF, con cuatro comunidades por encima del 200 por 100: Valencia, Cataluña, Baleares y, ahora, Castilla-La Mancha. El endeudamiento continuó en ascenso hasta 2016, seguido de un primer ajuste a la baja antes de la pandemia del COVID-19.

A partir de 2012, la mayor parte de los pasivos contraídos por las comunidades autónomas han tenido como contraparte a la Administración General del Estado (AGE). Los mecanismos extraordinarios de financiación (MEF), ampliamente analizados (Cadaval-Sampedro y Calvo-López, 2023), han demostrado ser altamente efectivos como reemplazo de un mercado financiero que se había cerrado para las CC. AA. debido al deterioro de su situación económica y la desconfianza de los prestamistas internacionales. Tras haber sorteado el

riesgo de intervención europea y normalizar la prima de riesgo, la AGE se convirtió en un prestamista principal para las autonomías, proporcionando recursos financieros a bajo coste, con mínimas limitaciones y baja condicionalidad. En otras palabras, mientras la AGE mantenía la amenaza de sanciones como palo, también ofrecía incentivos atractivos para las comunidades autónomas en forma de zanahoria.

2. La segunda crisis: panorama del COVID-19

En 2020, España experimentó la mayor caída del PIB registrada en un solo año desde la Guerra Civil española, superando incluso la disminución acumulada entre 2008 y 2013. Sin embargo, la recuperación fue igualmente rápida, y para finales de 2022, la economía ya había superado el nivel previo a la crisis. Durante este periodo, el sector público asumió la responsabilidad de sostener las rentas de aquellos obligados a cesar su actividad por las medidas para limitar la propagación del virus. Este apo-

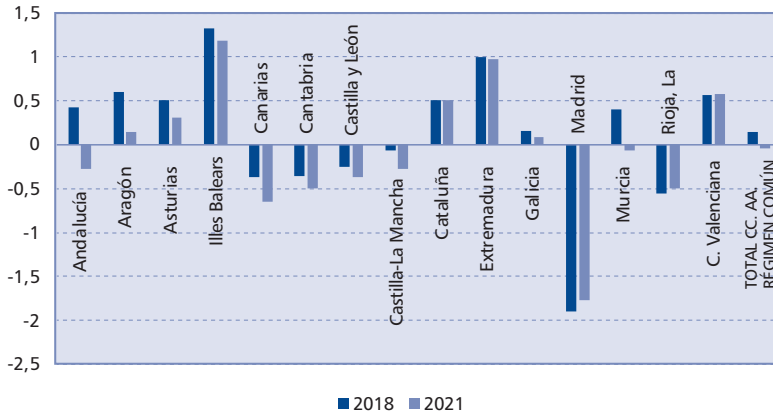
yo también se extendió a las comunidades autónomas del territorio común a través de diferentes mecanismos. En 2020, los ingresos a cuenta no se ajustaron, a pesar del drástico cambio en las previsiones económicas, y se implementaron transferencias extraordinarias en 2020 y 2021 para cubrir las necesidades emergentes de la pandemia. Los fondos procedentes de la Unión Europea (primero el REACT - instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa- y después el MMR -Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia) también irrigarán las cuentas regionales a partir de 2021 (Fernández-Leiceaga y Lago-Peñas, 2024). En los últimos años, los ingresos tributarios han tomado el relevo, impulsados por la recuperación económica, la generación de empleo, el fin de las compensaciones por pérdidas empresariales, y una inflación alimentada por una demanda expansiva tras la pandemia y un sistema productivo anémico y desorganizado.

A diferencia de la crisis anterior, las CC. AA. no han tenido que aplicar ajustes significativos. Por el contrario, han incrementado el gasto de forma coyuntural en 2020 y 2021 para abordar las consecuencias de la pandemia sobre la salud y la economía, consolidando una parte de este gasto. El gasto corriente ha aumentado un 10 por 100 en términos reales entre 2019 y 2023, con todos sus componentes al alza, y el gasto de capital ha crecido casi un 40 por 100, impulsado principalmente por la formación bruta de capital fijo (FBCF).

Durante esta crisis más reciente, se observa una divergencia significativa respecto al comportamiento durante la recesión anterior, especialmente en la notable reducción de la ratio deuda/

GRÁFICO 7
USO DE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA POR LAS CC. AA.

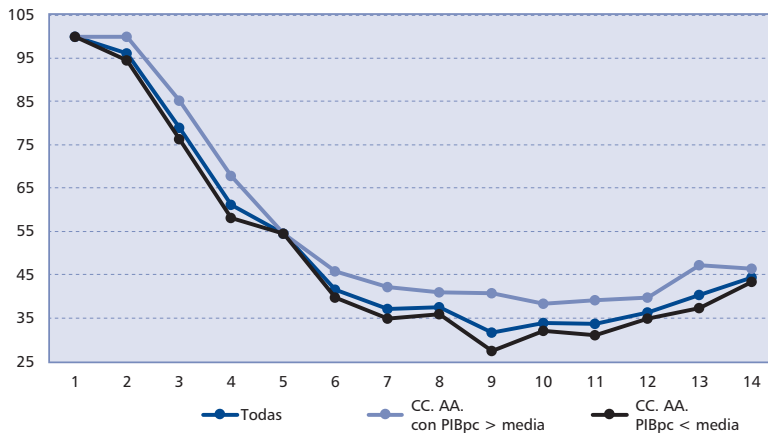
Cifras en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos de la AIReF.

GRÁFICO 8
GASTOS DE CAPITAL DE LAS CC. AA.

2008=100



Fuente: Fernández Leiceaga y Lago-Peñas (2024).

ING (ingresos no financieros). Este cambio es resultado de dos factores contrapuestos: por un lado, subió el gasto en intereses debido al incremento de los tipos y del valor nominal de la deuda; por otro, el aumento considerable de los INF en términos nominales. Al

mismo tiempo, la inflación ha reducido el peso real de la deuda. Esto ha llevado a que la ratio deuda/INF vuelva a valores inferiores a los de 2013, aunque persisten dificultades en regiones como la Comunidad Valenciana, Murcia (donde la deuda continúa au-

mentando), Cataluña y Castilla-La Mancha.

Además, se ha registrado un mayor uso de la autonomía tributaria por parte de las comunidades autónomas. La AIReF ha proporcionado información desde 2018 sobre el uso de la capacidad normativa tanto al alza como a la baja (beneficios fiscales) por parte de las comunidades autónomas y, al comparar la situación entre 2018 y 2022, se observa que, durante la primera crisis, las CC. AA. realizaron un uso moderado y desigual de sus capacidades para incrementar impuestos. En cambio, en la segunda crisis, la tendencia se invierte, con un aumento en los beneficios fiscales en promedio, reflejando una diversidad de enfoques según las necesidades y la orientación política de los Gobiernos regionales, como se refleja en el gráfico 7.

A pesar de la recuperación de la economía, el camino hacia la plena restauración de la inversión pública autonómica sigue siendo incierto. La formación bruta de capital fijo autonómico experimentó una caída significativa hasta 2016, particularmente en aquellas regiones con menor renta. A pesar de una leve recuperación posterior, los niveles de inversión no han alcanzado ni la mitad de lo que se observaba en 2008. La pandemia interrumpió nuevamente esta frágil recuperación, desviando el gasto hacia áreas corrientes en lugar de inversiones de capital, como se observa en el gráfico 8.

Los gastos de capital han representado menos del 10 por 100 de los INF, lo que indica un claro déficit en la inversión pública autonómica y un debilitamiento del stock de capital público en áreas bajo la respon-

sabilidad de las autonomías. Además, la relación entre los ingresos y los gastos de capital ha sido mayor durante los períodos de ajuste que en los de expansión, desapareciendo prácticamente en los últimos ejercicios (2020-2021). Esta relación inversa también está vinculada con el nivel de renta per cápita.

Solo en los dos últimos años se ha observado una recuperación más notable de los gastos de capital, con un aumento del nivel relativo de 42 a 58 en comparación con 2008, aunque todavía lejos de los niveles anteriores. Los efectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) han comenzado a hacerse sentir en este ámbito, según lo señalan Fernández-Leiceaga y Lago-Peñas (2024), si bien, habrá que esperar para comprobar su impacto real.

3. Algunos aprendizajes

La descentralización regional en España ha alcanzado un punto de madurez donde el modelo de transferencia continua de competencias desde la Administración General del Estado hacia las comunidades autónomas ya no puede seguir desarrollándose con la misma intensidad y generalidad que en el pasado (Lago-Peñas *et al.*, 2017). En comparación con otros países de la (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), España se sitúa entre las naciones más descentralizadas en términos de proporción de gasto, ingresos con capacidad normativa y pasivos financieros (Lago-Peñas, 2021). Sin embargo, persiste una notable brecha entre los gastos y los ingresos que las CC. AA. pueden gestionar con capacidad normativa.

A lo largo del tiempo, especialmente durante la vigencia del

modelo de financiación de 2009, las CC. AA. han demostrado una preferencia por mantener una cierta tutela de la AGE, en lugar de utilizar con decisión sus capacidades tributarias. Este comportamiento se ha visto facilitado por la distribución desigual de la capacidad normativa, concentrada en impuestos directos personales como el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre el patrimonio (IP), o bien compartida con la AGE en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Sin embargo, las principales figuras de la imposición indirecta, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales (IIEE), no están a disposición de las CC. AA., lo que ha limitado su capacidad de actuación en materia tributaria.

Además, la intervención de la AGE, sea facilitando el acceso al crédito en condiciones favorables durante la primera crisis, sea distribuyendo transferencias extraordinarias durante la crisis de la COVID-19, ha contribuido a que las haciendas regionales no asuman plenamente su responsabilidad, delegando parte de la carga a la Administración central. Esta situación ha perpetuado una cultura de dependencia, exacerbada por la falta de transparencia en la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de Administración.

El desafío principal para las comunidades autónomas es asumir plenamente la responsabilidad de sus gastos. Para ello, es crucial que avancen hacia una mayor autonomía financiera, que les permita gestionar de manera efectiva sus recursos. No obstante, esta autonomía debe ir acompañada de una transparencia y lealtad federal para garantizar un sistema de financiación más equilibrado y responsable.

La diversidad de situaciones económicas y financieras entre las comunidades autónomas es un hecho notable. El PIB por habitante varía entre un valor 75,8 (Extremadura) y 136,5 (Madrid) (10), sin que la convergencia haya avanzado mucho en los últimos años. Actualmente, se observa una recomposición geográfica tanto de la población como de la riqueza. La población y la riqueza tienden a concentrarse en Madrid, los dos archipiélagos, Murcia y Navarra, mientras que autonomías como Asturias, Castilla y León, La Rioja y Valencia experimentan una disminución de su peso relativo.

El sistema de financiación autonómico en España es plural: foral, común y régimen especial canario. Estos regímenes presentan niveles competenciales heterogéneos y desigualdades tanto entre ellos como dentro del modelo común. Estas diferencias influyen significativamente en la salud financiera de cada comunidad.

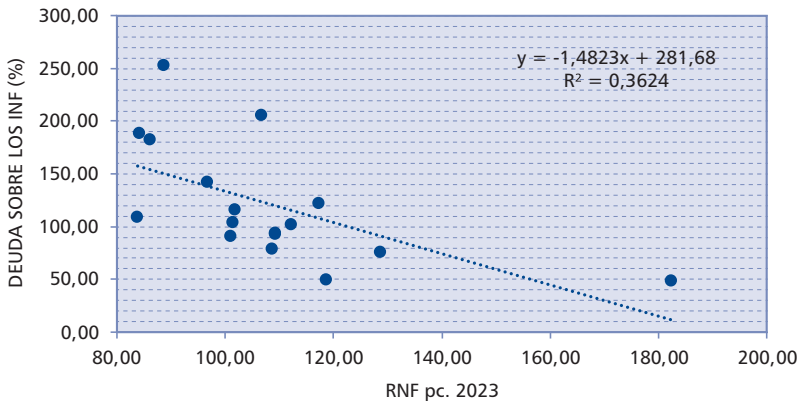
En el gráfico 9 se muestran dos variables significativas para el año 2023: los recursos no financieros por habitante (11) y la deuda en relación con los ingresos no financieros. Aunque se puede observar una relación entre estas variables, lo más relevante es resaltar la variedad de situaciones que enfrentan las comunidades autónomas. Esta variabilidad es, en parte, resultado de las decisiones autónomas de cada región, y en parte, de las insuficiencias y disfunciones del modelo de financiación vigente.

III. LOS RETOS PENDIENTES

La insatisfacción de la mayor parte de los actores involucrados ha sido una constante desde la implementación del sistema de financiación autonómica estable-

GRÁFICO 9
DEUDA SOBRE LOS INF Y RECURSOS NO FINANCIEROS PC (2023)

Cifras en porcentaje



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de estadísticas del Banco de España (BdE), 2023.

cido por la Ley 22/2009. Este sistema no ha logrado cumplir las expectativas en términos de los recursos disponibles para las comunidades autónomas, no ha corregido adecuadamente la sobrenivelación ni ha garantizado una dinámica equitativa. A lo largo de los quince años de vigencia, se han llevado a cabo múltiples evaluaciones y se han propuesto diversas alternativas, las cuales hemos considerado al identificar los retos del presente (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022; De la Fuente, 2016a, 2020; Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015; Monés *et al.*, 2016; Zabalza, 2015).

1. La suficiencia financiera y sus remedios

La suficiencia financiera ha sido una demanda recurrente de las comunidades autónomas de régimen común, manifestada tanto en declaraciones políticas como en estudios académicos (Pérez-García y Pérez-Ballester, 2019; Martínez Vázquez y Lago Peñas, 2020) e informes institucionales (Consejo de Contas, 2024). Pero ¿qué

significa este concepto recogido en la LOFCA (12)? No es posible abordar el significado de la suficiencia financiera de manera unívoca, sino que su interpretación es compleja y, como señala el Informe del Comité de Expertos de 2017, puede adquirir cuatro significados diferentes cuando se trata de niveles de Gobierno.

- Garantizar el equilibrio presupuestario.
- Evitar el desequilibrio vertical en la asignación de recursos en relación con las competencias asumidas.
- Asegurar el cumplimiento de los pactos entre Administraciones.
- Sortear la caída en el volumen absoluto de gasto por unidad de necesidad en la Administración subordinada.

Cada uno de los significados presentan dificultades propias. El primero se enfrenta al desafío de que los gastos efectivos son responsabilidad del Gobierno re-

gional, el cual decide de manera autónoma –parcial o totalmente– sobre ellos, al mismo tiempo que reclama al Gobierno central que provea los recursos necesarios para cumplir con lo decidido. Este enfoque no es equilibrado ni responsable, ya que ignora la capacidad tributaria autónoma de la Administración regional. La fórmula b), en cambio, implica una determinación externa tanto del nivel y distribución de los ingresos públicos entre Administraciones como de los niveles de gastos asociados a cada función. Por el contrario, consideramos que estos niveles deben decidirse de manera endógena en el proceso político (Díaz de Sarralde, 2016). Si la asignación de recursos a los distintos ámbitos de Gobierno es el resultado de un acuerdo global, lo que nos remite al punto c), poco hay que añadir, más allá de señalar aspectos técnicos que influyen en la capacidad de ajustarse a las dinámicas de ingresos y gastos a lo largo del tiempo. Las fórmulas c) y d) concretan la garantía del equilibrio presupuestario, limitando la responsabilidad del Gobierno central a cumplir un acuerdo o a mantener un nivel unitario determinado de gasto. De nuevo, se prescinde de la capacidad de respuesta de la Administración regional mediante decisiones tributarias, aunque al menos se acota la responsabilidad central. En ambos casos, la financiación autonómica adquiere un carácter contractual, similar al de la Seguridad Social. En el segundo supuesto, el riesgo asociado a la evolución socioeconómica y sus efectos sobre las necesidades de gasto e ingresos tributarios es asumido completamente por la Administración central.

Es por esto por lo que se debe apuntar que la suficiencia financiera se decide, en realidad, en términos políticos: se trata de

decidir cuántos recursos se quieren dedicar como sociedad a qué finalidades y cómo se obtienen. Carece de sentido determinar desde un enfoque técnico la importancia de unas funciones de gasto frente a otras, ni decidir sobre la combinación de recursos y empleos. Cuando los responsables políticos consideran oportuno aumentar el nivel de gasto, deben dirigirse a los ciudadanos incrementando la presión fiscal o utilizando el margen coyuntural para el endeudamiento, asumiendo el riesgo de afectar su reelección. Así entendida, la reclamación de suficiencia financiera solo tiene sentido en sistemas de financiación de niveles subcentrales que dependen de transferencias. Las comunidades autónomas de régimen común han ajustado al alza sus ingresos tributarios mediante la subida de tipos o la eliminación de bonificaciones, con una intensidad desigual y menos intensiva de lo necesario para mantener determinados niveles de gasto. No han tenido ni tienen capacidad para actuar en la imposición sobre el consumo, y en el ámbito de la imposición directa (IRPF) han competido con las decisiones de la Administración General del Estado. Más allá de la oportunidad de hacerlo, las limitaciones para el uso de la capacidad tributaria por parte de las Administraciones regionales son evidentes.

Para garantizar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas no es viable continuar recargando a la Administración General del Estado con nuevas demandas. El tiempo de negociar la transferencia de nuevas competencias y recursos ha terminado, dado que la AGE enfrenta sus propios desafíos y limitaciones. En este contexto, las CC. AA. de régimen común deben ampliar su espacio fiscal y su capacidad normativa, para

disponer de mayor autonomía tributaria, tema que exploraremos a continuación. Esta flexibilidad facilitaría la introducción de nuevos tributos, la coexistencia de bases tributarias diversas y una Administración tributaria adaptada a las necesidades regionales, asegurando así la suficiencia y sostenibilidad del sistema a largo plazo.

2. La autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal

Al igual que en la mayoría de los países federales, la descentralización tributaria en España avanza a un ritmo más lento que la descentralización del gasto, caracterizándose por una resistencia significativa tanto desde el poder central como desde las propias comunidades autónomas. La reforma de 1997 marcó el inicio del traspaso de competencias normativas en tributos cedidos, a los que se han incorporado nuevas figuras impositivas. Las reformas de 2001 y 2009 ampliaron los grados de libertad de los tributos cedidos e incorporaron alguno nuevo, como el impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos. No obstante, el ejercicio real de estas competencias ha sido limitado. En particular, el IRPF, que representa más de dos tercios de la autonomía tributaria teórica, apenas ha aumentado la recaudación y ha seguido una tendencia de competencia fiscal a la baja (Cuenca, 2015). La ausencia de una restricción presupuestaria dura y la expectativa (real) de recibir transferencias o subvenciones adicionales han disminuido el incentivo para que los responsables políticos adopten decisiones fiscales difíciles, optando, en cambio, por alternativas más favorables en el ámbito electoral. Es necesario poner fin a esta laxitud y avanzar hacia

una reforma que no otorgue recursos adicionales sin decisiones normativas adecuadas y la asunción de responsabilidades políticas correspondientes (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015).

Los tributos propios representan la forma más extensa e intensa de autonomía tributaria. En el ejercicio 2021 (último liquidado), estos tributos constituyen algo de los ingresos no financieros de las CC. AA. (13) Las diferencias entre CC. AA. son notables. Comunidades como Andalucía, Galicia o Murcia destacan por la infrautilización de su capacidad sobre estos tributos (14).

Además de los propios, los impuestos directos cedidos o compartidos, como el IRPF y el ISD, son el eje central de la autonomía tributaria de las CC. AA., junto con el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyADJ) y el impuesto sobre el patrimonio (IP). En conjunto, estos impuestos representan el 37 por 100 de los ingresos no financieros de las comunidades de régimen común, con tres cuartas partes de esta cifra provenientes del IRPF. El peso de estos ingresos en el total de los INF varía significativamente entre las comunidades, reflejando la diversidad en el nivel de renta per cápita: Extremadura presenta el mínimo con un 16 por 100, mientras que Madrid alcanza el máximo con un 62 por 100. Como hemos señalado, se observa un uso moderado de la capacidad normativa tributaria por parte de las CC. AA., destacando Madrid por sus rebajas impositivas, mientras que Baleares y Extremadura sobresalen por un uso al alza de sus capacidades.

En este contexto, ¿qué alternativas existen para incrementar la autonomía tributaria de las

CC. AA.? Han circulado diversas propuestas. La primera de ellas y una de las más destacadas es la cesión total del impuesto sobre la renta de las personas físicas a las CC. AA. (Cuenca y García, 2016). Esta medida podría proporcionar una mayor visibilidad e incrementar significativamente la autonomía de cada región, según el Informe del Comité de Expertos (2017). Sin embargo, despojar a la Administración General del Estado de este instrumento crucial para la redistribución de renta podría generar notables diferencias entre territorios, por lo que no ha tenido un amplio respaldo.

La segunda es una alternativa

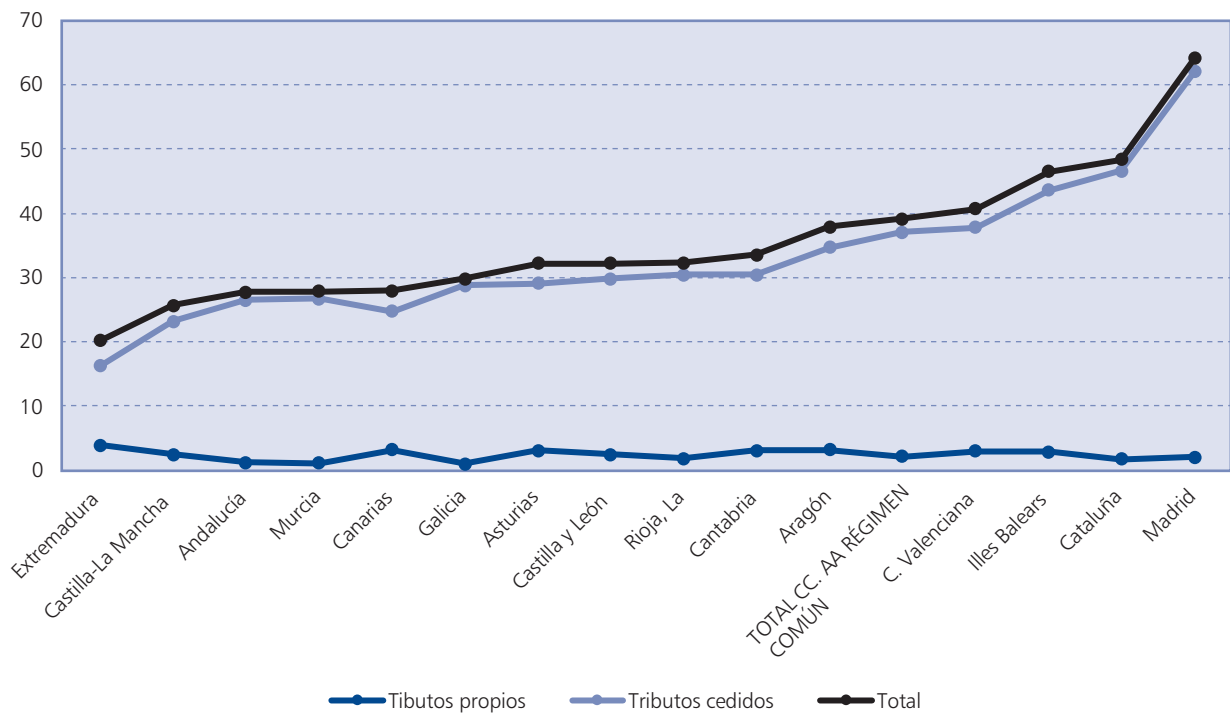
con mayor potencial. Consiste en convertir las actuales participaciones territorializadas en los impuestos indirectos sobre el consumo en tramos autonómicos del impuesto, con tipos determinados de forma colegiada por las CC. AA. (Balletbó y De la Fuente, 2016 e Informe Comité Expertos, 2017). Esta opción amplía significativamente la base tributaria de las CC. AA. incorporando un hecho imponible fundamental como es el consumo. Con su configuración actual, en 2021, la cesión del 50 por 100 del IVA y el 58 por 100 de los impuestos especiales constituye el 27,55 por 100 de los ingresos no financieros de las autonomías de régimen común. Con la medida propuesta, la auto-

nomía financiera se extendería al 66,7 por 100 de los INF de estas CC. AA. Sin embargo, la autonomía individualizada de cada región no aumentaría, ya que la regulación fiscal debería ser común y, por ende, resultado de una decisión colectiva. Además, aunque el consumo tiene una distribución más homogénea que la renta, a pesar del efecto del turismo (15), la autonomía financiera efectiva seguiría variando entre comunidades, con Madrid alcanzando aproximadamente el 100 por 100 de sus INF y Extremadura alrededor del 40 por 100.

Las principales dificultades para implementar esta alternativa son de carácter institucional. En par-

GRÁFICO 10
AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Ingresos por tributos propios y tributos cedidos con capacidad normativa sobre la INF
Cifras en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

ricular, surgen cuestiones sobre quién debe formular y aprobar la propuesta, y cómo evitar comportamientos estratégicos que puedan surgir. Por ejemplo, cada región podría estar dispuesta a beneficiarse del incremento en la recaudación sin asumir el coste político de proponer un alza en los tipos del IVA.

En cuanto al primer aspecto, se plantea que las CC. AA. de régimen común, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), acuerden por mayoría cualificada (16) una propuesta con forma de proposición de ley para modificar la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA. Para garantizar el compromiso y la visibilidad, esta propuesta debería ser aprobada por los distintos parlamentos autonómicos como proposición de ley, sin modificaciones (17), y remitida al Congreso de los Diputados (de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución española, ver Marañón-Gómez, 2018) en un plazo breve. Posteriormente, sería tramitada por las Cortes Generales en lectura única. En cuanto al segundo problema, se podrían establecer penalizaciones para disuadir comportamientos estratégicos. Aunque es normal que existan discrepancias sobre la necesidad de modificar los tipos del impuesto sobre el consumo, debido a visiones alternativas de política económica o situaciones distintas entre las CC. AA., no se debería penalizar un voto en contra en el seno del CPFF. Sin embargo, sí debería penalizarse la no tramitación de la proposición de ley en el parlamento autonómico. En este caso, la región que no cumpla con este trámite en tiempo y forma renunciaría a la recaudación adicional (calculada en términos normativos) que se obtuviera en su territorio, la cual sería re-

distribuida entre el resto de las CC. AA. (18) durante un período de cuatro años.

Junto con lo anterior, cabe señalar que la reforma fiscal verde es una nueva vía de tributación en la que casi todo está por hacer. La imposición medioambiental en España ha tenido un desarrollo limitado, aunque es probable que esto cambie en un futuro próximo (Gago y Labandeira, 2014). Las CC. AA. han intentado paliar este vacío a través de iniciativas de fiscalidad territorial medioambiental, lo que ha generado en no pocas ocasiones conflictos de competencias entre niveles de Gobierno. Un ejemplo reciente es la aprobación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (2022), después de que un tributo similar hubiese entrado en vigor en Cataluña (19).

La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017) ha propuesto la creación de una ley marco de fiscalidad ambiental que atribuya hechos impositivos o figuras impositivas a los distintos niveles de Gobierno y que establezca los elementos comunes o rangos de variación permitidos para cada tributo. Sin embargo, dado el carácter corrector de los impuestos medioambientales y la necesidad de innovación en este ámbito, una ley marco podría resultar demasiado rígida y limitada en sus previsiones. Sería más apropiado que el nivel central estableciera dominios reservados y que se definieran con mayor precisión en la LOFCA las condiciones para la aplicación de tributos ambientales, evitando así intentar armonizar un campo aún inexplorado y en desarrollo. El procedimiento previsto en el Consejo Superior para la Direc-

ción y Coordinación de la Gestión Tributaria podría ser útil para limitar los conflictos de competencias en este contexto.

La tercera propuesta incide sobre otro elemento llamado a aumentar la autonomía tributaria de las CC. AA.: el que apela al principio de beneficio. Algunas comunidades ya tienen competencias en áreas específicas, como la enseñanza universitaria, donde existen diferencias significativas en los precios públicos entre regiones (20). Sería conveniente extender esta capacidad al conjunto de tasas, copagos y precios vinculados a las competencias exclusivas de las CC. AA. (Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017). Esta medida no solo tendría un impacto en la autonomía tributaria, sino que también podría introducir medios de gestión que promuevan una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos. Al igual que en otros ámbitos, sería recomendable establecer horquillas que regulen la competencia entre comunidades.

Además de ampliar la autonomía tributaria, es necesario implementar mejoras técnicas que faciliten el uso efectivo de la capacidad normativa por parte de las CC. AA., especialmente en relación con los impuestos sobre la riqueza (IEF, 2022). La regulación actual de estos impuestos es obsoleta (21) y su modernización enfrenta una dificultad significativa de economía política: las CC. AA. reciben los rendimientos de estos tributos y, por tanto, tendrían incentivos para llevar a cabo la modernización, pero la capacidad normativa efectiva reside en la AGE.

El caso del impuesto sobre el patrimonio se ha complicado con la introducción del impues-

to (temporal) de solidaridad de las grandes fortunas, de titularidad estatal y complementario al IP, desde el ejercicio 2022. Este nuevo tributo obliga, en la práctica, a la tributación de los patrimonios superiores a tres millones de euros en todo el territorio español. En las CC. AA. donde ya se aplicaba el IP, este nuevo impuesto no tiene efecto, mientras que en las demás regiones genera un rendimiento atribuible al Estado. De esta forma, se ha homogeneizado el tratamiento fiscal de los grandes patrimonios y se ha creado un fuerte incentivo para que las haciendas autonómicas que habían eliminado *de facto* este tributo lo reinstauren, como ya ha ocurrido para el ejercicio 2023, tras resolverse los recursos de inconstitucionalidad presentados por las CC. AA. más afectadas y convertir el impuesto en permanente. No obstante, esta no es la mejor técnica para la armonización del impuesto.

En el ISD, al igual que en el IP, donde el punto de conexión territorial es la residencia, la competencia fiscal a la baja entre las comunidades autónomas lleva a término la supresión fáctica de estos tributos, si no se establece una armonización adecuada. Nuestra posición es partidaria para mantener estos impuestos, pero con una reforma integral de su regulación que introduzca un mínimo exento común y fije tipos mínimos y máximos por tramos. Esto permitiría a las CC. AA. conservar cierta capacidad de decisión, al tiempo que se evitan los incentivos para el desplazamiento de la residencia de los contribuyentes, lo que conlleva la obligación de declarar el impuesto

En el IRPF, si no se lleva a cabo la transferencia total propuesta al inicio de este apartado, existen varias medidas que pue-

den incrementar la visibilidad del impuesto autonómico para los contribuyentes y reflejar de forma rápida las decisiones de las CC. AA.; entre otras, la posibilidad de actuar sobre las retenciones, diferenciándolas en función de las decisiones de las CC. AA., y trasladando su impacto a las entregas a cuenta, ajustándolas para minimizar las liquidaciones (Cuenca, 2015). En cambio, sería conveniente la armonización de las bases impositivas y liquidables, restringiendo la capacidad normativa a tarifas, tipos y deducciones en la cuota.

La cuarta propuesta se refiere a la gestión tributaria integrada. El sistema tributario español ha dado lugar a un modelo híbrido de descentralización fiscal. En algunos casos, diferentes niveles de Gobierno comparten bases impositivas (como en el IRPF) o la recaudación (en los impuestos especiales). En otros, los tributos son cedidos, pero la capacidad reguladora de los niveles subcentrales es limitada. Esto genera desafíos significativos para la Administración de los tributos, ya que dos Administraciones tributarias (sin contar la local) operan sobre un mismo territorio sin una adecuada coordinación, con una división de responsabilidades por tipo de tributo (22).

La Administración tributaria central gestiona todas sus fuentes de ingresos tributarios, incluidas aquellas en las que comparte bases con la Administración autonómica. Por su parte, las Administraciones autonómicas se encargan de los tributos que nutren sus arcas, lo que ocasiona dos problemas principales: primero, la falta de información compartida entre Administraciones respecto a tributos conexos (por ejemplo, el IRPF y el ISD, o el IRPF y el ITP); segundo, la capacidad

limitada de las Administraciones autonómicas para influir en la gestión de los impuestos que son clave para sus ingresos, pero que están bajo el control de la Administración tributaria central.

La Ley 22/2009 establece mecanismos de colaboración entre Administraciones (art. 61) en la gestión de los tributos cedidos, incluyendo la creación del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 65) y los Consejos Territoriales (art. 66), donde las CC. AA. tienen una presencia mayoritaria o paritaria. No obstante, las decisiones se toman por mayoría absoluta, y la responsabilidad ejecutiva recae en la hacienda central. Para resolver estos problemas, se han planteado dos modelos de mayor integración. La primera alternativa (Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017 y Onrubia, 2016) sugiere convertir la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en una Agencia Federal Integrada de Administración Tributaria. Con una estructura consorcial y una cogobernanza efectiva (23), esta agencia permitiría la integración progresiva y voluntaria de las agencias tributarias autonómicas, manteniendo una desconcentración efectiva de las operaciones. En este modelo, existiría un nivel subcentral con una presidencia y unas delegación territoriales que gestionarían con autonomía los tributos propios y los cedidos a las CC. AA., con una participación mayoritaria autonómica en el Consejo Territorial. La segunda alternativa, basada en una fórmula consorcial (Colldeforns y Monés, 2022), busca una transición hacia una Agencia Autónoma de Gestión Tributaria, más cercana a un modelo

confederal, tal como se prevé en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 204).

A nuestro entender, la primera propuesta se ajusta mejor al espíritu del modelo autonómico, aunque hay dudas sobre la viabilidad de integrar agencias autonómicas que ya están plenamente operativas. Como paso intermedio, se sugiere aumentar la participación efectiva de las CC. AA. en la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), siguiendo modelos como el canadiense, y mejorar la transmisión de información entre agencias a través de protocolos y la compatibilidad de los programas utilizados.

3. La equidad y la nivelación interterritorial

Un alto grado de autonomía tributaria puede llevar a desequilibrios horizontales entre las comunidades autónomas debido a las diferencias en las bases imponibles y en las necesidades de gasto (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015). Esto requiere la implementación de políticas de nivelación interregional, comúnmente aplicadas mediante transferencias desde el Gobierno central, como ocurre en España, que no premia a las regiones con mayor capacidad de generación de recursos. Aunque las transferencias reducen la disparidad interregional en los recursos fiscales, las diferencias en la financiación per cápita no se explican solo por la capacidad fiscal, las necesidades de gasto reconocidas o las diferencias económicas entre territorios. Esta situación y la ausencia de factores objetivos han generado la percepción de un sistema injusto y arbitrario, agravado por el mantenimiento del *statu quo* en la distribución de recursos.

La solidaridad entre regiones no es una opción, sino que resulta de un imperativo constitucional, particularmente en relación con los servicios públicos fundamentales, y también responde a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos, así como al legado de un Estado unitario fuertemente centralizado antes de la democracia (Lago-Peñas *et al.*, 2024); Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017). La nivelación es el mecanismo clave para materializar este principio de solidaridad, aunque el modelo actual presenta serias disfunciones que plantean retos significativos. Uno de los principales problemas es la asimetría entre el modelo foral y el modelo común. Las comunidades forales disfrutan de un elevado nivel de competencias y autonomía tributaria, gestionando sus propios impuestos y recibiendo una financiación por habitante considerablemente superior al promedio de las comunidades del modelo común. A pesar de su alta prosperidad, estas comunidades participan de manera mínima en la nivelación con las demás regiones (ver Zubiri, 2007; Zabalza y López-Laborda, 2014; De la Fuente, 2022b). Dado el carácter constitucionalmente protegido del concierto económico vasco y del convenio navarro, el desafío más realista es igualar los resultados de ambos modelos con el modelo común. Esto implicaría eliminar las ventajas financieras asociadas a la foralidad, el cálculo objetivo del cupo y la participación progresiva en la solidaridad regional, la cual debería implementarse a lo largo de un extenso período de transición para ser efectiva.

Enfrentar la asimetría de resultados debería contribuir a resolver el segundo reto, que es

clarificar las características de la nivelación perseguidas dentro del modelo común. Los sistemas federales comparables presentan una variedad de rasgos institucionales y resultados muy diferentes en términos de igualdad. Algunos sistemas, como el de Estados Unidos, determinan la financiación en función de la capacidad tributaria de cada entidad subcentral, mientras que otros, como el de Australia, basan la financiación en las necesidades de gasto. Existen también sistemas intermedios, como los de Alemania, Suiza o Canadá, que combinan distintos enfoques (Lago-Peñas y Fernández-Leiceaga, 2014). El marco constitucional español y los elementos del sistema de financiación de 2009 permiten considerar diversas opciones de nivelación, siempre que se excluya el sistema al estilo estadounidense, sin mecanismos de nivelación subcentral.

El esquema vigente en España incluye como primer elemento el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Este fondo se nutre con los rendimientos de los tributos cedidos y se distribuye en función de las necesidades de gasto y los costes de prestación de los servicios, calculados a partir de la población ajustada. No obstante, el modelo reserva un 25 por 100 del rendimiento de los tributos cedidos para cada región, detrayendo esta cantidad del reparto general. Así, el sistema promete reflejar tanto la capacidad tributaria de cada comunidad como sus necesidades de gasto, pero, en la práctica, estas promesas no se cumplen plenamente. Los otros elementos del modelo, como el Fondo de Suficiencia Global, los Fondos de Competitividad y de Cooperación, introducen lógicas adicionales que distorsionan el

resultado final de la financiación de cada región. Estos elementos tienden a reforzar el *statu quo* y a satisfacer concesiones *ad hoc* necesarias en su día para la aprobación de la ley reguladora (Fernández-Gómez y Monasterio-Escudero, 2018).

En el gráfico 11 se ilustra tanto la intensidad de la redistribución como la arbitrariedad de los resultados (24) del modelo común. Según los criterios de equidad establecidos para el FGSPF, las comunidades autónomas deberían estar igualadas en el nivel 100. Sin embargo, se observa que territorios como Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha están claramente por debajo de este umbral, mientras que Cantabria, La Rioja, Baleares y Extremadura se sitúan notablemente por encima. Al comparar la financiación final con la capacidad tributaria (en términos de población ajustada), se observa que todas las regiones con capacidad tributaria inferior a la media mejoran su financiación, excepto la Comunidad Valenciana. Algunas

de estas regiones logran incluso situarse claramente por encima de la media. En contraste, las regiones con capacidad tributaria superior a la media ven reducir su financiación global. En resumen, aunque existe una intensa igualación, el modelo muestra situaciones que invierten la lógica prevista, con nivelaciones muy desiguales que rompen cualquier formulación coherente del principio de no reordenación. Así, por ejemplo, Extremadura y Castilla y León cuentan con más recursos por habitante ajustado que Cataluña o Madrid, a pesar de que estas últimas tienen una capacidad tributaria significativamente mayor.

Así las cosas, ¿cuáles son las tareas pendientes para el nuevo modelo en términos de nivelación?

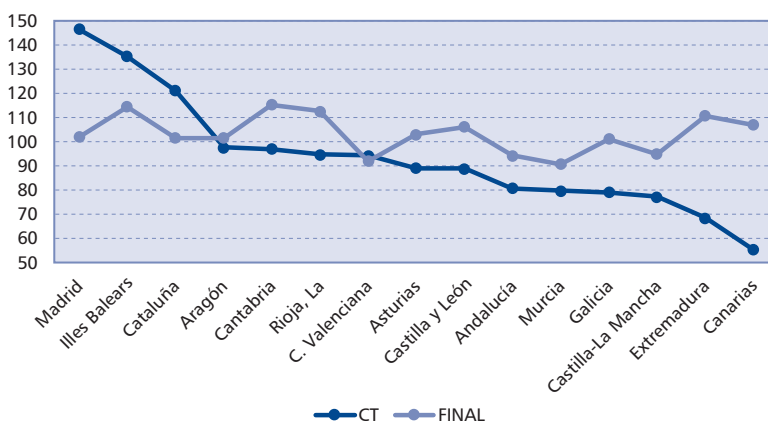
1. Conviene decidir el enfoque de la nivelación y su intensidad. Es crucial definir qué aspectos se nivelan y con qué grado de intensidad se hace (Martínez-López *et al.*, 2018).

Puede optarse por una nivelación plena, como en Australia, o una nivelación parcial, como en Canadá. Debe decidirse si se opta por igualar la dotación financiera por persona o, como en el modelo actual, considerar indicadores sociológicos de demanda potencial y de costes objetivos de prestación de determinados servicios, como la población ajustada. También se puede elegir igualar completamente a las CC. AA. o introducir alguna limitación, como nivelar solo el porcentaje del gasto total destinado a servicios públicos esenciales (25). Lo que no parece adecuado es adoptar formalmente una postura de nivelación parcial mientras se implementan mecanismos paralelos para desactivar sus implicaciones a través de una compleja maraña de fondos y correcciones, como sucede actualmente.

Como se ha apuntado con anterioridad, estas son cuestiones que deben dirimirse en el ámbito político, aunque, en nuestra opinión, la nivelación total presenta algunas ventajas, ya que se compadece mejor con la compleja realidad de España, con larga tradición centralista, y actúa como barrera contra la polarización económica regional.

2. Acordar si el sistema debe seguir tomando como referencia el concepto de «necesidades de gasto» y la ponderación mediante la llamada «población ajustada», enfoque respaldado por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, o si se debe adoptar un enfoque más simplificado que utilice únicamente la población como variable, al estilo del modelo alemán. Esta de-

GRÁFICO 11
REDISTRIBUCIÓN EN EL MODELO COMÚN



CT: Índice de capacidad tributaria regional: recaudación normativa de tributos cedidos por habitante ajustado, media = 100, 2021.

FINAL: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado (sin las transferencias extraordinarias), 2021. Media = 100.

Fuente. Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

cisión, esencialmente política, debe después reflejarse de manera coherente en la regulación. La normativa vigente proporciona una base sólida de la que partir, al establecer un peso diferente para cada función de gasto y utilizar indicadores externos de necesidad, que no son manipulables por las comunidades autónomas, ponderados por factores geográficos que afectan al coste unitario de los servicios (como dispersión poblacional, insularidad y superficie). Sin embargo, esta formulación puede y debe ser mejorada (ver De la Fuente, 2015 y 2017; Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022) en al menos tres aspectos: a) ajustando la ponderación de las funciones para reflejar la realidad actual del gasto autonómico; b) mejorando la aproximación a los indicadores de necesidad para cada función; y c) revisando los factores considerados en la definición de la función de producción, incluyendo propuestas como el coste de la vida o una dotación básica por comunidad autónoma para compensar las deseconomías de escala.

3. Definir con simplicidad y transparencia el funcionamiento del nuevo modelo. No es momento de caracterizar con precisión sus rasgos antes de llegar a un acuerdo sobre sus elementos centrales, pero sí indicar, siguiendo propuestas como la de Zabalza (2015) o Fernández-Leiceaga (2016), los elementos centrales. Se sugiere la creación de un único fondo de nivelación que garantice la distribución de la proporción de recursos acordada, basada en criterios de población ajustada. Este fondo debería estar acompañado de un mecanismo transitorio que

evite la pérdida de recursos nominales para cada comunidad. Para garantizar que la nivelación se base en una equivalencia de esfuerzo fiscal, es esencial que los cálculos de financiación se realicen prescindiendo de las decisiones tributarias autónomas de cada comunidad. Esto implica evaluar la recaudación normativa atribuible a cada región y a cada tributo de manera precisa y equitativa (De la Fuente, 2016b y 2018), evitando las desviaciones actuales. Además, para asegurar la equidad dinámica deben establecerse índices de actualización que permitan mantener la financiación relativa por unidad de necesidad. Estos índices deben aplicarse tanto a la recaudación normativa como a las unidades de necesidad, garantizando así que la financiación se ajuste adecuadamente a las variaciones en las necesidades y en la capacidad recaudatoria de cada región (López-Laborda y Zabalza, 2011).

4. Como elemento complementario, es importante considerar la mejora de la participación de las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial. Aunque se haya aceptado una asimetría fiscal sin precedentes internacionales, esto no debe traducirse en una falta de solidaridad interterritorial. De hecho, la persistencia de esta situación genera agravio comparativo que, si se extiende a otras regiones, corre el riesgo de debilitar la capacidad del Gobierno central para ejercer funciones clave, incluida la propia nivelación regional.
5. Desde el punto de vista de la política regional, la igualdad de acceso a los servicios públi-

cos y el objetivo de solidaridad conviven con lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución española que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, dotó al sistema de un Fondo de Compensación (FCI) con destino en gastos de inversión. Importante en los primeros años de la descentralización, primero para todas las comunidades y después solo para las regiones objetivo número 1, se ha convertido en un instrumento cuantitativamente irrelevante (432 millones de euros anuales). Si lo que se pretende es impulsar la convergencia regional, sin abandonar la eficiencia y la rentabilidad social de las inversiones públicas, hay que reformarlo, de tal modo que el FCI recupere su función original y se convierta en un auténtico Fondo Interterritorial de Desarrollo Regional (FIDER) (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2024).

Para concluir este apartado, es importante destacar que la literatura económica, desde la perspectiva de la eficiencia redistributiva, presenta argumentos tanto a favor como en contra de la nivelación fuerte que, en todo caso, debe ser evaluada mediante un análisis coste-beneficio. Aspectos como la movilidad interregional, que genera los choques asimétricos a los que se somete el sistema, o sus efectos sobre el exceso de gravamen, varían entre países. Por ello, antes de decidir el grado de nivelación, debe abordarse la disyuntiva entre eficiencia y equidad (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2014).

4. La gobernanza multinivel

Los problemas del sistema autonómico español van más allá

de lo mencionado. España ha logrado construir en cuarenta años un sistema de Gobierno con estructura federal sin dismantelar primero el marco del Estado unitario heredado del pasado, salvo en las comunidades uniprovinciales. Al analizarlo en perspectiva y a la luz de las teorías del federalismo fiscal, se observa que aún queda un largo camino por recorrer en cuanto al avance en la cultura federal de respeto mutuo dentro del espacio competencial de cada nivel de Gobierno. Esto incluye la necesidad de una mayor lealtad institucional, así como una cooperación efectiva en la búsqueda de objetivos comunes, además del cumplimiento de las reglas fiscales. Es necesario mejorar la claridad y transparencia del sistema para los ciudadanos, y avanzar hacia una cogestión efectiva de instrumentos comunes. La cultura federal implica tomar decisiones conjuntas o permitir la participación colectiva de las comunidades autónomas en el proceso legislativo, especialmente en aspectos que les afectan directamente. Sin embargo, no existe aún un espacio donde se establezca una relación equilibrada de las comunidades autónomas con la Administración central. La Conferencia de Presidentes, como su nombre indica, es un foro de discusión política; el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con competencias limitadas, está condicionado por un desequilibrio de representación a favor de la Administración General del Estado (AGE). Además, el Senado no actúa como una cámara de representación territorial, sino que funciona como una cámara de segunda lectura. Es necesario, por tanto, reforzar el nivel federal (Martínez-López, 2020; Colldeforns y Monés, 2022).

La solución ideal sería reformar el Senado para convertirlo en una cámara de representación territorial, con capacidad legislativa limitada al ámbito competencial de las comunidades autónomas (por ejemplo, para la determinación de los tipos del IVA en la parte transferida a las CC. AA.) y con iniciativa legislativa (entre otras cosas, para la modificación de los tributos cedidos), sin perjuicio de la aprobación de las propuestas por el Congreso de los Diputados. Sin embargo, dado que este desiderátum no tiene visos de prosperar en el corto plazo, proponemos un paso intermedio que consiste en reforzar los mecanismos de gobernanza multinivel del Estado autonómico (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2024) y, singularmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este órgano debería fortalecerse y ganar en consistencia, dotándolo de recursos humanos permanentes y medios materiales suficientes para enfrentar los desafíos que plantea el federalismo fiscal. Además, es fundamental que el Gobierno central no tenga un peso excesivo en sus decisiones, limitando su derecho de voto al 30 por 100 del total. Las Conferencias de Presidentes deben garantizar su regularidad, estableciendo una frecuencia mínima obligatoria y permitiendo que una mayoría de las CC. AA. puedan convocarla e influir en su agenda.

Este avance en la cultura política federal debe ir acompañado de una correcta rendición de cuentas y una gestión tributaria responsable. Para ello, es fundamental que la ciudadanía comprenda el sistema y asigne adecuadamente las responsabilidades, tanto en la prestación de servicios como en el pago de impuestos (Martínez-Vázquez, 2014).

5. El nuevo marco de estabilidad fiscal

La integración de la política fiscal española en el marco fiscal europeo tuvo un impacto directo en la legislación nacional. La reforma del artículo 135 de la Constitución española incorporó principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, complementados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta norma estableció que ninguna Administración incurriese en déficit estructural y fijó el límite de la deuda en el 60 por 100 del PIB. Aunque se basa en principios de transparencia, responsabilidad, lealtad institucional y eficiencia en el gasto público, se han incumplido sistemáticamente. Entre estos incumplimientos destaca la prohibición de rescates, una disposición que fue vulnerada *de facto* con la creación de los mecanismos extraordinarios de financiación. Inicialmente, los MEF se diseñaron para reducir la deuda pública acumulada por las Administraciones con sus proveedores y, posteriormente, para suplir la insuficiencia de recursos del sistema de financiación autonómico. Un mecanismo coyuntural que se ha convertido en estructural.

Según estimaciones de la AIReF, los MEF han representado alrededor del 60 por 100 de la deuda total de las comunidades autónomas, con un uso variable a lo largo del tiempo. Comunidades como Navarra y País Vasco no han recurrido a este tipo de financiación, Madrid ha dejado de participar en 2020, y otras han reducido significativamente su participación, como Canarias (del 88 al 20 por 100), Galicia (del 57 al 18 por 100) y Asturias (del 48 al 17 por 100). En contraste, Extremadura ha incrementado su peso del 23 al 68 por 100, mientras que Cataluña, la Comunidad Valenciana-

na y Andalucía concentran el 75 por 100 del total de los fondos (gráfico 12).

España enfrenta de nuevo un riguroso marco de consolidación fiscal para lo que queda de década. Aunque las nuevas reglas fiscales son menos estrictas que las anteriores, la posición fiscal del país sigue lejos de los objetivos europeos. Es preciso reducir el déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB y emprender una reducción del déficit estructural de hasta un 1,5 por 100, con recortes anuales de, al menos, un 0,4 por 100. La deuda pública debe situarse por debajo del 60 por 100 del PIB, con ajustes anuales del 1 por 100. Actualmente, el déficit estructural es superior al 3 por 100 y las proyecciones indican que, ceteris paribus, se mantendrá alrededor del 4 por 100 en los próximos años, incluso si el plan de ajuste se extiende a siete años. La AIReF (2024) ha estimado que el ajuste lineal anual requerido para el período 2025-2028 es de 0,64 por 100 del PIB, cifra que podría reducirse al 0,36 por 100 si se extiende hasta 2031, con el objetivo de rebajar la deuda pública en 20 puntos del PIB. A nivel autonómico, las proyecciones para el primer año del plan fiscal que exigen las nuevas reglas fiscales indican que nueve comunidades están por encima de la media en cuanto a dinámica negativa de

deuda, destacando la Comunidad Valenciana y Murcia. El escenario inercial proyectado anticipa una convergencia gradual hacia el 17 por 100 en 2028, con tres posibles escenarios de consolidación que requerirán ajustes anuales de 0,33 por 100 del PIB para alcanzar el objetivo en 2031, 0,11 puntos para 2037 o 0,08 puntos anuales hasta 2041.

Independientemente de la opción elegida, es imprescindible reducir gradualmente el acceso de las comunidades autónomas a los MEF hasta su completa desactivación y facilitar la metabolización de la deuda acumulada, garantizando un tratamiento justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. A partir de ahí, será necesario distribuir los objetivos de déficit de manera vertical y horizontal, en línea con las nuevas reglas fiscales, e implementar mecanismos de ajuste ágiles y transparentes para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad.

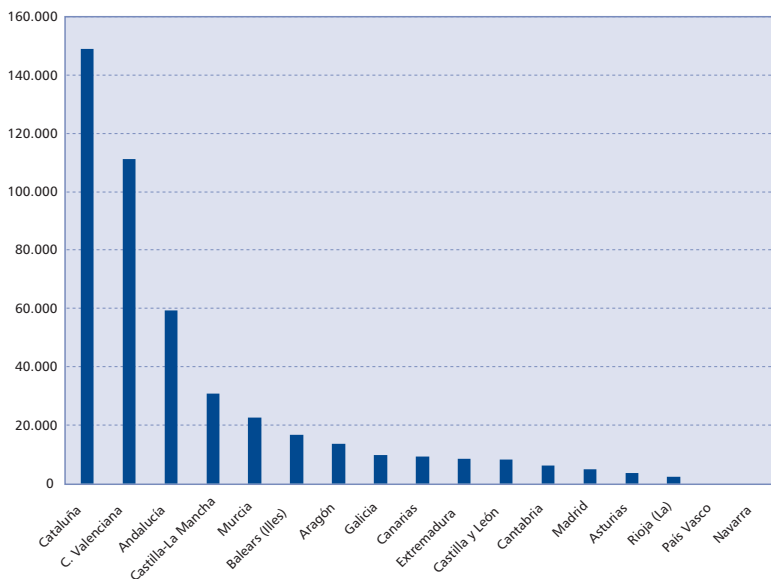
Independientemente de la opción elegida, es imprescindible reducir gradualmente el acceso de las comunidades autónomas a los MEF hasta su completa desactivación y facilitar la metabolización de la deuda acumulada, garantizando un tratamiento justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. A partir de ahí, será necesario distribuir los objetivos de déficit de manera vertical y horizontal, en línea con las nuevas reglas fiscales, e implementar mecanismos de ajuste ágiles y transparentes para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad.

6. El acuerdo PSC-ERC para dotar a Cataluña de un modelo de financiación «singular».

La insuficiencia de recursos con los que cuentan las autonomías sirve de base para contextualizar el acuerdo firmado entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). El objetivo que persigue no consiste en reformar el modelo de financiación de régimen común, sino de «cambiarlo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad». El documento, redactado mientras se concluía este análisis, es ambiguo, y la falta de detalle impide determinar con precisión el impacto que su implementación tendría en el conjunto del sistema, aunque sí se pueden prever algunas de sus consecuencias:

GRÁFICO 12
MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA., 2012-2024

En millones de euros



Notas: Las cantidades indicadas entre los años 2012-2023 relativas a los mecanismos extraordinarios de financiación de las CC. AA corresponden a cantidades dispuestas, mientras que las cantidades que figuran en el año 2024 son cantidades asignadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las cantidades indicadas entre los años 2012-2022 relativas a los mecanismos extraordinarios de financiación de las EE. LL corresponden a cantidades dispuestas, mientras que las cantidades que figuran en los años 2023-2024 son cantidades asignadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

1. El acuerdo parte de un diagnóstico que sugiere la existencia de una insuficiencia estructural en la financiación de la comunidad autónoma de Cataluña. Este argumento se sustenta sobre un gasto insuficiente en políticas públicas esenciales, derivado de una excesiva solidaridad con el resto de los territorios. No obstante, al contrastar esta aseveración con los datos comparativos disponibles, este diagnóstico no se corresponde con la realidad. En la última década la Generalitat ha disfrutado de un nivel de financiación en línea con la media de las CC. AA., por unidad de necesidad.
2. En relación con un posible desequilibrio vertical entre Cataluña y la Administración central, es necesario recordar que la distribución de recursos entre niveles de Gobierno es el resultado de un proceso político democrático, y no de una decisión técnica. A pesar de ello, el actual sistema de financiación autonómica, vigente desde 2009, ha cumplido con sus mandatos, siendo el Estado central quien ha asumido una parte significativa de la deuda autonómica, actuando como prestamista de última instancia. Este potencial desequilibrio, en caso de existir, afectaría a todas las comunidades autónomas de régimen común, y no solo a Cataluña.
3. Uno de los puntos clave del acuerdo PSC-ERC es el avance hacia la «plena soberanía fiscal» (página 2), que otorgaría al Parlamento de Cataluña la máxima capacidad normativa posible dentro del marco europeo para definir su sistema tributario. Además, la Agencia Tributaria de Cataluña asumiría progresivamente la ges-

tión, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de todos los impuestos generados en Cataluña, eliminando así la presencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), como ya sucede en el País Vasco y Navarra.

4. No obstante, la implementación de este modelo plantea cuestiones de déficit de constitucionalidad, ya que Cataluña accedería a un estatus similar al de las comunidades forales sin una previsión constitucional explícita que lo ampare. La posible extensión de este sistema a otras comunidades autónomas podría generar complicaciones técnicas significativas, como la coexistencia de 17 modelos tributarios compitiendo y otras tantas agencias fiscales regionales actuando. Esto implicaría que el Estado central prescindiría de una base fiscal propia y carecería de instrumentos de política tributaria. Este escenario supondría un cambio radical en el modelo actual, revertiría la relación entre el Estado central y las comunidades autónomas en términos de financiación, convirtiéndose en una novedad en el marco internacional de las federaciones contemporáneas.
5. El documento, si bien contempla un compromiso de solidaridad –limitada por el principio de ordinalidad por habitante– con el resto de los territorios, se enfrenta a una contradicción inherente. Si Cataluña va a recibir más recursos, será a costa de contribuir menos al fondo común, lo que ocasionaría una disminución relativa de los recursos disponibles para los territorios receptores. A esto se sumaría la coexistencia de dos modelos de concierto económico –el vasco y navarro, caracterizados por una escasa dosis

de solidaridad, y el catalán– lo cual se antoja inestable. Además, dada la existencia de una controversia histórica, tanto en el ámbito académico como en el político, entre el Estado central y la Generalitat sobre el saldo fiscal, ante el cálculo de un eventual «cupo» catalán, ¿podría asistirse a la convergencia entre los modelos en cuanto al nivel de solidaridad?, ¿de qué modo se haría, elevando el nivel de solidaridad de los primeros, o rebajando el segundo? Estas preguntas, que parecen razonables, no tienen tampoco respuesta.

A falta de mayor concreción de este acuerdo bilateral, se puede afirmar que una reforma del modelo de financiación autonómica existente, sin alterar sus características básicas, junto con la evolución de los conciertos vasco y navarro en el largo plazo para hacerlos converger en resultados financieros con el modelo común, representa una vía más equilibrada, multilateral y solidaria para afrontar el desafío de la financiación autonómica, sin debilitar al Estado central. Prestar atención a las competencias singulares, respetar una ordinalidad bien definida, abordar elementos clave como la determinación de las necesidades de gasto o la unidad de servicios por población ajustada, además de ofrecer una solución equilibrada al peso de la deuda autonómica, podrían formar parte de una reforma del modelo actual que mejorase la posición de Cataluña, sin necesidad de que salga del sistema.

IV. CONCLUSIONES

El Estado de las autonomías es un proyecto en continua evolución, que combina la lógica financiera federal con la de una

confederación en los territorios forales. Este artículo aborda los principales problemas a los que se enfrentan las comunidades autónomas de régimen común, proponiendo soluciones basadas en la evolución reciente del sistema, la experiencia comparada y las enseñanzas del federalismo fiscal.

Entre los desafíos estructurales del régimen común que requieren ajustes profundos se encuentran la escasez global de recursos, las disparidades arbitrarias en la financiación per cápita, la limitada autonomía tributaria de las CC. AA. y la ausencia de incentivos para su uso efectivo. La inequidad, la complejidad del sistema, la falta de transparencia y la necesidad de una gobernanza multinivel que se aproxime a una realidad federal, agravan la situación frente al nuevo marco de estabilidad fiscal. En este contexto, hemos aportado soluciones diversas a estos problemas.

1. Para mejorar la suficiencia financiera es necesario que el Estado y las CC. AA. lleguen a un acuerdo sobre la ampliación de su espacio fiscal y la capacidad normativa, que les permita disponer de mayor autonomía tributaria. Autonomía, corresponsabilidad y suficiencia convergen hacia una combinación de instrumentos tributarios propios y la aplicación de una firme restricción presupuestaria. En este sentido, hemos propuesto como avance una posible ampliación de la cesión del IRPF, la introducción de un IVA colegiado sobre el tramo autonómico e impuestos especiales, y la reforma de los demás impuestos indirectos, acompañados de una transformación de carácter institucional. La reforma fiscal verde

es una nueva vía de tributación en la que está casi todo por hacer, donde las comunidades autónomas deben tener sus propios hechos impositivos y figuras impositivas.

2. Además, se propone introducir mejoras técnicas que faciliten el uso efectivo de la capacidad normativa de las CC. AA., especialmente en relación con los impuestos sobre la riqueza, cuya regulación obsoleta requiere una modernización y cierta homogeneización que evite las ineficiencias de una competencia fiscal a la baja.
3. El sistema evidencia una excesiva dependencia de las decisiones del Gobierno central, lo que limita la capacidad de las CC. AA. para resolver problemas de insuficiencia estructural o coyuntural. Esta situación, junto con una aplicación arbitraria de la equidad en el reparto de recursos, ha fomentado sentimientos de agravio comparativo entre las diferentes comunidades. La nivelación interterritorial y la equidad representan la parte más compleja del sistema, por lo que se propone eliminar los ajustes *ad hoc* y las particularidades redistributivas de las comunidades forales, después de alcanzar un consenso político en el enfoque –total o parcial– de la nivelación, la eliminación de la cláusula del *statu quo* y la limitación del reparto a través del principio de ordinalidad. En paralelo, se requiere avanzar en la metodología de cálculo de las necesidades de gasto a través de los habitantes ajustados para aproximar los recursos a las necesidades de gasto de los territorios.
4. Para hacer esto posible, se debe abordar una reforma

estructural de la gobernanza de las CC. AA. Esta reforma debe impulsar una mayor autonomía, transparencia y visibilidad, que permita discernir a la ciudadanía quién hace qué. El avance hacia una cultura federal pasa por avanzar hacia un federalismo cooperativo que favorezca la cogobernanza efectiva y solidaria, más aún si se pretende encarar con robustez y credibilidad la nueva disciplina financiera de la que se han dotado los países europeos.

NOTAS

(1) Para la primera fase de la crisis véase LAGO PEÑAS y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2013).

(2) En los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009 se contemplaba una inyección adicional de fondos a lo largo de tres años, que suponían más de 7.500 millones de euros consolidables.

(3) La comparación con la evolución de los recursos no financieros en las comunidades forales, que no representan, muestra que en éstas las consecuencias son inmediatas, la estabilidad de los ingresos es mayor y las caídas menos pronunciadas que en relación con el modelo común: hay un evidente fallo de diseño en el sistema, por cuanto una de las ventajas del modelo común debiera ser la mayor estabilidad que proporciona a sus integrantes. Las comunidades del modelo foral dependen de ellas mismas.

(4) Incluye la recaudación homogénea de los tributos cedidos con capacidad normativa, la recaudación de los otros tributos cedidos y las transferencias ordinarias del estado a competencias homogéneas.

(5) MONTESINOS, PÉREZ y RAMOS (2014) auscultan la evolución cuantitativa de los empleados públicos y detectan una caída a partir de 2011, que en las CC. AA. supuso revertir en dos años (2012-2013) los aumentos experimentados entre 2007 y 2011.

(6) Quedan fuera las universidades transferidas.

(7) Tomada del modelo de financiación autonómica para las CC. AA. de régi-

men común aprobado en 2009. Incluye factores de demanda potencial y de coste de prestación de los servicios (ver Ley 22/2009).

(8) Hemos ponderado la deuda de cada comunidad autónoma por sus ingresos no financieros, que miden de forma más adecuada su capacidad de devolución de los pasivos, cuando son estructurales (LAGO-PENAS y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, 2013).

(9) El mayor crecimiento de los pasivos tiene lugar justamente después de la aprobación de una de las normas sobre estabilidad financiera más dura de las sociedades occidentales (Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera); bien es cierto que la ley contempla un largo período de carencia de 10 años, durante el que regirá un sistema más discrecional de asignación del déficit autorizado.

(10) Con la media en 100. CRE, datos para 2022.

(11) Utilizamos esta variable porque nos permite comparar todas las CC. AA. y no solo las de régimen común.

(12) En su artículo 2, punto f. También se establece el principio, en el mismo artículo, de «c) La garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la comunidad autónoma de residencia». Garantía que parece corresponder al Estado.

(13) Incluimos las tasas y precios públicos y los impuestos.

(14) Se contemplan solo las CC. AA. de régimen común.

(15) El coeficiente de variación, sin Canarias, del IVA es del 0,22, frente a un 0,34 del IRPF.

(16) Por ejemplo, un mínimo de un 66 por 100 de las CC. AA. que representan al menos a un 66% de la población.

(17) Debiera dar lugar a una modificación del reglamento del Congreso para facilitar la acumulación del debate.

(18) Un fondo finalista para financiar inversiones y no gasto corriente.

(19) El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, regulado en la misma Ley 7/2022, de 8 abril, de Residuos y Suelos Contaminados para

una Economía Circular, no ha sido en cambio transferido a las CC. AA.; tampoco el impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, aprobado en la Ley 14/2022, de 8 de julio.

(20) Resulta curioso que las comunidades autónomas tengan la capacidad de regular los precios públicos en una actividad gestionada con autonomía por las universidades, mientras no pueden hacer lo mismo en sectores bajo su gestión directa, como la sanidad. Este contraste pone de manifiesto las inconsistencias en la distribución de competencias y la autonomía reguladora de las comunidades autónomas, destacando la necesidad de una revisión que permita una mayor coherencia y flexibilidad en la gestión de sus propios servicios públicos.

(21) Asumimos en lo fundamental las propuestas del capítulo V del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, 2022.

(22) Además, en el modelo foral, las Administraciones tributarias son provinciales y gestionan la práctica totalidad de los tributos. Aquí sí existe una Administración tributaria integral, sobre una base territorial limitada, sin que las deseconomías de escala parezcan jugar un papel apreciable.

(23) Por ejemplo, estableciendo un Consejo de Dirección de representación paritaria, que nombra una presidencia de propuesta central y una dirección general de propuesta autonómica.

(24) Si utilizamos los datos procedentes de la liquidación del sistema de financiación autonómica (SFA) de 2021 se producirían ligeros ajustes que no modificarían nada fundamental.

(25) Lo que obligaría a definir un porcentaje del gasto asociado a cada servicio y determinar qué es esencial y qué no: ¿la sanidad sí y la justicia no?

BIBLIOGRAFÍA

BALLETBÓ, A. y DE LA FUENTE, A. (2016). Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas: Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró. *Fedea Policy Papers*, n.º 2016-24. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

CADAVAL-SAMPEDRO, M. y CALVO-LÓPEZ, S. (2023). Indisciplina fiscal y

Mecanismos Extraordinarios de Liquidez. *Papeles de Economía Española*, n.º 175, pp. 121-136.

CADAVAL-SAMPEDRO, M., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PENAS, S. (2022). Economía política del federalismo fiscal español: a la espera de una reforma de la financiación autonómica. En *10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: Finanzas, instituciones y nuevos retos* (91-112). Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

CADAVAL-SAMPEDRO, M., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PENAS, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2024). *Propuestas para España: la reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia.

COLLDEFORN, M. y MONÉS, M. A. (2022). Apuntes para una reforma del sistema de financiación en clave federal. *Papers de la Fundació*, 122. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. (2024). *Informe sobre los resultados para Galicia del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común. Ejercicios 2009-2021*. (1602022-03).

CUENCA, A. (2015). Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común: problemas y opciones de mejora. *Fedea Policy Papers*, n.º 2015-10. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-10.pdf>

CUENCA, A. y GARCÍA, R. (2016). Cesión del 100 por 100 del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación. *Encuentros de Economía Pública 2016*, mimeografiado.

DE LA FUENTE, A. (2015). El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica., *Estudios sobre la Economía*

| | | |
|---|---|--|
| <p><i>Española</i> n.º, 2015-23. Madrid: FEDEA. http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2016a). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016-08. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/04/FPP2016-08.pdf</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2016b): El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016/02. Madrid: FEDEA. http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2018). El cálculo de la recaudación homogénea del impuesto sobre sucesiones y donaciones: una propuesta mejorada.», <i>Estudios sobre la Economía Española</i>, n.º 2018-18. Madrid: FEDEA, https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2020a). Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. <i>FEDEA Policy Papers</i> n.º, 2020-02. Madrid: FEDEA.</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2020b). ¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo. <i>FEDEA, Estudios sobre Economía Española</i>, n.º 2020-27. Madrid: FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-27.pdf. Madrid. Actualizado en agosto de 2023. https://bit.ly/2TM8NIQ</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2022a). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020. <i>Estudios de Economía Española</i> n.º 2022-22, Madrid: FEDEA. https://bit.ly/3fkOr6P</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2022b). Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2020-20. Madrid. Revisado en febrero de 2022. https://bit.ly/3kAX62D</p> <p>DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016). La reforma de la financiación autonómica:</p> | <p>conflictos y complejidad. <i>Fedea Policy Papers</i>, pp. 14/2016 Madrid: FEDEA.</p> <p>FERNÁNDEZ-GÓMEZ, N. y MONASTERIO-ESCUADERO, C. (2018). Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: i) A favor y en contra de la cláusula de <i>statu quo</i>. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2018-05. Madrid: FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf</p> <p>FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2016). Crise e modelo de financiamento autonómico 2009: Leccións para o futuro. <i>Revista Galega De Economía</i>, 25(2), 25-40. https://doi.org/10.15304/rge.25.2.3731</p> <p>FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO PEÑAS, S. (2024). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Una perspectiva regional. <i>Working Papers Ivie</i>, n.º 2024-4. València: Ivie. http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0424</p> <p>FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PEÑAS, S., VAQUERO-GARCÍA, A. (2017). Spanish fiscal decentralization: A successful (but still unfinished) process. <i>Environment and Planning C Government and Policy</i>. doi: 10.1177/2399654417704663</p> <p>GAGO-RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA-VILLOT, X. (2014). La imposición ambiental como opción para España. <i>Papeles de Economía Española</i>, n.º 139, 142-152.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. (2021). <i>40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas</i>. Madrid: Funcas.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S., CADAVAL-SAMPEDRO, M. HERRERO-ALCALDE, A. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2024). <i>Fiscal Equalization and Fairness: What Do Citizens Think About?</i>, en prensa.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2013a). Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las comunidades autónomas: una propuesta alternativa. <i>Revista de Economía Aplicada</i>, 63, pp. 117-136.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2013b). Las finanzas autonómicas: Expansión y crisis, 2002-2012. <i>Papeles de Economía Española</i>, n.º 138, 129-147.</p> | <p>LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2014). Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238, enero/febrero. Madrid: Funcas.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (DIR.). (2015). El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?. <i>Papeles de Economía Española</i>, 143, 2-14.</p> <p>LEY 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. <i>BOE</i> n.º 305, de 19/12/2009. Jefatura del Estado, BOE-A-2009-20375, https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con</p> <p>LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011). Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 197-(2/2011), pp. 37-65.</p> <p>MARAÑÓN-GÓMEZ, R. (2018). Las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos: viejos conocidos o grandes desconocidos. <i>Revista de las Cortes Generales</i>. n.º 103, pp. 709-731.</p> <p>MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las comunidades autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. <i>Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research</i>, 2020/2(47), pp. 31-56.</p> <p>MARTÍNEZ-LÓPEZ, D., PEDRAJA, F., MONÉS, M. A. y COLLEDEFORNIS, M. (2018). Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: ii) ¿Nivelación total o parcial? <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2018-07. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2014). La descentralización tributaria a las comunidades autónomas en España: Desafíos y Soluciones. En J. DURÁN y A. ESTELLER-MORÉ (Eds.), <i>Por una verdadera reforma fiscal</i>. Barcelona: Ariel</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y LAGO PEÑAS, S. (DIR.). (2020). <i>Desafíos pendientes de la descentralización en España:</i></p> |
|---|---|--|

| | | |
|--|---|---|
| <p><i>Suficiencia y autonomía tributaria.</i> Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFEEV, A. (2014). Capital infrastructure and equity objectives in decentralized systems. en J. FRANK y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (eds.), <i>Infrastructure and Decentralization: From Gaps to Solutions</i>. Cheltenham, UK.: Edward Elgar.</p> <p>MONÉS, M. A., BALLEBÓ, A. y DE LA FUENTE, A. (2016). Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016-09. Madrid. http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/05/FPP2016-09.pdf</p> | <p>ONRUBIA, J. (2016). Financiación autonómica y Administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016-21. Madrid: FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/09/FPP2016-21.pdf</p> <p>PÉREZ-GARCÍA, F. PÉREZ-BALLESTER, J. (2019). Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 96/2019, pp. 33-55. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>VV. AA. (2022). <i>Libro Blanco sobre la reforma tributaria</i>. Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>ZABALZA, A. (2015). Equidad y responsabilidad</p> | <p>en la financiación autonómica. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016-15. Madrid. FEDEA.</p> <p>ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2014). The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems. <i>Ivie Working Papers</i>, WP-EC 2014-02. Valencia: Ivie. http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2014-02.pdf</p> <p>ZUBIRI, I. (2007). Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización. En S. LAGO (ed.), <i>La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro</i> (, pp. 355-388.). Estudios de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> |
|--|---|---|

Resumen

El sector público local tiene ante sí retos pendientes desde hace mucho tiempo. Dos de los más fundamentales son el atomizado mapa de municipios y la indefinición de las competencias. Otras cuestiones adicionales en la agenda son las derivadas de las nuevas reglas fiscales, en vigor desde 2024, cuya adaptación interna sigue pendiente. En el trabajo se analizan estos asuntos, sugiriendo algunas propuestas de mejora.

Palabras clave: sector público local, mapa municipal, competencias, reglas fiscales.

Abstract

Local government in Spain has long faced pending challenges. Two very fundamental ones are the fragmented map of municipalities and the lack of definition of responsibilities. Other additional issues on the agenda are those arising from the new fiscal rules, in force since 2024, whose internal adaptation is still pending. The paper analyses these issues, suggesting some proposals for improvement.

Keywords: local government, map of municipalities, responsibilities, fiscal rules.

JEL classification: H72, H74, H77.

RETOS CONSABIDOS Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Roberto FERNÁNDEZ LLERA (*)

Universidad de Oviedo y Asociación Iberoamericana de Financiación Local (Aifil)

I. INTRODUCCIÓN

EN 2024 seguían pendientes de reforma la tributación municipal, el sistema de transferencias y el marco competencial de las entidades locales (EE. LL.). Además, como *elefante en la habitación*, la revisión de una planta municipal que se fijó en la primera mitad del siglo XIX y que ha experimentado mínimas variaciones. De igual modo, las nuevas reglas fiscales europeas siguen esperando su adaptación a un marco con varios niveles de gobierno, mediante un renovado pacto interno de estabilidad.

El presente trabajo pasa revista a varias cuestiones del sector público local, anotando debilidades, indicando fortalezas y sugiriendo líneas de mejora, basadas en la propia investigación y en la experiencia acumulada. En la sección segunda se analiza el mapa municipal como gran cuestión pendiente. La tercera sección analiza el estado del marco competencial, la sección cuarta avanza algunas ideas sobre un renovado pacto interno de estabilidad desde una óptica de autonomía local y la quinta recopila los principales retos de reforma financiera. Una última sección concluye. Se llama la atención sobre la brevedad del epígrafe específico sobre la tributación municipal y el sistema de transferencias, no por carecer de importancia –más bien

todo lo contrario–, sino porque juzgamos válida la remisión al informe aprobado en 2017 por la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018), dada su vigencia y también por pura economía expositiva.

II. EN EL PRINCIPIO FUE EL MAPA: ¿Y EN EL FUTURO?

El establecimiento de unos esquemas de gestión equilibrados para las EE. LL. en el conjunto de las Administraciones públicas pasa por definir con un cierto nivel de claridad su marco de responsabilidades, la relación entre las competencias asumidas *de iure* y *de facto* y los instrumentos de financiación. Como economistas, podemos analizar este asunto tanto desde el lado de la oferta, como desde el de la demanda.

El análisis de oferta implica examinar si la organización administrativa existente permite asumir con garantías la cobertura de las necesidades ciudadanas desde la proximidad y siempre ejerciendo el principio de autonomía local.

La Constitución española reconoce en su artículo 137 la autonomía de las EE. LL. y las comunidades autónomas (CC. AA.), que se confirma en el artículo 140, al consagrar que «la Constitución garantiza la autonomía

de los municipios». La autonomía *de las partes* se presenta así como la clave de bóveda sobre la que se debería edificar todo proceso de gestión descentralizada de los asuntos públicos, aunque el término en sí mismo no es del todo preciso y resulta conveniente matizar o concretar un poco más el alcance de algo tan manido como vilipendiado.

En este sentido, cabe indicar que la Carta Europea de Autonomía Local (1) la define en su artículo tercero como «el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos». Esta amplia definición sigue pecando de inconcreción y, por ello, ha dado origen a un intenso debate académico y político sobre su alcance, garantías y limitaciones (López y Arroyo, 2022).

En la práctica, se distinguen tres componentes al hablar de autonomía. En primer lugar, la autonomía es, por encima de todo, un concepto político, en virtud del cual los Gobiernos locales detentadores de esta potestad son competentes para ordenar sus prioridades y enfatizar el grado de ahínco con el que dan respuesta a las demandas ciudadanas en relación con sus responsabilidades. Este asunto dista de ser pacífico, dada la confusión entre los llamados servicios *impropios, de suplencia o no obligatorios*.

En un segundo estadio, aunque derivado del anterior, se encuentran la autonomía administrativa, definida como «independencia de un ente para regirse por sí mismo, dado un poder o potestad reglamentaria, a fin de cumplir con el servicio para

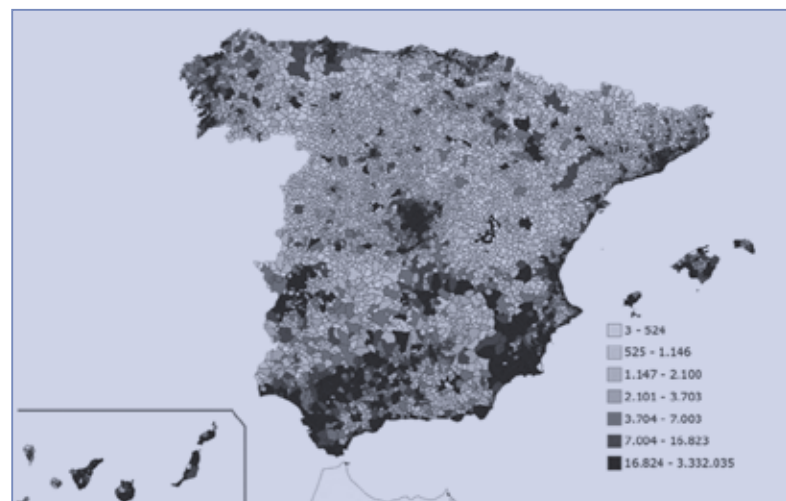
el cual fue creado», y la autonomía financiera o «capacidad de una Administración para decidir sobre sus propios ingresos y gastos a través de un presupuesto», según sendas definiciones del *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

Más allá de disquisiciones retóricas y debates jurídicos de indudable interés, la amenaza más grave a la efectividad de la autonomía local es la que tiene su base en la complejidad técnica creciente de la Administración pública contemporánea, que tiende a alejar con frecuencia las decisiones de los ciudadanos-contribuyentes, residenciándolas en la práctica en órganos muy tecnificados que pueden acabar restringiendo la verdadera expresión de su voluntad político-democrática, especialmente cuando la dimensión de la Administración local impide o dificulta en exceso la organización de equipos de gestión con la cualificación adecuada. Ciertamente, este es un asunto

que nos debería llevar de lleno al análisis de la planta municipal y sus inercias (2).

En este sentido, sabido es que la característica principal de la planta municipal española es su atomización y su heterogeneidad. Resulta prácticamente imposible agrupar los municipios con criterios razonables, sin que nos salga un número inmanejable de grupos y criterios normativos susceptibles de ser analizados en un marco convencional. Así, podemos encontrar municipios grandes, pequeños, de montaña, industriales, rurales, en riesgo demográfico, turísticos, insulares, ciudades *dormitorio*, capitalinos... y multitud de combinaciones de estas características y otras, reflejo de necesidades específicas y singularidades. Consecuencia de ello es que, con la planta actual, cualquier normativa local básica que pretenda abarcar todas esas especificidades en un marco comprehensivo parece una tarea quimérica, por regular tal cúmulo de excepciones.

MAPA DE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA SEGÚN SU POBLACIÓN



Fuente: INE.

El mapa adjunto, elaborado con los datos demográficos más recientes ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), presenta una visión panorámica del país muy ilustrativa. En él se observa la distribución de la población por municipios, representando las tonalidades más oscuras, una mayor concentración de la población. Se ven enormes espacios territoriales casi despoblados (la España *vaciada*), con abundancia de micromunicipios, sobre todo en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Aragón, La Rioja, Navarra, la mayor parte de Cataluña y el norte interior de la Comunidad Valenciana. Por el contrario, en Madrid, Murcia, Asturias, Islas Baleares, Canarias y buena parte de Andalucía, el minifundismo municipal parece menos señalado, sin obviar algunas excepciones llamativas.

En España existen 8.131 municipios, a los que hay que añadir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. De ellos, el 83,8 por 100 tiene menos de 5.000 habitantes. El municipio mediano cuenta con 523 habitantes y 237 municipios tienen menos de 30 habitantes. Por el contrario, *únicamente* en 64 municipios (0,8 por 100 del total) residen más de 100.000 habitantes, aun cuando estos representan el 40,5 por 100 de la población de derecho del país. Estos datos sirven para corroborar la gran casuística que compone la estructura municipal española que, a su vez, explica los abismos existentes en organización, profesionalización y capacidad de gestión, así como la mentada imposibilidad material de establecer reglas homogéneas.

En parte, a efectos de suplir los déficits de capacidad de gestión de los pequeños municipios y, también, como residuos de

la organización provincial preconstitucional, el mundo local aglutina otro entramado institucional, complejo y discutido en sus funcionalidades, aun sin negarle sus esfuerzos para compensar muchas debilidades del municipalismo. Concretamente, se mantienen como instituciones constitucionales 41 diputaciones provinciales (tres de ellas de régimen foral), siete cabildos insulares en las islas Canarias y cuatro consejos insulares en las islas Baleares. Por el contrario, las diputaciones han sido suprimidas en las seis CC. AA. uniprovinciales peninsulares, donde sus competencias han sido asumidas por las respectivas Administraciones autonómicas. Además, se han creado organismos de cooperación entre municipios para la gestión de servicios concretos, caso de las 947 mancomunidades o los 664 consorcios. Finalmente, la dispersión de la población en determinados territorios ha llevado a constituir 3.683 entidades de ámbito inferior al municipio, con diferentes denominaciones (3).

Lejos de ser un lugar común, el problema del minifundismo municipal «dificulta la provisión adecuada de servicios de calidad en amplias capas del territorio y origina inequidades evidentes en términos de igualdad de oportunidades» (Suárez y Vilalta, 2023), lo que nos lleva una vez más a los eternos dilemas que nuestros representantes políticos no quieren —o no se atreven— a encarar con la audacia necesaria: ¿debemos abordar cambios relevantes en el mapa municipal mediante fusiones o revisamos los canales de cooperación?

Con carácter general, la economía política de las fusiones en nuestro país no parece que propicie en estos momentos un

caldo de cultivo adecuado para ir por ese camino. De hecho, salvo algunas fusiones recientes de pequeños municipios en Galicia y un intento (frustrado, por el momento) de fusión de municipios de tamaño medio en Extremadura (Don Benito y Villanueva de la Serena), la tendencia más habitual ha sido la contraria, esto es, la desanexión de territorios. Tal vez si se hubiera aprovechado el período de crisis financiera que siguió a la caída de Lehman Brothers para realizar reformas administrativas profundas, como se hizo en otras partes de Europa (singularmente, Grecia y Portugal), se hubieran podido afrontar algunas resistencias de base identitaria, poco defendibles en términos de racionalidad económica, y se hubieran podido dar pasos iniciales en la dirección adecuada. Pasada esa ventana de oportunidad, las condiciones actuales de polarización política hacen más difícil afrontar esa tarea, como lo demuestra el (mal) ejemplo extremeño citado.

En cualquier caso, la fusión de municipios no es tampoco el bálsamo de Fierabrás. Existen argumentos de eficiencia y de equidad, e incluso algunas ventajas financieras que podrían alentar un proceso más o menos generalizado de fusiones al objeto de incrementar el tamaño medio de nuestros municipios. Entre los argumentos de eficiencia podemos destacar cómo se diluirían los costes fijos necesarios para el despliegue de cualquier servicio y se podría optimizar la gestión de infraestructuras. Además, se conseguiría una mayor base económica para la contratación de personal cualificado encargado de la gestión técnica de los servicios de su competencia, se podrían reducir los costes burocráticos y alcanzar una posición

más favorable a la hora de negociar con posibles proveedores, un entorno más atractivo para las empresas y una mayor coherencia en la gestión de los recursos, la planificación económica y la gestión del suelo. Un asunto no menor, aunque tampoco determinante, es que se reducirían los gastos en órganos de Gobierno, al minorarse el número de representantes políticos electos, lo que generaría oportunidades alternativas para asignar esos recursos. Con todo ello, se mejora la masa crítica para la eventual asunción de competencias vinculadas a servicios de proximidad.

En materia de equidad, una eventual fusión permitiría una distribución más justa de los costes de los servicios mediante la unificación de la política tributaria (impuestos, tasas y precios públicos) y la gestión ordenada en el territorio de beneficios fiscales, subvenciones y prestaciones sociales.

Además, con la normativa actual pueden obtenerse ventajas financieras en un proceso de fusión (4), en la medida en que la agrupación de habitantes da lugar a ganancias netas en el volumen de transferencias a recibir por el ayuntamiento resultante y lo coloca en una presunta mejor posición de acceso a los mercados financieros.

Frente a este catálogo de ventajas, es preciso también señalar algunas cautelas en sentido contrario. En contextos de alta dispersión de la población, una fusión no soluciona los principales problemas, dado que no es posible aprovechar las economías de escala, puede alejar a una parte de los ciudadanos de los centros de decisión, no produce ahorros significativos en órganos de Gobierno, puede generar

infrarrepresentación de los territorios menos poblados, puede acentuar los problemas vinculados a la brecha digital y puede, en suma, agrandar las inequidades personales mediante la aplicación de soluciones generales a necesidades diferenciadas. En consecuencia, sería bueno huir de posiciones fundamentalistas, dado que, en un contexto de población escasa, dispersa y envejecida, probablemente un proceso de fusiones generalizadas con base en criterios exclusivos de población (umbrales mínimos) no parece ninguna panacea para los problemas del minifundismo local.

En suma, más allá de las dificultades de índole político-institucional y de determinadas resistencias irracionales que pudieran ser combatidas con la información adecuada, nuestra posición en esta materia es que un proceso ambicioso de fusiones, al objeto de mejorar la capacidad de gestión de los municipios, debería empezar a ensayarse no en los pequeños núcleos de carácter rural, sino en entornos más urbanos donde la proximidad o incluso la continuidad de los núcleos de población permitan aprovechar la mayoría de las ventajas apuntadas, sin incurrir en sus inconvenientes. El ejemplo de Don Benito y Villanueva de la Serena encajaría como un guante en este planteamiento, por lo que sería muy aconsejable que los obstáculos que está encontrando ese proceso puedan ser sorteados y no frustren una iniciativa pionera que, a nuestro juicio, serviría de banco de pruebas para otros territorios en similares circunstancias.

Entre tanto, se deben tratar de aprovechar los ejemplos de buenas prácticas de cooperación, que algunos hay. No obs-

tante, las experiencias de gestión de servicios mediante instituciones supramunicipales sectoriales o generalistas (el caso de las mancomunidades en algunas CC. AA.) ofrecen resultados irregulares. La razón principal hay que buscarla en la aparición de problemas relacionados con la economía política de la gestión de estos organismos, tales como su gobernanza, la atribución de cuotas financieras y responsabilidades o los incrementos en la burocratización de los servicios. Con todo, es posible encontrar algunas experiencias exitosas de gestión colaborativa, en particular algunos consorcios que han conseguido alinear los objetivos de Administraciones locales y autonómicas, incluso en ocasiones con el sector privado.

El punto clave para poder valorar el grado de eficiencia con el que operen las Administraciones es el marco competencial en el que se mueven, lo que determinará las responsabilidades exigibles en cada momento. Esto es lo que al principio denominábamos análisis desde la demanda y a él nos conducimos ahora.

III. EL MARCO COMPETENCIAL: PROPIEDAD, SUPLENCIA Y EXPANSIONISMO

El asunto de la distribución de competencias entre las Administraciones públicas viene constituyendo una fuente permanente de conflictos y reivindicaciones que han contribuido a lo largo de la última década a tensar las relaciones intergubernamentales.

Al contrario de lo que sucede con las CC. AA., la Constitución no establece una enumeración de materias sobre las que los Gobiernos locales deban ejercer sus competencias, de manera

que este asunto se deriva hacia otras normas de menor rango. Concretamente, las normativas de carácter general (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- y leyes autonómicas de régimen local) atribuyen a los municipios la responsabilidad directa sobre algunas materias (servicios obligatorios), cuyo contenido concreto depende del tramo de población en el que se encuadren. Así, las obligaciones varían entre los menores de 5.000 habitantes que asumen las competencias más básicas y los de más de 50.000 que las ven notablemente ampliadas, con un par de tramos intermedios. No creemos necesario a estas alturas enumerar la lista completa de estas competencias, pero contiene desde los servicios tradicionales de proximidad por todos asumidos (desde alumbrado, limpieza, recogida de basuras, abastecimiento de agua, pavimentación...) hasta el transporte público y la protección al medio ambiente en los mayores. A esta lista genérica de competencias se le debería añadir todo un goteo de responsabilidades que les han sido encomendadas a los Gobiernos locales por la legislación sectorial (Míguez, 2024) y que, *de facto*, amplían el rango de las competencias obligatorias, sobre todo en el ámbito de los servicios personales.

El resultado es una confusión generalizada en materia de atribución de competencias que ha dado pie a una recurrente reivindicación por presunta insuficiencia de recursos para afrontar lo que se ha denominado (a nuestro juicio, con escasa fortuna) como gastos *impropios* o *de suplencia* que deben acometer los Gobiernos locales, según ellos, careciendo de recursos específicos para hacerlo. Algunos estudios académicos han cuantificado su

peso relativo en un entorno del 30 por 100 de los gastos locales, cifra que ha servido como base para apuntalar la reivindicación de los Gobiernos locales ante el Gobierno central de la necesidad de incrementar la financiación local en una cuantía aproximada de ese importe. Existe una base razonable para esa vieja reivindicación, pero sería bueno matizar su alcance.

Generalmente, los responsables políticos locales tienden a identificar como gastos *impropios* todos aquellos que no tienen su origen en las estrictas obligaciones que les atribuye la legislación básica estatal. Sin embargo, bajo ese rótulo general se incluyen en la práctica rúbricas muy diversas, que no siempre ponen de manifiesto, como se quiere hacer ver, agravios financieros territoriales. En efecto, es posible identificar gastos vinculados a nuevas obligaciones derivadas de la legislación sectorial, atribuidas en muchos casos, seguramente, con una estructura de financiación mal resuelta, pero también cabe encontrar otros que derivan de compromisos asumidos por razones más espurias, sin planificar la modalidad de gestión, ni su sostenibilidad financiera.

Podríamos diferenciar al menos tres situaciones. De un lado, aquellos gastos que tienen su origen en competencias asumidas por los Gobiernos locales mediante delegación de otras Administraciones, los cuales suelen venir acompañados de la correspondiente financiación con transferencias o cargas sobre los usuarios. Siendo así, no es menos cierto que, en no pocas ocasiones, el ente que delega va rebajando el nivel de cobertura financiera con el tiempo. En esos casos, el gasto local pasa a ser una verdadera *suplencia* (segunda de las situaciones) que sí origina un

déficit de financiación a la entidad local, sobre el que parece legítimo reivindicar mejoras, aunque estaríamos, en todo caso, hablando de un subconjunto del presunto 30 por 100 que habría que cuantificar. Finalmente, quedarían por cuantificar también toda una pléyade de gastos *voluntarios* (tercera de las situaciones), cuya relación con necesidades básicas de la población debería justificarse muy bien antes de pedir ayudas financieras ajenas. En ámbitos como los grandes eventos de ocio o deportivos, es posible hallar ejemplos paradigmáticos.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) hizo un intento de frenar el presunto expansionismo de los Gobiernos locales en materia competencial, estableciendo en su preámbulo como uno de sus objetivos explícitos el de «una Administración una competencia». La idea era evitar duplicidades y solapamientos, lo que, en opinión del legislador estatal provoca que «se difumine la responsabilidad de los Gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos».

Con esa finalidad, la LRSAL «enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación». Asimismo, dispone que «las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada».

Además, «la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria». Aparentemente, esta regulación tan taxativa debería haber servido para dejar zanjado el asunto de las llamadas competencias *impropias* y, sin embargo, a nuestro juicio, quedaron multitud de flecos sueltos que, en la práctica, han vuelto la LRSAL una norma fallida, pese a sus buenas intenciones. Esta ley no fue acompañada de un estudio serio que cuantificase y reparase en su caso las brechas financieras generadas por la asunción de gastos *de suplencia* por parte de los Gobiernos locales, entendidos estos en el sentido apuntado en párrafos anteriores y no como reconocimiento incondicional de la histórica reivindicación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). A nuestro juicio, el hecho de no haber puesto *el contador a cero* resta cierta credibilidad a los buenos deseos apuntados en el preámbulo de la LRSAL, más allá de lo discutible de algunas disposiciones concretas con las que se pretende abordar el problema, como las relaciones entre diputaciones provinciales y ayuntamientos, o la evaluación del coste efectivo de los servicios, entre otras.

De otro lado, tampoco ha ayudado a la normalización de relaciones intergubernamentales el diferente nivel de exigencia que, desde la Administración central, se ha tenido en los últimos años con las EE. LL. y las CC. AA. Como luego se verá, el hecho de que los niveles de cumplimiento de las reglas fiscales sean sustancialmente mayores en el subsector local tiene mucho que ver con la mayor intransigencia con los desvíos que esta

ha sufrido y que no viene sino a legitimar las reticencias de los Gobiernos locales o una sensación de agravio comparativo entre Administraciones.

Desde el lado de la oferta cuestionábamos el mapa municipal, reincidiendo en la eterna vinculación entre tamaño y capacidad de gestión, aun siendo conscientes de las dificultades de economía política para abordar cambios radicales en la planta. Desde la demanda, acentuamos la necesidad de clarificar el marco competencial, abordando con seriedad el asunto de los gastos *de suplencia*, sin maximalismos y con racionalidad.

La conjunción de ambos tipos de factores parece excluir a corto plazo un cambio sustancial en el tamaño de las responsabilidades que se les deben atribuir a los Gobiernos locales con carácter general. El minifundismo conspira contra la «segunda descentralización», siquiera sea por razones básicas de capacidad operativa. Sin embargo, mucho se podría ganar desde la proximidad en la gestión de determinados servicios de carácter personal, tales como la vivienda o los servicios sociales. En principio, nada impediría descentralizar asimétricamente estos servicios allí donde los Gobiernos locales prueben que son capaces de gestionarlos «de la forma más sostenible y eficiente», por usar la literalidad del artículo 85 de la LRRL. A nuestro juicio, esta es una vía que merece la pena explorar, con la que la ciudadanía podría salir ganando y que enlaza muy bien con el espíritu de las nuevas reglas fiscales, como se verá a continuación. Probablemente, los buenos ejemplos ayudarían a desarmar determinadas resistencias al cambio.

IV. PACTO INTERNO DE ESTABILIDAD: TAMBIÉN CON LAS ENTIDADES LOCALES

1. Panorama general con especial referencia a la regla de gasto

Tras el sucinto análisis del mapa de municipios (oferta) y del listado de competencias y servicios (demanda), las reglas fiscales serían ahora la envolvente de normas básicas en las que deben operar las dos cuestiones anteriores, conectando con el marco supranacional europeo. El primer dato muestra que el subsector local cerró cada ejercicio durante una década completa con superávit agregado, aunque desde 2022 se ha girado hacia un ligero déficit (cuadro n.º 1). Nada es casual, puesto que detrás de esas buenas cifras globales se sitúa un acervo histórico

CUADRO N.º 1
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD
(-) DE FINANCIACIÓN DEL
SUBSECTOR LOCAL

| | MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE DEL PIB |
|------|-------------------|--------------------|
| 2012 | 3.307 | 0,32 |
| 2013 | 5.689 | 0,56 |
| 2014 | 5.452 | 0,53 |
| 2015 | 4.645 | 0,43 |
| 2016 | 6.986 | 0,63 |
| 2017 | 6.733 | 0,58 |
| 2018 | 6.339 | 0,53 |
| 2019 | 3.831 | 0,31 |
| 2020 | 2.758 | 0,25 |
| 2021 | 3.413 | 0,28 |
| 2022 | -1.545 | -0,11 |
| 2023 | -1.263 | -0,09 |

Fuente: Central de Información de la Intervención General de la Administración del Estado.

de austeridad (Comín, 1996), sin duda, también conectado con el exiguo tamaño de la mayoría de los municipios.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2024a y 2024c) estima un horizonte de equilibrio agregado o ligero superávit en el medio plazo, cumpliendo así en sus exactos términos la exigencia constitucional (artículo 135.2) de «equilibrio presupuestario». No obstante, la institución fiscal independiente también alerta de riesgos por la previsible consolidación de gran parte de los gastos corrientes realizados mientras las reglas fiscales estaban suspendidas, por

ejemplo, algunos derivados de la pandemia de COVID-19, subidas salariales o actualizaciones de contratos, incluidos algunos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Por el lado de los ingresos, la AIReF también señala «la contención de algunos ingresos tributarios por nuevas medidas de rebaja fiscal comunicadas por algunas grandes corporaciones locales», lo cual, añadimos nosotros, podría ser replicado por otras EE. LL..

Una de las grandes novedades de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) fue la regla de gasto,

definida a partir de una tasa de referencia que rige como incremento porcentual máximo del gasto computable. Los datos nos dicen que la regla de gasto se ha cumplido en cinco de los siete años en que estuvo vigente entre 2013 y 2019, de tal suerte que en esos años de *normalidad* el gasto computable creció a tasas muy moderadas e incluso negativas. Por el contrario, para el período 2024-2027 se prevé el desbordamiento todos los años, si bien cabe recordar que el estricto cumplimiento se debe evaluar para cada entidad local (cuadro n.º 2).

Al hilo de las nuevas restricciones fiscales europeas desde 2024, parecen oportunas algunas consideraciones adicionales sobre la regla de gasto española. En primer lugar, para recordar que desde una óptica jurídica se trata de una norma contenida en una ley orgánica, con lo cual podría ser modificada mediante una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados o, aun manteniendo la regulación básica, podría modificarse el método de cómputo y/o supervisión, sustentado sobre órdenes ministeriales y acuerdos del Consejo de Ministros, por tanto, sin necesidad de aprobación parlamentaria, como sí la requieren los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. No es cuestión baladí en tiempos de elevada fragmentación política.

En segundo lugar, desde una visión de economía política, la regla de gasto puede ser un factor que condicione indirectamente el tamaño del sector público, medido a través de la ratio gasto público/producto interior bruto (PIB). No se encuentra, en cambio, un mandato correlativo expreso que asegure una proporción mínima de ingresos fiscales con relación al PIB.

CUADRO N.º 2
REGLA DE GASTO: OBJETIVOS Y CUMPLIMIENTO EN EL AGREGADO DE EE. LL.

| | TASA DE REFERENCIA | VARIACIÓN EFECTIVA DEL GASTO COMPUTABLE | CUMPLIMIENTO |
|------|--------------------|---|--------------|
| 2013 | 1,7 | -3,0 | SÍ |
| 2014 | 1,5 | 0,2 | SÍ |
| 2015 | 1,3 | 2,3 | NO |
| 2016 | 1,8 | -1,2 | SÍ |
| 2017 | 2,1 | 1,1 | SÍ |
| 2018 | 2,4 | 2,1 | SÍ |
| 2019 | 2,7 | 6,0 | NO |
| 2020 | n/a | -3,1 | n/a |
| 2021 | n/a | 7,3 | n/a |
| 2022 | n/a | 12,5 | n/a |
| 2023 | n/a | 7,5 | n/a |
| 2024 | 2,6* | 7,3** | NO |
| 2025 | 3,2* | 4,0** | NO |
| 2026 | 3,3* | 4,0** | NO |
| 2027 | 3,4* | 4,0** | NO |

Nota: n/a. No aplica: reglas fiscales suspendidas.

* Para 2024 se usa la tasa de referencia incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad ya avalada por la Comisión Europea, tras rechazar el Senado, por segunda vez (6 de marzo de 2024), los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2024; para 2025, 2026 y 2027 se usan las incluidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 16 de julio de 2024.

** Se usan las previsiones de la AIReF del 17 de julio de 2024 (AIReF, 2024c).

Fuentes: Ministerio de Hacienda y AIReF.

CUADRO N.º 3
AYUNTAMIENTOS SIN DEUDA
FINANCIERA

| | |
|--------------|--------------|
| 2012 | 3.056 |
| 2013 | 3.089 |
| 2014 | 3.448 |
| 2015 | 3.712 |
| 2016 | 3.765 |
| 2017 | 4.153 |
| 2018 | 4.403 |
| 2019 | 4.623 |
| 2020 | 4.895 |
| 2021 | 4.812 |
| 2022 | 5.118 |
| 2023 | 5.280 |
| Media | 4.196 |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, la regla de gasto es subsidiaria de los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste derivados de mecanismos adicionales de financiación para EE. LL. Esto implica que las medidas contenidas en ellos se deben aplicar prioritariamente, algo que parece recomendable que siga siendo así.

Es fácil ver que la actual regla de gasto, basada en un mero incremento lineal del gasto computable, puede forzar situaciones poco deseables, en tanto en cuanto renunciar hoy a un cierto margen de gasto puede provocar que mañana también el gasto computable sea menor. Por otro lado, la LOEPSF también establece que los «cambios normativos» que supongan aumentos permanentes de la recaudación permitirán también aumentar el nivel de gasto computable, pero si de tales «cambios normativos» resulta una disminución permanente de la recaudación, el gasto

computable entonces deberá disminuir en cuantía equivalente. Es obvio que no todas las variaciones de «recaudación» (la ley no habla de derechos reconocidos netos) traen causa de cambios normativos. También se puede dejar de ganar volumen de gasto, por ejemplo, si el incremento de recaudación se debe a una gestión tributaria más eficiente (en cuyo caso, se habría eliminado así el incentivo a una buena Administración) o a un ensanchamiento de la base fiscal por aumento del número de contribuyentes en algunos tributos municipales (verbigracia, por la puesta en servicio de una nueva urbanización de viviendas). Por último, esos «cambios normativos» pueden ser aprobados por la propia entidad local (claramente, con las ordenanzas fiscales), pero también pueden derivar de modificaciones legales operadas en el ámbito estatal o autonómico, afectando a los elementos definitorios de los tributos locales y a la recaudación por estos conceptos.

Otro rasgo de la regla de gasto es su rigidez, en el sentido de obligar en todo caso a que los ingresos obtenidos por encima de lo previsto se destinen «íntegramente» a reducir el nivel de deuda pública (artículo 12.5 de la LOEPSF). El legislador pareció obviar que una buena parte de los municipios españoles tenía deuda cero ya en 2012 (más de un tercio del total) y que al cierre de 2023 esa cifra había llegado a su *récord*, con dos de cada tres entidades municipales (cuadro n.º 3).

Desde 2014 y hasta 2019 la regla de gasto se flexibilizó para destinar parte del superávit a inversiones financieramente sostenibles (5). Con la pandemia de COVID-19 llegó en 2020 la suspensión de las reglas fisca-

les, alargada hasta 2023, de tal forma que las EE. LL. pudieron disponer con amplia libertad de sus remanentes de tesorería para gastos generales (embalsados hasta entonces en voluminosos depósitos bancarios), lo que produjo un significativo crecimiento del gasto. A pesar de lo anterior, el remanente de tesorería para gastos generales ajustado (6) no ha dejado de crecer en términos absolutos desde 2012 (cuadro n.º 4). En los últimos ejercicios casi supera el volumen de deuda viva, aproximando la posición activa/pasiva del subsector local a un saldo neto positivo.

2. Nuevas reglas fiscales, nuevos objetivos

Desde 2024 están en vigor las nuevas reglas fiscales europeas (7), con un enfoque más dirigido a la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, un ajuste plurianual vinculante basado en la evolución del gasto primario neto y una nueva cláusula de escape específica para cada país. Al cierre de este trabajo –29 de agosto de 2024– aún no había culminado el proceso de adaptación al marco descentralizado español, a pesar de su relevancia para el logro de los objetivos (AIRef, 2024b). Sin menoscabo de la coordinación general y las competencias exclusivas del Estado y de las CC. AA., ese nuevo pacto interno de estabilidad debe huir de imposiciones unilaterales, lo cual en el subsector local equivale a asegurar en todo momento una suficiente participación de las EE. LL. en el proceso de conformación de las decisiones. El corolario se resume en un papel más activo de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) y las asociaciones representativas de ámbito estatal y autonómico.

CUADRO N.º 4
POSICIÓN ACTIVA/PASIVA NETA DE LAS EE. LL.

| | REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES AJUSTADO | | DEUDA VIVA SEGÚN EL PROTOCOLO SOBRE DÉFICIT EXCESIVO | | POSICIÓN ACTIVA/PASIVA NETA* | |
|--------|---|--------------------|--|--------------------|------------------------------|--------------------|
| | MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE DEL PIB | MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE DEL PIB | MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE DEL PIB |
| 2012 | 5.343 | 0,52 | 44.003 | 4,27 | -38.660 | -3,75 |
| 2013 | 6.201 | 0,61 | 42.109 | 4,13 | -35.908 | -3,52 |
| 2014 | 8.295 | 0,80 | 38.329 | 3,71 | -30.034 | -2,91 |
| 2015 | 10.149 | 0,94 | 35.109 | 3,26 | -24.960 | -2,32 |
| 2016 | 12.394 | 1,11 | 32.197 | 2,89 | -19.803 | -1,78 |
| 2017 | 16.667 | 1,43 | 29.034 | 2,50 | -12.367 | -1,07 |
| 2018 | 17.841 | 1,48 | 25.780 | 2,14 | -7.939 | -0,66 |
| 2019 | 18.919 | 1,52 | 23.231 | 1,87 | -4.312 | -0,35 |
| 2020 | 19.694 | 1,76 | 21.953 | 1,96 | -2.259 | -0,20 |
| 2021 | 21.242 | 1,74 | 22.780 | 1,86 | -1.538 | -0,12 |
| 2022 | 22.718 | 1,69 | 23.055 | 1,71 | -337 | -0,02 |
| 2023** | 22.718 | 1,55 | 23.318 | 1,60 | -600 | -0,05 |

Notas: * La posición activa/pasiva neta es la diferencia entre el remanente de tesorería para gastos generales ajustado a criterios de contabilidad nacional y la deuda viva.

** Según las previsiones de la AlReF, el remanente de tesorería para gastos generales ajustado no habrá sido menor en 2023 con respecto a 2022, lo que supone el escenario más probable o prudente (Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo).

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

En el objetivo de estabilidad presupuestaria, apenas existe margen para las EE. LL., por la exigencia constitucional de «equilibrio presupuestario», la cual seguirá rigiendo para el conjunto del subsector local y para todas las EE. LL. Esto excluye la posibilidad, siquiera teórica, de objetivos asimétricos de déficit entre las EE. LL., dada la imposibilidad de reparto que deriva del atomizado mapa municipal.

Con respecto a la sostenibilidad financiera, ha de tenerse en cuenta sus dos vertientes, sobre la deuda financiera y la deuda comercial. Con respecto a la primera, ha de estarse a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y, en particular, al régimen de autorizaciones para las operaciones de crédito a largo plazo (artículo 53), articulado sobre el ahorro neto y la proporción de deuda viva respecto a

ingresos corrientes. Tras algunos vaivenes regulatorios durante la crisis financiera, el vigente régimen quedó definido de la siguiente manera (8):

- *Ahorro neto positivo y deuda viva respecto a ingresos corrientes inferior al 75 por 100:* la entidad local podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo para financiar inversiones, sin necesidad de pedir autorización.
- *Ahorro neto positivo y deuda viva entre el 75 y el 110 por 100 de los ingresos corrientes:* la entidad local podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo, previa autorización.
- *Ahorro neto negativo o deuda viva respecto a ingresos corrientes superior al 110 por 100:* no

se podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo.

Ante la expectativa de adaptación interna de las nuevas reglas fiscales europeas, pensando en el buen desempeño financiero del subsector local y, en última instancia, tratando de impulsar la autonomía local sin poner en peligro los objetivos de país, nos atrevemos a formular algunas ideas, sin ánimo rupturista alguno.

La primera es que deben seguir vigentes las variables de control del ahorro y de la ratio de deuda vida respecto a los ingresos corrientes. Ambas son indicadores acreditados de solvencia y, aún más, su tradicional utilización opera como un valor intangible que no se debe desdénar. Quizá fuese recomendable clarificar el cómputo técnico

del ahorro neto, pero en todo caso parece adecuado mantener la exigencia general de que este saldo sea positivo o, en caso contrario, que operen los obligados ajustes forzados en el presupuesto. En el otro lado, no sería descabellado pensar en elevar las referencias actuales de la proporción de deuda viva, siempre y cuando se cumplan los respectivos objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, así como las demás exigencias de transparencia, suministro de información y rendición de cuentas. En tales supuestos, las EE. LL. podrían concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, con la finalidad de financiar inversiones productivas, sin necesidad de autorización administrativa (o una muy laxa) y sin más disciplina que la aplicada por el mercado financiero, lo que redundaría en una mayor autonomía local. Además de la *recompensa* financiera que supondría, también facilitaría la financiación de proyectos de inversión –sin ir más lejos, en digitalización o sostenibilidad ambiental– con una elevada tasa de rentabilidad social. Si se optase por no modificar las referencias numéricas, otra opción que facilitaría la gestión plurianual sería la de utilizar para el cómputo medias de varios años, en lugar del dato del ejercicio inmediatamente anterior. Al mismo tiempo, se evitarían errores de salto o variaciones atípicas debidas a concretas operaciones de crédito o a cambios coyunturales en los ingresos corrientes.

Una segunda cuestión que pide paso es la referida a la capacidad de disposición de las EE. LL. sobre su superávit presupuestario y sus remanentes de tesorería acumulados. La LOEPSF obliga a destinar el superávit a reducir el nivel de endeudamiento

neto y solo admite puntuales excepciones, bajo condiciones muy restrictivas y, por si fuera poco, sujetas a prórroga anual en las leyes de presupuestos generales del Estado. Una posibilidad pasaría por ampliar el ámbito subjetivo y objetivo de las inversiones financieramente sostenibles (incluso a determinados gastos corrientes vinculados a inversiones anteriores), si bien parece adecuado seguir asegurando con prioridad el pago de deudas con acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, así como el resto de las obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior. La reforma, en este caso, debería encaminarse a clarificar los fines de impulso que se persiguen –de nuevo han de ser coherentes con las prioridades europeas de transformación económica– y, sobre todo, agilizar el farragoso procedimiento de autorización, verificación y gestión, una queja habitual de las EE. LL., de la que da buena prueba la escasa utilización del mecanismo mientras estuvo en vigor (VV. AA., 2018; Tribunal de Cuentas, 2022).

Pasando a la sostenibilidad de la deuda comercial dentro del nuevo paquete de reglas fiscales europeas, sería adecuado que las medidas extraordinarias o mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez de las EE. LL. volviesen a tener ese carácter excepcional, ligado además a una estricta condicionalidad de acceso y permanencia. Desde su creación, estos instrumentos han estabilizado su importancia relativa en torno a una cuarta parte de la deuda viva local (9), lo que *de facto* les dota de carácter cuasipermanente en algunas EE. LL., sin que sea ese su cometido natural.

Proponemos también un estudio sobre un sistema de quiebras y extinción ordenada de EE. LL. que, preservando el interés público y respetando las competencias del Estado y de las CC. AA., asegure el cumplimiento de las reglas fiscales y proporcione la debida atención a las deudas y demás obligaciones con proveedores. A diferencia de las cuestionadas medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso de la LOEPSF, aquí el resultado final sí podría ser eficaz, aunque también pudiese implicar la alteración indirecta del mapa municipal, cuestión por la que seguimos abogando en todo caso (10).

Finalmente, con respecto a la regla de gasto, se ha de insistir en que la inmensa mayoría de los municipios españoles no cuenta con una mínima masa crítica, ni apenas recursos significativos, ni siquiera personal técnico para hacer un puntual seguimiento. Dicho en otras palabras, la única regla de gasto factible en el ámbito local queda limitada en la práctica a una limitación sobre el gasto presupuestario no financiero, complementada con un uso limitativo del remanente de tesorería, tal como se ha sugerido. Con todo, son posibles y deseables algunos cambios, por ejemplo, para regular mejor los supuestos de incremento de población (sobre todo si es muy repentina o estacional) o los impactos derivados de leyes estatales y autonómicas que afectan a los ingresos y gastos locales. De igual modo, debería tratar de evitarse la consolidación presupuestaria de los gastos extraordinarios por catástrofes o acontecimientos muy puntuales. Con respecto a la tasa de referencia, no se puede olvidar que es fijada unilateralmente por el Ministerio de Economía sobre la base de variables macroeconómicas, muchas veces alejadas de la ges-

CUADRO N.º 5
DIFERENTES DEFINICIONES DE MUNICIPIOS GRANDES

| UMBRAL DE POBLACIÓN O REQUISITO INSTITUCIONAL | REFERENCIA NORMATIVA |
|--|----------------------|
| - Población superior a 250.000 habitantes | |
| - Capitales de provincia y población superior a 175.000 habitantes | |
| - Capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas | Artículo 121 LRBRIL |
| - Población superior a 75.000 habitantes y «circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales» apreciadas por el parlamento autonómico | |
| - Población superior a 200.000 habitantes | Artículo 53 TRLRHL |
| - Capitales de provincia o de comunidad autónoma | |
| - Población igual o superior a 75.000 habitantes | Artículo 111 TRLRHL |

Fuente: Elaboración propia.

ción financiera local ordinaria. A tal fin, la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018) sugirió explorar un camino de posibles asimetrías u objetivos diferenciados, en lugar del modelo basado en una tasa de referencia uniforme (11). Consideraba dicha Comisión que «cualquier excepción debería estar supeditada al cumplimiento por parte de cada entidad local de las demás reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública), y a la verificación de indicadores de una situación financiera saneada y de solvencia». Compartiendo esta prevención, se podría asumir que en la regla de gasto caben sendas diferenciadas, quizá no para cada una de las EE. LL., pero sí al menos por grupos o tipos, atendiendo a su tamaño y/o su situación financiera. *A priori*, los municipios *grandes* parecen más adecuados para explorar estos objetivos diferenciados en la regla de gasto (AIRef, 2024b). Para las EE. LL. que no sean *grandes*, la única posibilidad de diferenciación parece seguir siendo el uso más o menos libre de los remanentes de tesorería, en función del cumplimiento individual de los objetivos de déficit y deuda (financiera y comercial),

así como las demás obligaciones de transparencia, suministro de información y rendición de cuentas. Con todo, restaría determinar qué municipios se consideran *grandes* a estos efectos, puesto que ahora ni siquiera hay un criterio *único* (cuadro n.º 5). Como parámetro homogeneizador, sugerimos que un municipio calificado como *grande* no debería tener una población inferior a la que tenga la comunidad autónoma más pequeña (12), quizá con un margen excepcional, y motivado en cada caso, para las capitales de provincia o de la comunidad autónoma que lo soliciten.

V. «Y TODO ESTO, ¿QUIÉN LO PAGA?». UN BREVE APUNTE SOBRE FINANCIACIÓN

Es conocida la anécdota de Josep Pla, cuando en 1954, hace ya setenta años, llegó a Nueva York y, tras un paseo por las calles de Manhattan, maravillado por un alumbrado público y privado nunca visto por él y, en un arrebato de su fino sentido catalán, ante tanto derroche, preguntó: «Y todo esto, ¿quién lo paga?».

Salvando mucho las distancias del asombro, es justo reconocer que los Gobiernos locales

españoles han venido, en general, haciendo una labor encomiable de prestación de servicios de proximidad, algunos, incluso, yendo más allá del marco de sus obligaciones más restringidas, como hemos ya visto en secciones anteriores, y todo ello respetando al máximo las reglas fiscales macro, a unos niveles no encontrados en el resto de las Administraciones públicas.

Veámos también cómo el asunto de la deuda no es algo preocupante, más allá de unos pocos casos concretos de municipios que ciertamente se hallan, por diversas circunstancias, en condiciones especialmente delicadas.

Pues bien, puestos en esos términos, corremos el riesgo de concluir que el sistema de financiación local es *suficiente* y que, por tanto, frente a lo que sucede con otros modelos (típicamente el autonómico) no requiere de grandes reformas, ni de inyección de ingentes cantidades de recursos adicionales. Tal parece ser la actitud de los sucesivos Gobiernos centrales que, desde hace tiempo, vienen demorando la reforma de la financiación local y subordinándola o, en todo caso, postergando la discusión, ante la mucho más mediática financiación autonómica.

A nuestro juicio, este planteamiento es notoriamente injusto y ello por dos razones fundamentales. De un lado, identificar «suficiencia» con «poco endeudamiento» implica desprestigiar el esfuerzo en materia de responsabilidad realizado por miles de corporaciones en el país, que han debido aplazar la cobertura de una parte más o menos relevante de las necesidades de su ciudadanía, ateniéndose al marco de su restricción presupuestaria. En la práctica, la «suficiencia» no deja de ser un concepto vacío en sí mismo, por cuanto, con carácter general, las necesidades son ilimitadas, en la medida en que todo servicio es siempre susceptible de ser mejorado (en cantidad y/o en calidad) y, por tanto, cualquier Administración podría, eventualmente, alegar que sus recursos son «insuficientes». Además, se podrían aducir que una parte sustancial de esa responsabilidad financiera de la que han hecho gala las EE. LL. se ha debido al mayor nivel de exigencia con el cumplimiento de las reglas fiscales que han soportado de parte de las autoridades centrales, como ya apuntábamos en este artículo. Sin duda, si se hubiera puesto el mismo celo en el cumplimiento normativo con las CC. AA., estaríamos hablando de otras cifras de endeudamiento global.

La segunda razón por la que consideramos injusto el hecho de postergar *sine die* la reforma de la financiación local es que, aun cuando se cumpliera el requisito de suficiencia (asunto, que como hemos visto tiene poco sentido discutir), ello no significaría que el modelo actual sea eficiente y equitativo. No es nuestra intención detenernos a reiterar argumentos de sobra conocidos en esta materia (13). Baste aquí recordar que

no queda muy lejos el informe encargado a la precitada Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV. AA., 2018), cuyas conclusiones asumimos como propias, en el que se abordaban en detalle tanto la necesidad de poner al día los espacios fiscales propios sobre los que los Gobiernos pueden ejercer sus capacidades normativas (impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales) como la de abordar una reforma en profundidad del modelo de transferencias, tanto las procedentes de la Administración central (participación en ingresos del Estado, especialmente, por ser la más relevante en su cuantía), como las menos implantadas —donde siquiera lo están— participaciones en ingresos de las CC. AA. (Suárez, 2017), al objeto de dotarlas de un marco de equidad y nivelación del que ahora, es consenso generalizado, carecen.

En materia tributaria, las propuestas principales pasan por potenciar el cobro de tasas y precios públicos allí donde los servicios no tengan un componente redistributivo acusado; impulsar la imposición sobre la propiedad inmobiliaria como elemento nuclear del sistema; reformar el impuesto sobre actividades económicas, incorporando al mismo algunas bases sin fiscalizar en el momento actual, como son las profesionales; y repensar el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, al objeto de combinar su actual carácter patrimonial con los nuevos objetivos medioambientales. Además, se propone una solución definitiva al eterno problema del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, consistente en extender el ámbito de su aplicación y gravar las plusvalías reales, integrándolo

mediante deducciones con la imposición sobre la renta (personal y societaria). También, llevar a cabo ajustes técnicos en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y valorar la implantación de nuevos tributos, como uno que grave los alojamientos y/o las actividades de carácter turístico, así como, eventualmente, algún tipo de capacidad normativa local de carácter potestativo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (recargo sobre la cuota líquida).

En materia de transferencias, la propuesta esencial, más allá del despliegue definitivo de las participaciones en ingresos de las CC. AA., consiste en abolir el actual sistema dual e inequitativo de participaciones en ingresos del Estado, reemplazándolo por dos modelos de transferencias de nivelación basados en componentes de necesidad y capacidad, diferenciando entre categorías de municipios según su tamaño (14).

En suma, respondiendo a Josep Pla, y como no puede ser de otra manera, todo esto lo pagan los usuarios (a través de tasas y precios públicos) y los contribuyentes, sean estos los propios de cada entidad (tributos locales), o los ajenos en virtud de una regla más o menos explícita de solidaridad (transferencias intergubernamentales).

VI. DECÍAMOS AYER: DECÁLOGO INCOMPLETO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En 2023 finalizaron las circunstancias excepcionales que justificaron la suspensión de las reglas fiscales. A principios de 2024 se aprobaron las nuevas reglas fiscales europeas, siendo el

turno ahora para su adaptación interna, incluyendo el subsector local. La reforma no será sencilla, puesto que implica acuerdos de amplia base política, pero desde luego, la alternativa del *statu quo* no parece una opción. Muy posiblemente, dicha reforma habrá de concluir con modificaciones en la LOEPSF, la LRBRL y el TRLRHL, así como adaptaciones de la normativa autonómica y local complementaria y de desarrollo.

En el nuevo tiempo, algunos temas seguirán en la agenda, como ya lo están desde hace demasiado tiempo. Aquí encontramos el atomizado mapa municipal, la indefinición de las competencias locales y la incertidumbre en la que siguen sumidos los sistemas —el plural es intencionado— de financiación. Otras cuestiones no cambiarán demasiado, salvo improbable reforma constitucional (el objetivo de equilibrio presupuestario). Y otras sí sugieren caminos más innovadores, caso de los objetivos diferenciados de deuda y, sobre todo, la nueva regla de gasto, también con horizontes de mayor flexibilidad y autonomía local para EE. LL. de cierto tamaño.

Las EE. LL. afrontan el nuevo momento con una situación financiera saneada a nivel agregado, aunque persisten preocupantes situaciones individuales (no muchas) que se han ido convirtiendo en estructurales y que se deben atender con ejecutividad. Este panorama ha de ser una circunstancia para tener muy en cuenta por el Gobierno central y las CC. AA. en un renovado pacto interno de estabilidad.

De otro lado, el sector público local tiene ante sí desafíos que también comparte con los demás niveles de gobierno. Uno muy evidente es el refuerzo de

los mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas, contratación pública y evaluación de políticas, todo ello, en el marco envolvente de la transformación digital. En este sentido, resulta crucial el papel de los órganos interventores locales y, más en general, del personal funcionario con habilitación nacional, con deficiente o inexistente dotación en muchos casos. Por su parte, las instituciones de control externo deben impulsar su cometido, con informes que atiendan al cumplimiento de la legalidad, pero también a las nuevas exigencias de fiscalización operativa y con enfoque evaluador. Finalmente, la AIREF tiene en la supervisión presupuestaria su tarea esencial que no cabe, sino ser mejorada aún más día a día, en simbiosis con las propias EE. LL.

NOTAS

(*) Las opiniones de este autor no representan necesariamente las de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, contenidas en los informes aprobados por dicha institución.

(1) Ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE del 24 de febrero de 1989).

(2) El análisis que sigue sobre este asunto está basado en Suárez (2024).

(3) Todas las cifras son de la base de datos general de EE. LL., a fecha de 29 de agosto de 2024.

(4) Artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

(5) Disposición adicional sexta de la LOEPSF y disposición adicional decimosexta del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

(6) Se restan del remanente de tesorería para gastos generales el saldo de obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y el saldo de acreedores por

devolución de ingresos pendientes de aplicar al presupuesto, ambos a 31 de diciembre.

(7) *Diario Oficial de la Unión Europea* del 30 de abril de 2024.

(8) Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. En todo caso, seguirán exigiendo autorización del Ministerio de Hacienda las nuevas operaciones en divisas o mediante emisiones de deuda u otra apelación al crédito público.

(9) El dato se obtiene de las estadísticas del Banco de España.

(10) El ministro del ramo no estaba de acuerdo en 2016: «dijimos que no iba a quebrar ninguna Administración pública en España y, efectivamente, no ha quebrado ninguna Administración pública. Por tanto, no hay motivo para que realmente se produzca ningún tipo de *default* [...]. Aquí no quiebra nadie, pero hay que hacer los deberes de la corrección del déficit» (Consejo de Ministros, 18 de marzo de 2016 [<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2016/cmrp20160318.aspx>]: consultado el 1 de junio de 2024).

(11) La Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (VV. AA., 2018) también esbozaba una reforma en el mismo sentido, al considerar «que debería mejorarse el diseño técnico de la actual regla de gasto, especialmente en lo que concierne a su territorialización».

(12) La Rioja, con unos 300.000 habitantes.

(13) Véase, por ejemplo, MUÑOZ y SUÁREZ (2018)

(14) La propuesta concreta de la Comisión habla de distinguir entre municipios «grandes» y «pequeños», situando la frontera en los 20.000 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

AIREF. (2024a). Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2024, 11 de abril de 2024. *Informe 2/24*.

| | | |
|--|---|--|
| <p>AIReF. (2024b). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la unión europea, 3 de julio de 2024. <i>Opinión 1/24</i>.</p> <p>AIReF. (2024c). Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2024, 17 de julio de 2024. <i>Informe 22/24</i>.</p> <p>COMÍN COMÍN, F. (1996). <i>Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)</i>. Barcelona: Crítica.</p> <p>LÓPEZ CASTILLO, A. y ARROYO GIL, A. (DIRS.) (2022). <i>Garantías y límites de la autonomía local</i>. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.</p> <p>MÍGUEZ MACHO, L. (2024). La delimitación competencial entre comunidad autónoma y entidades locales en Galicia: planteamiento general y análisis sectorial. En C. CAMPOS ACUÑA</p> | <p>y R. FERNÁNDEZ LLERA (dirs.) y M. CADAVAL SAMPEDRO, M. (coord.), <i>La reforma inconclusa de las competencias locales. VI Informe Red Localis</i>. Ourense: Red Localis.</p> <p>MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 92, 19-37.</p> <p>SUÁREZ PANDIELLO, J. (2017). De cómo olvidamos las PICAs en Flandes. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 89, 91-120.</p> <p>SUÁREZ PANDIELLO, J. (2024). Repensando los municipios del futuro: ¿más competencias o más capacidad de gestión? En C. CAMPOS ACUÑA y R. FERNÁNDEZ LLERA (dirs.) y M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), <i>La reforma inconclusa de las competencias</i></p> | <p><i>locales. VI Informe Red Localis</i>, en prensa. Ourense: Red Localis.</p> <p>SUÁREZ PANDIELLO, J. y VILALTA FERRER, M. (2023). Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas. En C. CAMPOS ACUÑA y R. FERNÁNDEZ LLERA (dirs.) y M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), <i>Retos y desafíos de los municipios de menor población. V Informe Red Localis</i>. Ourense: Red Localis.</p> <p>TRIBUNAL DE CUENTAS. (2022). <i>Fiscalización sobre las inversiones financieramente sostenibles realizadas por los ayuntamientos, ejercicio 2019</i>. Informe 1467.</p> <p>VV. AA. (2018). <i>Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017</i>. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> |
|--|---|--|

COLABORACIONES

III.
**LA ADAPTACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO A LOS
CAMBIOS EN EL ESCENARIO**

Resumen

El objetivo de este trabajo es confrontar las buenas prácticas que identifica el federalismo fiscal para el acometimiento del reto climático con la praxis que se está desarrollando en España. Sobre la base de este análisis, se detallan como segunda ambición de este trabajo algunas propuestas de reforma. Para ello, en primer lugar, se enmarca la estrategia contra el cambio climático de España en los compromisos internacionales y europeos asumidos por nuestro país. A continuación, se ofrece una panorámica de los recientes desarrollos del federalismo fiscal respecto del cambio climático en las cuatro áreas que conforman su objeto de estudio: la atribución de responsabilidades y de poder fiscal entre niveles de gobierno, el diseño de un sistema de transferencias, la capacidad de endeudamiento, y las relaciones intergubernamentales. Esta misma lógica se aplica al análisis sobre España, que concluye en un conjunto de propuestas de reforma.

Palabras clave: cambio climático, federalismo fiscal, políticas públicas, España.

Abstract

The aim of this paper is twofold. On the one hand, considering the recent developments in fiscal federalism, we analyze how Spain is addressing the challenge of climate change. We first explore the international and European commitments acknowledged by Spain. Next, we offer an overview of recent fiscal federalism developments to tackle climate change, focusing on the four pillars of fiscal decentralization: the assignment of expenditure and revenue responsibilities, the design of intergovernmental transfers, and borrowing. Based on those insights for the Spanish case, the second aim of this paper is to propose policy recommendations to enhance the efficiency, efficacy, and equity of government interventions.

KeyWords: climate change, fiscal federalism, public policies, Spain.

JEL classification: H00, H70.

CAMBIO CLIMÁTICO Y FEDERALISMO FISCAL: RETOS Y PROPUESTAS PARA ESPAÑA (*)

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

José Manuel TRÁNCHEZ-MARTÍN

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Facultad de Derecho

Eduardo SANZ-ARCEGA

Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

I. INTRODUCCIÓN

EL problema del cambio climático es una realidad generalmente aceptada. Sus efectos nocivos se muestran en todas las áreas del planeta y son cada vez más contundentes las evidencias científicas que refrendan cómo el nuevo contexto climático es la causa del aumento medio de las temperaturas y del nivel del mar, la extensión de procesos de desertificación, o el incremento de otros desastres climáticos extremos.

A diferencia de otros procesos de cambio en la climatología que se han observado a lo largo de la evolución de la Tierra, el consenso científico es claro en señalar que es la acción humana, a través de la emisión de gases de efecto invernadero, la que está provocando el calentamiento global. Adicionalmente, estas alteraciones se están produciendo a una velocidad sin precedentes, lo que dificulta los procesos de adaptación.

Los efectos nocivos del cambio climático sobre la humanidad se proyectan de forma directa (nuevas enfermedades, efectos de eventos extremos...) y de manera indirecta, a través de alteraciones en los sistemas ecológicos y productivos (agricultu-

ra, pesca, etc.). Aunque existen diferentes opiniones respecto a cómo cuantificar esos daños, se acepta generalmente que el impacto del cambio climático es ampliamente grave en términos económicos y sociales.

El cambio climático y la necesidad de contener sus efectos condiciona el marco en el que ya se desenvuelven las políticas públicas de la mayoría de los países. En este sentido, las políticas de lucha contra el cambio climático se vienen agrupando en dos grandes categorías. Por un lado, se definen *las políticas de mitigación (o descarbonización)*, que son el conjunto de acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, consideradas la fuente que provoca y acelera el calentamiento global. Por otro lado, se encuentran *las políticas de adaptación*, que englobarían aquellas acciones dirigidas a limitar los impactos y riesgos derivados del cambio climático sobre los sistemas ecológicos y los sectores económicos.

El reto climático presenta una naturaleza transversal que afecta, en mayor o en menor medida, a todos los sectores económicos, por lo que las políticas de mitigación y de adaptación deben tener un desarrollo in-

tegral. Desde el punto de vista de la planificación estratégica en el diseño de políticas, el reto climático puede afrontarse a través de políticas estrictamente medioambientales, como los derechos de emisión, y también a través de una planificación estratégica en el resto de las políticas generales, en las que se puedan incorporar objetivos climáticos como, por ejemplo, la eficiencia energética en edificaciones (1).

A resultas de lo anterior, el cambio climático impone un problema de gobernanza global que, en el caso de la economía pública, abre una nueva agenda (De Mello y Martínez Vázquez, 2022). Cuatro razones concatenadas explican la afirmación anterior.

En primer lugar, es bien conocido que las estimaciones proyectan una considerable heterogeneidad en el grado de impacto negativo del cambio climático en los sectores públicos de los diferentes Estados, pero ninguno de ellos escapa a sus efectos (ilustrativamente, FMI, 2023; Cevik y Jalles, 2023a; Black *et al.*, 2024) (2). En el caso de España, es uno de los Estados de la Unión Europea más expuestos al riesgo climático, tanto por lo que hace a la emergencia de *shocks* temporales importantes como a la aparición de peores condiciones climáticas estructurales para el crecimiento potencial de la economía. Sirvan como ejemplo Amblar Francés *et al.* (2017), AEMET (2019), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020) o Gagliardi *et al.* (2022) (3).

En segundo lugar, el grado de desarrollo económico de los Estados condiciona el nivel de instrumentos y capacidades para

afrontar el reto climático. Una cuestión que resulta especialmente importante en lo que se refiere a la recuperación del impacto de crecientes desastres naturales derivados del calentamiento global (Cevik y Jalles, 2022) (4). Además, alcanzar la neutralidad climática no puede ignorar que tanto los acuerdos internacionales como las medidas adicionales aprobadas por los diferentes países influyen sobre el crecimiento económico potencial a futuro de los distintos sectores económicos (Chateau *et al.*, 2022; Timilsina, 2022; Levinson, 2023 [5]).

Por todo ello, la aceptación social y la legitimidad de las políticas públicas para descarbonizar la economía resultan cruciales para su éxito (Hallegatte *et al.*, 2023). La evidencia empírica muestra las bondades de la educación y la conciencia climática como palancas positivas para lograr el compromiso de la ciudadanía hacia las políticas públicas de descarbonización (Angrist *et al.*, 2023; Cascavilla, 2023). En todo caso, el apoyo también depende del efecto coste-beneficio personal y de la progresividad de la medida (Dabla-Norris *et al.*, 2023) (6). Finalmente, de forma importante en entornos políticamente polarizados, el modo en el que se trasladen los mensajes políticos para lograr el apoyo de la ciudadanía es fundamental para la aceptación de las distintas iniciativas legislativas (Herberz *et al.*, 2023).

En el caso de España, la sociedad se muestra muy mayoritariamente sensible a los riesgos que entraña el calentamiento global, pero la aceptación de medidas fiscales que coadyuven a la descarbonización depende de la medida concreta que sea puesta sobre la mesa. Por ejemplo, en el

caso de eventuales incrementos impositivos sobre los combustibles fósiles o de aumentos en los precios públicos asociados al transporte, su aceptación descansa sobre la justicia percibida de la medida, la autoubicación ideológica –con una leve menor sensibilidad de los ciudadanos más conservadores– y la información concreta que se haya trasladado a la ciudadanía sobre la oportunidad y naturaleza de la propia iniciativa legislativa (Lázaro Touza *et al.*, 2019; Maestre-Andrés *et al.*, 2021; Lázaro Touza *et al.*, 2024).

En tercer lugar, el cambio climático ya ha impactado en la producción de una ingente normativa que configura una nueva realidad jurídica. Además, desde el punto de vista de la premura para el diseño y ejecución de las políticas públicas en aras de lograr la neutralidad climática, la Unión Europea se ha situado a la vanguardia del compromiso político para lograrla. Por consiguiente, junto con el resto de los socios comunitarios, nuestro país se sitúa entre los Estados del mundo que han asumido unos objetivos más exigentes. A modo de ilustración, los objetivos comunitarios de reducción de emisiones, que ya preveían la consecución de la neutralidad climática en 2050, se han acelerado, por cuanto la Unión Europea asumió el objetivo de reducir en un 55 por 100 (inicialmente, un 40 por 100) las emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2030 (7). Aunque la normativa para la reducción de emisiones diferencia entre las obligaciones de los sectores difusos, de aquellos otros sujetos al comercio de derechos de emisión todos ellos deben adaptarse a la nueva realidad climática y contribuir a la descarbonización de la economía (8).

Finalmente, como cuarta razón que fundamenta la aparición de una nueva agenda para la economía pública se encuentra la organización territorial político-administrativa de cada Estado. Aunque la configuración territorial no resulta determinante *per se* en el ámbito climático, sí influye decisivamente en cómo puede y/o debe recomendarse la articulación de políticas públicas exitosas, pues cada realidad, también las descentralizadas, es única (Blanco Valdés, 2012). En este punto, existe un consenso en la literatura acerca de la necesidad de que, tomando como punto de partida la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales de la Administración, todos ellos deban coadyuvar al impulso de políticas públicas que combatan el cambio climático, especialmente en las realidades institucionales más descentralizadas y/o de naturaleza federal (OCDE, 2020; Martínez-Vázquez, 2021; Dougherty y Montes, 2023; De Mello y Ter-Minassian, 2023; Martínez-Vázquez y Zahir, 2023; Fenna *et al.*, 2023) (9).

Al efecto, España es uno de los Estados más descentralizados del mundo (López-Laborda *et al.*, 2023), por lo que la transversalidad de las políticas públicas enfocadas a mitigar el cambio climático motiva la oportunidad de incorporar las herramientas y la evidencia que proporciona el federalismo fiscal para mejorar el propio diseño de aquellas.

Ese es el doble objetivo de este trabajo. En primer lugar, ofrecer un análisis desde los desarrollos que proporciona el federalismo fiscal para el acometimiento del reto climático en España. Sobre la base de este análisis, en un segundo estadio, se ofrecen algunas propuestas de reforma. La magnitud del tema

objeto de estudio impone una selección subjetiva de las cuestiones que, a nuestro juicio, merecen una especial y mayor atención por parte de los decisores públicos.

El trabajo se estructura como se detalla a continuación. Tras esta sección introductoria, la siguiente ofrece un sucinto panorama sobre las estrategias de lucha contra el cambio climático a nivel internacional, europeo y nacional. La tercera sección resume los desarrollos sobre los pilares que conforman el análisis del federalismo fiscal para el diseño efectivo de políticas públicas contra el cambio climático –la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, la atribución de competencias sobre los ingresos, incluido el recurso y los límites al endeudamiento y el diseño de un sistema de transferencias, y las relaciones intergubernamentales–. La cuarta sección confronta los desarrollos anteriores con el caso de España. La última sección presenta las consideraciones finales, entre las que se incluyen algunas propuestas de reforma para España.

II. UN BREVE PANORAMA INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La necesidad de desarrollar políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático viene respaldada por diversas estrategias en el ámbito internacional, europeo y nacional. En todas ellas se considera el cambio climático como un mal global que precisa de la acción del sector público para combatirlo. De hecho, el papel de los Estados no se circunscribe al impulso de políticas que de forma

directa permitan lograr los objetivos climáticos, sino también se entroniza su rol como regulador de la actividad que pueda desarrollar el sector privado en aras de afrontar el reto climático.

Comenzando por el ámbito de la coordinación supranacional y multilateral, diversos acuerdos internacionales han contribuido a la sensibilización sobre el problema climático y a considerarlo un objetivo prioritario. En primer lugar, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) puso de relieve la necesidad de configurar un marco de cooperación a nivel internacional con el fin de facilitar que todos los Estados pudieran hacer frente a los riesgos derivados del cambio climático. Uno de los principales logros de dicha convención fue el denominado «Acuerdo de París de las Naciones Unidas» (2015), que logró establecer un compromiso multilateral en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero dirigido a evitar el incremento de la temperatura global por debajo de 2 °C. Asimismo, el acuerdo plantea un compromiso de reducción mundial paulatina de dichos gases hasta llegar en 2050 a una situación de neutralidad climática.

El otro gran acuerdo internacional impulsor de la agenda de políticas públicas de lucha contra el cambio climático es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) de la ONU. Dicha Agenda tiene la preocupación medioambiental entre sus ejes vertebradores. Así, de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) definidos en la Agenda, seis guardan relación directa con el medioambiente y, de forma especial, el Objetivo 13 («Acción por el clima») dirigido a

adoptar medidas urgentes contra el cambio climático. También otros cinco ODS resultan afectados por los impactos que viene mostrando el cambio climático en los territorios más vulnerables.

En el ámbito regional, debemos destacar desde el punto de vista de España el liderazgo ejercido por la Unión Europea en todo lo que se refiere a las políticas de lucha contra el cambio climático. Varios son los hitos europeos en este ámbito.

En primer lugar, la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático (2013), que fue concebida como una iniciativa en la que dotaba de preeminencia a las políticas de lucha contra el cambio climático. Dicha estrategia incorporaba elementos de interés y apoyo a los Estados miembros para la adopción de estrategias de adaptación climática, como una amplia financiación para impulsar dichas políticas (a través del programa LIFE), o la consideración transversal de las medidas de adaptación al cambio climático en las grandes políticas europeas, como la Política Agrícola Común, la Política de Cohesión o la Política Pesquera Común.

En segundo lugar, la Estrategia Europea a Largo Plazo «Un planeta limpio para todos» (2018), cuyo objetivo es hacer una planificación a largo plazo de las diversas acciones tendentes a lograr los objetivos de reducción de calentamiento global acordados en el Acuerdo de París (conseguir la neutralidad climática en el 2050). Y, además, hacerlo de forma sostenible, en línea con los ODS.

En tercer lugar, pero con una especial relevancia, cabe destacar el denominado *Green Deal* o «Pacto Verde Europeo» (2019),

que vincula directamente el conjunto de las políticas de la Unión Europea orientadas a la lucha contra el cambio climático. El Pacto Verde plantea una acción integral, pues comprende todos los sectores que pueden tener influencia en el medioambiente: energía, industria, transporte, construcción, alimentación, etc. Además, despliega su acción en diversos niveles. Por un lado, trata de implementar en todas esas áreas prácticas sostenibles que permitan reducir los problemas medioambientales. Y, por otro lado, introduce también medidas urgentes destinadas a yugular algunos de los principales problemas.

A nivel interno, en España este impulso ha sido continuado con un compromiso firme contra el cambio climático que se refleja en distintas iniciativas lideradas por diferentes niveles de gobierno, y que aparecen coordinadas desde el Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Al efecto, y, en el ámbito del Gobierno central, destaca como principal instrumento el denominado Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, que se define como «el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España (...) para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales» (art. 17, Ley 7/2021). El Plan se estructura en diversos programas de trabajo sucesivos en los que se detallan las medidas a aplicar en cada período y se informa sobre las enti-

dades responsables de aplicarlas. Estos programas de trabajo se elaboran a partir de las aportaciones de 18 ministerios, además de las consideraciones sugeridas por diversas agencias estatales y organismos autónomos. Asimismo, se ha creado la Oficina Española de Cambio Climático, con rango de Dirección General, a la que se le encomienda la evaluación del propio Plan.

Por otra parte, en el marco de sus competencias, las comunidades autónomas han aprobado planes y/o programas en materia climática, en los que se impulsan diferentes iniciativas, y que pueden reforzar los objetivos mínimos definidos a nivel nacional (Alda-Fernández y Ramos, 2024). La plataforma AdapteCCa(10) reúne información sintética sobre ello y permite conocer las acciones que a nivel autonómico se desarrollan en nuestro país. En este sentido, algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Cataluña o Baleares, incluso han aprobado leyes de cambio climático.

Por último, la mayoría de grandes ciudades, en el marco de la legislación estatal y autonómica, han elaborado estrategias de actuación frente al cambio climático (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020). En el mismo sentido, las diputaciones provinciales también vienen realizando múltiples acciones en el marco de sus competencias.

III. EL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE EL FEDERALISMO FISCAL: UN RETO DE PARTIDA

El cambio climático contiene un impacto fiscal transversal para los Estados que se proyecta sobre todas sus áreas financiero-presupuestarias (ilustrativamen-

te, FMI, 2023). De ahí que una creciente literatura tenga como objetivo conectar los desarrollos del federalismo fiscal con la consecución de la neutralidad climática. Un primer resultado de esta línea de investigación es la necesaria concurrencia de los Gobiernos subcentrales en las políticas climáticas, pero también la indispensable y correlativa adaptación de los desarrollos teóricos al nuevo contexto (Martínez-Vázquez, 2021; Dougherty y Montes Nebreda, 2023; De Mello y Ter-Minassian, 2023).

Esta sección ofrece una panorámica sucinta sobre la conexión entre el logro de los objetivos de mitigación y adaptación climáticas y las mejores prácticas que identifica el federalismo fiscal en relación con las áreas que configuran su objeto de estudio: la atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, la distribución de competencias sobre los ingresos, el diseño de un sistema de transferencias, la capacidad de endeudamiento, y las relaciones intergubernamentales. El siguiente epígrafe resume los resultados generales de la teoría para, en un segundo epígrafe, incidir en los matices que introduce el diseño y ejecución de políticas asociadas a lograr la neutralidad climática.

1. Una sucinta aproximación a los desarrollos del federalismo fiscal (11)

Comenzando por la asignación de competencias entre niveles de gobierno, los desarrollos de la literatura enfatizan cómo las ventajas de eficiencia y equidad derivables de la descentralización descansan sobre una mayor proximidad a los ciudadanos. Esta mayor proximidad permite a los Gobiernos subnacionales detectar diferentes necesidades y preferencias; lo que, a su vez, estimula la

adaptación y la innovación en el diseño y desarrollo de políticas públicas. Además, la propia proximidad a la ciudadanía genera mejoras desde el punto de vista de la rendición de cuentas de los decisores públicos (Oates, 1972).

Adicionalmente, para conjugar eficiencia y equidad, la asignación de funciones debe diseñarse de forma que exista una autonomía real, pero minorando las externalidades y aprovechando las economías de escala. De ahí que se recomiende que las funciones de estabilización y redistribución sean desempeñadas por el nivel central (Musgrave, 1959).

Sin perjuicio de lo anterior, la distribución de funciones entre niveles de gobierno debe ser lo más clara posible, cobrando especial relevancia en el caso de competencias compartidas y/o concurrentes que ámbito de cada competencia queda atribuido a cada nivel territorial de la Administración (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2007).

Como contrapartida de la asignación de funciones, la distribución del poder fiscal entre niveles de gobierno debe asegurar una financiación que permita el ejercicio de las funciones que cada uno de aquellos tengan asignadas, tanto desde el punto de vista técnico como presupuestario. Idealmente, todas las Administraciones deberían colmar el principio de suficiencia, financiándose con recursos sufragados exclusivamente por los ciudadanos que vivan en sus respectivas demarcaciones territoriales (Olson, 1969).

Sin embargo, el principio anterior debe reconducirse tanto por razones de equidad, relacionadas con la provisión de un mínimo estándar común en el

nivel de prestaciones y servicios públicos, como por la existencia de una heterogeneidad en la distribución espacial de la capacidad fiscal. Tres recomendaciones emergen de los desarrollos de la teoría. En primer lugar, el diseño del poder fiscal debe incentivar la aplicación del principio de beneficio en la mayor medida posible. En segundo lugar, las competencias tributarias subnacionales deberían dirigirse a la exacción de impuestos que recaigan sobre bases imponibles relativamente más inmóviles y, por tanto, que sean menos susceptibles de quedar atrapadas por la competencia fiscal interregional. Finalmente, en el caso de impuestos comunes, las recomendaciones derivadas de las mejores prácticas evidenciadas sugieren la limitación del poder fiscal subnacional a la fijación de tipos impositivos, estableciendo, por tanto, umbrales mínimos de presión fiscal (12).

Si se tiene en cuenta la heterogeneidad existente entre la capacidad fiscal de los Gobiernos subcentrales, una realidad de la que no escapa ninguno de los Estados, la necesidad de contar con un sistema de transferencias deviene la consecuencia lógica en aras de conseguir una mínima suficiencia financiera. Para el diseño del sistema de transferencias, la teoría recomienda, en primer lugar, atender al objetivo de la propia transferencia.

Las transferencias pueden orientarse a diferentes fines, como la nivelación, la corrección de externalidades, el desarrollo regional, la estabilización del ciclo económico o el ejercicio del poder fiscal del nivel central para el logro de metas nacionales (13). A resultados de la multiplicidad de objetivos mencionada, la teoría recomienda las

bondades de que cada fondo en los que se articule una transferencia tenga un solo objetivo (Boadway y Shah, 2007), condicionando la propia aplicación de los fondos a las metas para las que se haya diseñado la transferencia.

La asignación de poder fiscal y el diseño de un sistema de transferencias debe convivir con la existencia de reglas fiscales que limiten el endeudamiento, pues los desarrollos del federalismo fiscal enfatizan las bondades de contar con una restricción presupuestaria dura (Ter-Minassian, 1997; Rodden *et al.*, 2003). Con todo, el recurso al endeudamiento en el marco de la estabilidad y sostenibilidad financieras de las Administraciones, al igual que en el caso de las empresas, no es pernicioso *per se*, sino que su oportunidad reside en que exista capacidad de reembolso tanto de los intereses como del capital y que se empleen para la financiación de gastos de inversión, y no para cubrir gasto corriente. Por ello, adentrándonos en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, desde el punto de vista del recurso al endeudamiento fundamental resulta la coordinación entre niveles de gobierno, de forma que se eviten duplicidades o, dicho de otro modo, inversiones que devengan costes hundidos (Bahl y Martínez-Vázquez, 2022).

Con perspectiva general, esta necesidad de coordinación coloca a las relaciones intergubernamentales como la clave de bóveda sobre la que descansa la eficacia de cualquier Estado descentralizado (Hankla, 2008; Eaton *et al.*, 2011; Weaver, 2020). Tanto las instituciones políticas como los mecanismos de coordinación de naturaleza técnica, incluidas las instituciones informales, explican el mejor o peor desempeño de realidades

que, sobre el papel, están diseñadas de manera muy similar.

2. El federalismo fiscal ante el reto del cambio climático

Como se ha tratado de poner de relieve en la introducción, no debe circunscribirse el logro de los objetivos de mitigación y adaptación climáticas a las políticas más nítidamente medioambientales (incluso la etiqueta medioambiental puede resultar controvertida en diferentes realidades institucionales [14]). De hecho, los marcos estadísticos y presupuestarios de muchos países no incluyen una referencia específica para calificar las distintas políticas como «políticas de cambio climático» y esta calificación resulta especialmente difícil cuando existen programas transversales con algunos efectos medioambientales (15).

Lo que sí parece generalmente aceptado es que el nuevo escenario condiciona la aplicación de los desarrollos del federalismo fiscal. Con las cautelas expuestas, este epígrafe describe las que, a nuestro juicio, resultan las principales cuestiones de interés. En primer lugar, por lo que respecta a la asignación de funciones entre niveles de gobierno, la naturaleza de mal público global inherente al cambio climático recomendaría un papel destacado del nivel central. El argumento, siguiendo las recomendaciones de la teoría, sería que, cuanto mayor es la externalidad, mayor debe ser el nivel de gobierno encargado de remediarla. No obstante, esto deberá valorarse caso por caso mediante un análisis del que se derivará la oportunidad de definir el grado de participación de cada uno de los niveles de la Administración (García-Valiñas, 2004; Stern, 2006; Martínez-Vázquez

2021; De Mello y Ter-Minassian, 2023). En este punto, existen muchas evidencias empíricas sobre la contribución de políticas desarrolladas por Gobiernos subcentrales a la mejora de los resultados climático-medioambientales, especialmente en políticas de mejora de la calidad del aire urbano y en políticas de adaptación a desastres naturales (16).

Consecuentemente, deberá prestarse una atención preferente al principio de subsidiariedad para lograr una mayor adaptación a la heterogeneidad espacial de las preferencias ciudadanas (Fay *et al.*, 2017). Y ello, sin perjuicio de la definición de unos estándares mínimos a nivel central que conjuguen una homogeneidad suficiente para embridar las externalidades con el respeto a la autonomía de los Gobiernos subcentrales y evitar nefastos procesos de competencia fiscal a la baja (17).

La literatura subraya las bondades de contar con una estrategia nacional para la lucha contra el cambio climático que, entre otras cosas, defina claramente las funciones o roles que los distintos niveles territoriales de la Administración deben asumir. Ello supone, simultáneamente, una eventual redefinición transversal en la asignación de las responsabilidades de gasto y la introducción de nuevas instituciones de coordinación y cooperación entre Administraciones para el logro de la neutralidad y adaptación climáticas (Nelson *et al.*, 2014; Ponce-Rodríguez *et al.*, 2018; Smoke y Cook, 2022; Martínez-Vázquez y Zahir, 2023). De hecho, la descarbonización de la economía supone acometer en un corto espacio de tiempo el cumplimiento de una densa agenda legislativa que incide en la actuación de todos los niveles territoriales de la Administración (18).

Dicho con otras palabras, la transversalidad de la dimensión climática supone que el papel de las relaciones intergubernamentales se acrecienta considerablemente. En consecuencia, la constitución de mecanismos de decisión ágiles y participativos deviene crucial a fin de evitar ineficiencias y dilaciones excesivas, especialmente si se considera el nivel de exigencia de los plazos.

De cara a configurar escenarios en los que la participación de los Gobiernos subcentrales no sea residual, deben tenerse en cuenta las debilidades para la provisión descentralizada, en particular, la posible falta de capacidad administrativa en términos de medios personales y financieros. Esta cuestión es especialmente relevante para que muchos Gobiernos de menor tamaño puedan coadyuvar al despliegue de las políticas que persiguen el logro de la neutralidad climática. En no pocas ocasiones, los recursos humanos y financieros con los que cuentan los niveles inferiores de la Administración son insuficientes para desarrollar políticas locales que puedan cumplir con los estándares medioambientales establecidos centralmente –recogida de residuos urbanos, control de calidad del agua, protección de acuíferos, etc.–. De hecho, los intereses, las necesidades y, sobre todo, las posibilidades de actuación de los Gobiernos más pequeños pueden situarse alejados de los grandes planteamientos globales. De nuevo, resulta necesario enfatizar la necesidad de contar con un elevado nivel de coordinación intergubernamental para que los Gobiernos de menor tamaño se sientan partícipes de dichos objetivos y cuenten con un importante respaldo financiero y de capital humano para el desarrollo de políticas climáticas (19).

En lo que atañe a la asignación de poder fiscal a los Gobiernos subcentrales, debe precisarse, en primer lugar, que la tributación en el marco del cambio climático tiende a asociarse con la imposición medioambiental. Así, con base en la experiencia comparada, las principales actividades sobre las que se establecen tributos son la energía (producción y consumo), la contaminación, el transporte y los recursos naturales.

Al igual que pasa con las políticas de gasto, resulta difícil en todos los casos cuantificar y etiquetar las políticas de ingresos como verdes u orientadas al medioambiente. En primer lugar, no existe consenso generalizado en lo que debe considerarse como un impuesto verde. En segundo lugar, algunos impuestos orientados a otros fines pueden tener alguna cláusula con orientación medioambiental, por lo que existe la duda de si deben catalogarse como verdes. Finalmente, el diseño del conjunto del sistema fiscal debe proveer los recursos suficientes para, como se incide líneas abajo, acometer las grandes inversiones asociadas al logro de la descarbonización de la economía, así como prepararla para su adaptación a los efectos del cambio climático.

En el ámbito más nítidamente medioambiental, el uso del poder fiscal subcentral tiende a focalizarse en el diseño de impuestos y otros ingresos no tributarios (recargos, tasas, tarifas de uso, etc.) de tipo *piguoviano* que estén dirigidos a internalizar el coste medioambiental que genera la actividad económica siguiendo el principio de «quien contamina paga». El tamaño de las externalidades en liza recomendaría el establecimiento de tributos a nivel central/subcen-

tral, con la posibilidad de que, sobre la base de estándares comunes a nivel subcentral, estas Administraciones pudieran incrementar los tipos mínimos comunes para evitar la competencia fiscal nociva y, especialmente, *rates to the bottom* (20).

En la Unión Europea, la fiscalidad medioambiental definida en los términos anteriores sigue contribuyendo de una forma menor al presupuesto. Este resultado es aún más acusado en el caso de España (Delgado *et al.*, 2022; Directorate-General for Taxation and Customs Union, 2024). A nuestro juicio, el reto climático ofrece la necesidad y la oportunidad de acometer un rediseño integral de los sistemas tributarios (21).

De forma complementaria, las diferencias entre la capacidad fiscal y necesidades de gasto de los Gobiernos subcentrales motivan la necesidad del establecimiento de un sistema de transferencias intergubernamentales. De hecho, en el ámbito climático la cuantía de muchas inversiones a acometer para lograr la descarbonización e incrementar la capacidad de adaptación recomendaría, por acción de las economías de escala, su asunción por parte del nivel central.

En este punto, de nuevo, debe ser la consideración de cada una de las actuaciones a realizar de la que se derive la oportunidad para la participación de los Gobiernos subcentrales (que también puede ser de forma colegiada para garantizar el respeto por la autonomía que se haya plasmado constitucionalmente [22]). Así, aunque las grandes inversiones de infraestructura de adaptación climática suelen ser realizadas y financiadas por los Gobiernos regionales o centrales, también existen muchos proyectos de

ámbito local que requieren de nuevas inversiones y gastos recurrentes de mantenimiento. A modo de ejemplos pueden citarse la protección ante las crecidas de los ríos o del nivel del mar, o los refugios climáticos frente al aumento de temperaturas.

En ausencia de un sistema de transferencias específico, muchos Gobiernos locales no pueden financiar estas inversiones. Esta insuficiencia se acrecienta, además, cuando los objetivos son ambiciosos y vienen fijados por un nivel de gobierno superior que no ofrece contrapartidas financieras para lograrlos.

La incorporación transversal de la perspectiva ambiental en las diferentes transferencias intergubernamentales, como las denominadas «transferencias fiscales intergubernamentales verdes» (Busch *et al.*, 2021), puede servir como elemento de coordinación de las agendas de los distintos niveles de gobierno. Esta coordinación puede articularse por diversas vías: a) vinculando las transferencias verticales de fondos a los mayores costes que pueden tener el desarrollo de proyectos con impacto medioambiental; b) incluyendo variables medioambientales en el cálculo de las necesidades de gasto en las fórmulas de asignación de transferencias horizontales de nivelación; o c) dedicando transferencias condicionadas específicas dedicadas a proyectos medioambientales (Dougherty y Montes, 2023). Además, en todos los casos la transferencia de fondos puede condicionarse a lo largo del tiempo en función de los resultados alcanzados (Martínez-Vázquez, 2021). La fijación de la condicionalidad puede estar relacionada con el logro de mejoras en la calidad del aire o en la reducción del consumo de agua, por ejemplo.

La adaptación de los desarrollos del federalismo fiscal al diseño de sistemas y programas de transferencias que coadyuven al logro de la neutralidad climática y a afrontar la ocurrencia de desastres naturales no supone, *prima facie*, una quiebra de la evidencia sobre las bondades de la estabilidad presupuestaria. No obstante, lo que sí puede introducirse en este ámbito respecto de las recomendaciones generales del federalismo fiscal tiene que ver con dos cuestiones fundamentales.

De un lado, debe asegurarse que la restricción presupuestaria dura pueda convivir con la excepción que supone la financiación de la recuperación del impacto de desastres naturales. Dicho con otras palabras, al igual que se ha constatado experiencia reciente derivada de la crisis de la COVID-19 (Makin y Leyton, 2021), las consecuencias del calentamiento global ya están suponiendo la necesidad de movilizar recursos frente a situaciones de excepción que cada vez resultan más frecuentes a escala global. En este sentido, los altos niveles de deuda, sobre todo en el caso de algunos de los Estados más desarrollados, pueden suponer una dificultad añadida para lograr esos recursos (Martínez-Vázquez, 2021).

Simultáneamente a lo anterior, el acometimiento de las inversiones necesarias para descarbonizar la economía e incrementar la capacidad de adaptación implica conceder un cierto margen fiscal a los sectores públicos que, en todo caso, debe asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo (Gagliardi *et al.*, 2022). Por tanto, resulta clave la valoración de qué nivel territorial de la Administración está en mejor posición para mi-

nimizar el coste de la deuda emitida. A su vez, también debe valorarse la posibilidad de avanzar en la innovación financiera e introducir criterios climáticos en la naturaleza de la propia deuda, los denominados bonos verdes.

IV. EL FEDERALISMO CLIMÁTICO EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

El objetivo de esta sección es confrontar los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal con la situación y perspectivas de las políticas públicas que se están desarrollando en España. Al hilo del análisis, ya en la última sección, se ofrecen algunas propuestas de mejora fundamentadas en las mejores prácticas observadas.

De partida, debe reconocerse la inmensidad de las iniciativas que se están desplegando en pos de alcanzar la neutralidad climática y una capacidad más alta de adaptación a los efectos del cambio climático. Por ello, de nuevo debemos poner de relieve que la magnitud del tema objeto de estudio obliga a una selección subjetiva de las cuestiones que consideramos más relevantes.

Para facilitar el seguimiento de la lectura, la exposición perseguirá la línea argumental de la sección precedente en torno a los pilares que conforman el objeto de estudio del federalismo fiscal: atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, asignación de competencias sobre los ingresos, el diseño de un sistema de transferencias, límites al endeudamiento y relaciones intergubernamentales.

En lo que atañe a la atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, el punto de

partida para aprehender el impacto sectorial de conseguir la neutralidad climática en España estriba en no circunscribirla tan solo al logro de la transición energética (23). Dicho con otras palabras, las políticas para lograr la descarbonización y la lucha contra el cambio climático no se agotan en los procesos productivos o en el propio sector energético, sino que plantean retos transversales desde el punto de vista de la salud pública o del consumo, como personifica la apuesta a escala europea por lograr una economía circular (24). Desde el punto de vista de la atribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno, sintomático de todo lo antedicho resulta la inexistencia de un título competencial «cambio climático», que complica la ya compleja distribución de funciones entre niveles de Gobierno (García Roca, 2014) (25).

En consecuencia, la transversalidad de las medidas que se precisan para paliar los efectos del cambio climático y alcanzar los objetivos de neutralidad climática asumidos por España complican la atribución exclusiva de competencias entre niveles de gobierno, pues inciden en numerosos títulos competenciales; la mayoría de los cuales, además, resultan concurrentes entre, al menos, dos niveles territoriales de la Administración (cuando no entre tres, como en el caso del urbanismo, la gestión de los recursos hídricos e, incluso, la energía en sentido amplio [26]). En suma, las medidas relacionadas con el cambio climático, como subraya la doctrina jurídica, se proyectan de forma predominante sobre competencias concurrentes y compartidas (ilustrativamente, Alda-Fernández y Ramos, 2024; González Ríos, 2024) (27).

Lo anterior precipita tres consecuencias directas desde la confrontación de los desarrollos de federalismo fiscal con la realidad institucional española. El tamaño de la externalidad climática recomienda la asunción de un papel relevante por parte del nivel central, pues el reto climático incide en las bases y coordinación del conjunto de la actividad económica que, en el caso de nuestro país, es competencia del Estado central (art. 149.1.13.^a CE). En segundo lugar, en aras del principio de subsidiariedad debe permitirse la mayor participación posible de los niveles subcentrales de Gobierno. Finalmente, la compatibilización de las dos consecuencias anteriores precisa de la conformación de instituciones formales e informales que contribuyan a la cooperación intergubernamental.

En el caso de España, estas tres cuestiones parece que han sido abordadas, en parte, siguiendo las recomendaciones de la teoría. En primer lugar, los objetivos de mitigación y adaptación climáticas se están acometiendo con la aprobación de una creciente legislación básica, a la que se ha hecho referencia en la sección segunda de este trabajo. Así, el principal mecanismo de gobernanza para alcanzar la neutralidad climática, contenido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), 2021-2030 en su versión actual, que es elaborado por el Gobierno central (28). En el mismo sentido, opera el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (art. 17. Ley 7/2021), también liderado por el Estado central.

En segundo lugar, el establecimiento de estos marcos gene-

rales con base en la legislación básica en el ámbito climático requiere de una asignación de responsabilidades funcionales que sea lo más clara posible, logrando un equilibrio entre el control central, de arriba hacia abajo, y la discrecionalidad subnacional, de abajo hacia arriba. Aunque siempre resulta muy complicada una reasignación legislativa de competencias, los Planes Estratégicos Nacionales abren oportunidades de mayor clarificación, ordenación y coordinación.

En todo caso, la mencionada inexistencia de un título competencial «cambio climático» supone que el análisis de a qué nivel de gobierno corresponde qué debe seguir, en lo que resulte controvertido la doctrina constitucional. Y, sirva como ejemplo de clarificación *ad hoc* la sentencia del Constitucional (87/2019) que resolvió el recurso contra la ley catalana de cambio climático, el Tribunal se reafirma en reconducir el ejercicio de las competencias por niveles de gobierno en función de la materia concreta (González Ríos, 2024).

En consecuencia, dado que la mayoría de las materias sobre las que incide la legislación climática afectan a competencias concurrentes entre el Estado central y las comunidades autónomas y entidades locales, la minoración de la eventual conflictividad intergubernamental dependerá de la articulación de vías de participación en los procesos de toma de decisiones. Al efecto, resulta ilustrativa la inclusión de una mayoría de vocales a propuesta de las comunidades autónomas y entidades locales en la Comisión de Coordinación en materia de residuos (art. 13, Ley 7/2022) (29).

Específicamente, respecto de las relaciones intergubernamentales en aras de lograr la neutra-

lidad climática, la transversalidad anticipada de la materia ha supuesto dos consecuencias en la práctica institucional de nuestro país. De un lado, que no exista una comisión sectorial «cambio climático» (Galera Rodrigo *et al.*, 2023). Y, de otro lado, que ganen preeminencia las relaciones entre Gobiernos, precisamente a través de comisiones sectoriales, sobre el diálogo entre parlamentos (Alda-Fernández y Ramos, 2024); en línea con el papel creciente de los ejecutivos que viene observándose en sistemas multinivel desde la irrupción de la COVID-19.

En otro orden de cosas, el cumplimiento de los objetivos asumidos por España para lograr la neutralidad climática también se proyecta sobre la asignación de competencias de ingresos entre niveles de gobierno. En el caso de España, todos los niveles territoriales de la Administración cuentan con competencias para establecer tributos –no impositivos en el caso de las entidades locales– ligados al logro de la neutralidad climática.

Dentro de este contexto, como se ha puesto de relieve en la sección anterior, la tributación en el marco del cambio climático se asocia con la imposición medioambiental, que tiene mucho recorrido en el caso de nuestro país (Comité de Personas Expertas, 2022; Cadaval Sampedro *et al.*, 2024; Directorate-General for Taxation and Customs Union, 2024). Sirva como ilustración al efecto que casi todas las innovaciones impositivas en tributos propios de las comunidades autónomas se relacionan con la imposición medioambiental (Ministerio de Hacienda, 2024).

Sin embargo, el acometimiento de las grandes inversiones necesarias para la observancia de

las metas marcadas por la legislación, así como los eventuales gastos excepcionales para combatir y adaptarse a fenómenos climáticos adversos y extremos (Gagliardi *et al.*, 2022), requiere de una minoración de la sensibilidad de la recaudación al ciclo económico... y de la aprobación de figuras tributarias que sustituyan a medio plazo a algunas de las vigentes con el fin de mantener el nivel de ingresos públicos. En este punto, con perspectiva general, debe asumirse que la consecución de los objetivos de neutralidad climática necesariamente va a impactar en la recaudación de algunas figuras tributarias cuyas bases imponibles están conectadas con la producción, distribución o consumo de combustibles fósiles.

A pesar de ello, en línea con la literatura que ha identificado debilidades asociadas a la descentralización del poder fiscal en España (Comité de Expertos, 2017; Muñoz y Suárez, 2018; Martínez-Vázquez *et al.*, 2019; De la Fuente, 2024), ni las comunidades autónomas ni las entidades locales cuentan con competencias suficientes para liderar la adaptación del sistema fiscal al impacto del cambio climático. Como sendos y recientes ejemplos de tributos aprobados por las Cortes Generales emergen el impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables, antedicho, o el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, ambos contenidos en la Ley 7/2022, cedido éste a las comunidades autónomas.

Entroncando la argumentación con la capitalidad del sistema de transferencias para el logro de los objetivos climáticos, la inclusión de variables relacio-

nadas con la consecución de aquellos pueden incentivar tanto la eficiencia como la eficacia en el uso de los fondos (Martínez-Vázquez y Zahir, 2023; Dougherty y Montes, 2023). Desde el punto de vista de las comunidades autónomas destaca la inclusión de criterios medioambientales y de sostenibilidad para la obtención de fondos de la Unión Europea, como los que presiden el reparto en comisión sectorial del Fondo de Transición Justa (Reglamento 2021/1056) o los fondos asociados a los Planes de Impulso al Medio Ambiente. En términos generales, con base en la regulación comunitaria que asocia la percepción de fondos para alcanzar los objetivos de adaptación y neutralidad climáticas a la condicionalidad, esta se ha incorporado y reforzado a nivel interno.

Finalmente, por lo que se refiere a la relación entre los límites al endeudamiento y el cambio climático, en el caso español hay que destacar tres ideas. En primer lugar, el fin de la suspensión de las reglas fiscales supone que, en ausencia de circunstancias excepcionales catastróficas, que confiamos en que no se produzcan, el acometimiento de la neutralidad climática debe lograrse en el marco de la estabilidad y sostenibilidad financieras de las Administraciones públicas. En segundo lugar, el margen fiscal con el que cuentan varios Estados de la Unión Europea con los niveles de deuda pública más elevados, entre los que se encuentra España, son reducidos. De ahí que, en tercer término, la enormidad del desafío climático haya matizado *de facto* la vigencia de las reglas fiscales, si se tiene en cuenta el programa de emisión de deuda que viene liderando la Comisión Europea (incluso sin contar a día de hoy

desde el punto de vista financiero con ingresos fiscales suficientes para acometer la devolución de la misma). Con los recursos obtenidos, canalizados de forma importante en los Fondos *Next Generation*, se está facilitando precisamente que los Estados miembros, destacadamente España, puedan alcanzar los objetivos climáticos fijados a escala europea.

V. CONSIDERACIONES FINALES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA ESPAÑA

La nueva realidad climática ya condiciona transversalmente el diseño de las políticas públicas en la mayoría de los Estados. La mitigación del cambio climático y la adaptación de las sociedades a sus efectos define un problema de gobernanza global que no puede embridarse sin que los Estados ejerzan un liderazgo destacado, especialmente en aquellos más afectados por el riesgo climático.

Ese es el caso de España que, además, como Estado miembro de la Unión Europea, se ha situado a la vanguardia de la aprobación de una agenda legislativa en aras de lograr la descarbonización de la economía y la adaptación a los efectos del cambio climático. Sin embargo, el propio objetivo de alcanzar la neutralidad climática supone no solo configurar medidas relacionadas con la reducción de emisiones, sino integrar la variable climática justamente como la clave de bóveda de la acción pública.

El cambio climático proyecta sus efectos sobre todos los ámbitos de la esfera de influencia de los sectores públicos. Un ejemplo de ello es la relación entre la nueva realidad climática y el incremento

de las rutas migratorias o el impacto sobre todas las áreas financiero-presupuestarias de los Estados de las medidas tendentes a alcanzar la descarbonización (respectiva e ilustrativamente, Beltran y Hadzi-Vaskov, 2023; FMI, 2023). En consecuencia, desde el punto de vista de la economía pública se ha aceptado que el cambio climático abre una nueva agenda (De Mello y Martínez-Vázquez, 2022).

Con la motivación de contribuir al diseño de políticas públicas en España, el primer objetivo de este trabajo se ha centrado en confrontar los nuevos desarrollos del federalismo fiscal con la praxis que se está desarrollando en nuestro país para el acometimiento del reto climático. Sobre la base del análisis realizado, se ofrecen algunas propuestas de reforma.

Del análisis realizado se deduce que, mientras la asignación de funciones entre niveles de gobierno y la utilización preferente de transferencias condicionadas parece seguir las recomendaciones de la teoría, desde el punto de vista tributario los niveles subcentrales de Gobierno siguen adoleciendo de una insuficiencia financiera en términos de ingresos propios.

Llegados a este punto, la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a la nueva realidad ofrece la oportunidad de aprobar reformas que faciliten el acometimiento del reto climático en España. Siguiendo las áreas fundamentales de análisis de federalismo fiscal, nuestras propuestas son las siguientes:

1º. Dado el carácter transversal y concurrente de las competencias con incidencia medioambiental, resulta imprescindible

mejorar la coordinación vertical y horizontal entre niveles de Gobierno (Nelson et al. 2014; Smoke y Cook, 2022). En primer lugar, son imprescindibles mecanismos de coordinación vertical para garantizar que los objetivos medioambientales, normalmente decididos en el ámbito internacional y asumidos por los Gobiernos nacionales, puedan ser implementados eficientemente si participan los gobiernos subcentrales. En este sentido, la potenciación de planes nacionales de acción (ya utilizados en España) deben seguir siendo un buen instrumento de coordinación vertical entre niveles de gobierno. También la existencia de órganos de coordinación vertical entre Gobiernos regionales y locales pueden ser efectivos, como es el caso de las áreas metropolitanas, donde suelen participar ambos tipos de Gobiernos.

De forma más novedosa, y derivado de la necesidad de reforzar la calidad institucional y coordinación de las relaciones intergubernamentales, resultaría muy positivo que la Conferencia de Presidentes ejerciese el liderazgo en las labores de coordinación, a la que debería sumarse la Comisión Nacional de Administración Local, como «órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local» (30). Si bien las comisiones sectoriales son necesarias y pueden agilizar el impulso de políticas concretas, la enormidad e importancia del problema climático requieren de un enfoque más global y con capacidad de influencia transversal sobre los niveles inferiores de Gobierno. Además, la necesaria

conurrencia de las entidades locales en muchas políticas sectoriales aconseja su involucración al más alto nivel de coordinación intergubernamental.

Por todo ello, quizá también sería positivo que todos los niveles de Gobierno tuvieran un responsable perteneciente al consejo de gobierno, idealmente, vicepresidencias o vicealcaldías, que actuase como coordinador *ad intra* de todas las políticas climáticas (como ocurre en el caso del Estado central en relación con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). De esta forma, a su vez, estos responsables podrían conformar una comisión intergubernamental con visión transversal sobre el diseño y ejecución del conjunto de políticas climáticas.

En segundo lugar, la existencia de órganos de coordinación horizontal a nivel regional o local, como los consorcios, puede permitir un mejor diseño de las políticas, sobre todo cuando existe presencia de efectos desbordamiento o de economías de escala. Además, estas instituciones permiten introducir mecanismos de seguimiento y cooperación que inciden positivamente en la provisión de servicios concretos.

Por último, un ámbito de la lucha contra el cambio climático donde las necesidades de coordinación se muestran indispensables es en las políticas para tratar las situaciones de emergencia derivadas de eventos climáticos extremos. Las actuaciones de prevención, que requerirán de grandes inversiones, deberían ser asignadas a los Gobiernos locales, pero las actuaciones de respuesta y recuperación deberían contar con una actuación

coordinada de todos los niveles de Gobierno afectados. Ilustrativamente, la exposición del sector residencial al cambio climático implica que la cuantía de las inversiones a realizar desborda la capacidad financiera de no pocas entidades locales; por lo que, como se propone líneas abajo, surge la necesidad cierta de articular transferencias condicionadas verticales.

2º. La exigencia de los objetivos de descarbonización y adaptación de la economía debe aprovecharse como una oportunidad para rediseñar tanto el sistema tributario como, en última instancia, la financiación de todos los niveles territoriales de la Administración, avanzando en la suficiencia de todos ellos. Afrontar el reto climático va a suponer, a medio plazo, cambios en el peso relativo de la recaudación de algunos impuestos y, se ha enfatizado, ya está implicando el acometimiento de grandes inversiones.

Por ello, en el ámbito de la tributación medioambiental parece deseable la aprobación de una ley marco, a fin de evitar distorsiones al tráfico mercantil (Comisión Expertos, 2017), o, simplemente, reconocer la idoneidad de ampliar el catálogo de tributos del Gobierno central, como en el caso del impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables (Manzano Silva, 2022).

Dada la inexistencia de competencias para la creación de impuestos en el ámbito local, sería muy recomendable la ampliación de sus fuentes de ingresos, así como la ampliación de sus competencias para modular la carga tributaria en impuestos menos sensibles al ciclo económico,

como el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018). Propuestas como el establecimiento de un impuesto turístico local a nivel nacional o, también en el caso del nivel local, la adecuación de las tarifas por consumo de agua a la nueva realidad climática, devienen como dos simples ejemplos de esta oportunidad para el rediseño del conjunto del sistema tributario (31).

3º. El sistema de transferencias puede ser útil para mejorar los incentivos de los Gobiernos subnacionales para que desarrollen políticas medioambientales propias, o bien incorporen objetivos verdes de forma transversal en otras políticas. Una experiencia interesante en este ámbito es la puesta en funcionamiento de «transferencias fiscales intergubernamentales verdes», según las cuales se otorgarían transferencias condicionadas a aquellos Gobiernos subcentrales que desarrollan proyectos medioambientales (Busch *et al.*, 2021).

Teniendo en cuenta que las líneas de actuación en España, también por influencia de la Unión Europea, están siguiendo esta estela, a nivel interno la incorporación de variables medioambientales en las fórmulas de asignación de transferencias incondicionadas (verticales u horizontales) destinadas a otras políticas también podría reforzar el carácter transversal de la acción climática (Dougherty y Montes, 2023).

Estas fórmulas de transferencias condicionadas verticales resultan especialmente oportunas cuando, como ocurre en el ámbito de numerosas competencias locales, desde niveles de gobier-

no superiores se han establecido objetivos climáticos ambiciosos; o también cuando se trata de paliar o recuperarse del impacto de desastres naturales. En ambos casos, las necesidades de inversión desbordan la capacidad financiera de una gran mayoría de entidades locales españolas.

4°. En lo que respecta a la estabilidad presupuestaria, la mayor exposición relativa de España al cambio climático en el seno de la Unión Europea podría motivar la creación de un fondo de reserva orientado justamente a prevenir y paliar los efectos de desastres climáticos, desgraciadamente cada vez más frecuentes. A pesar de que las reglas de estabilidad se suspendieron con motivo de la pandemia COVID-19, ya se han reactivado, y las proyecciones climáticas para nuestro país ofrecen una panorámica de histéresis en relación con la emergencia de fenómenos climatológicos adversos. La creación de un fondo, a semejanza y complementario al Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, contribuiría a contar con una reserva adicional de recursos y afectada a paliar los efectos de desastres climáticos.

5°. Como cuestión transversal, y señalada por la literatura a nivel comparado, emerge la necesidad de mejora continua en la calidad y disponibilidad de datos con los que, a su vez, mejoraría la capacidad para evaluar las políticas contra el cambio climático (Dougherty y Montes Nebreda, 2023). La ventaja de países más descentralizados, como España, es que cuentan con Gobiernos subcentrales con mayor preocupación por profundizar en los efectos territoriales de

sus políticas públicas. De ahí la oportunidad de mejorar la captación de información estadística, para lo cual puede resultar idóneo un programa de transferencias vertical y con desembolsos ligados a objetivos.

De tener éxito, además, se debería trabajar en confeccionar indicadores y medidas de comparación estandarizados que puedan servir de referencia para comparar experiencias de políticas públicas y detectar las mejores prácticas. Entroncando con la necesidad de coordinación y cooperación intergubernamentales, los Gobiernos subnacionales deberían estar representados en los foros nacionales o internacionales donde se acuerden dichos estándares.

6°. La aceptación por la ciudadanía de las políticas públicas para afrontar el cambio climático es la condición para que estas puedan tener continuidad. Algunas de las políticas contra el cambio climático generan costes y obligan a cambios relevantes en el comportamiento de los ciudadanos. En este punto, aunque el cambio climático es reconocido como un riesgo grave por la inmensa mayoría de la ciudadanía, la necesidad de justificar las causas y explicar los efectos de las medidas resulta crucial para lograr el apoyo de toda la sociedad. Dicho de otra manera, no solo basta con apelar a la conciencia climática individual, sino que las políticas públicas deben ser contempladas como eficaces y, además, deben arrojar un coste-beneficio positivo para la mayoría de la sociedad (Lázaro Touza *et al.*, 2024;

en el mismo sentido para el conjunto de la Unión Europea, como se ha anticipado, Comisión Europea, 2022.

Confiamos en que las propuestas anteriores puedan contribuir a que España aborde el reto climático con más efectividad, eficacia y equidad. La tarea es urgente y no es pequeña.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a SANTIAGO LAGO-PEÑAS por sus comentarios, que han estimulado una mejora del manuscrito inicial. EDUARDO SANZ-ARCEGA agradece la financiación del Gobierno de Aragón y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (proyecto S23_R20).

(1) La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, sobre la que se volverá en las siguientes secciones del trabajo, constituye un ejemplo de esta integración transversal.

(2) Quizá por ello, el crecimiento exponencial de la literatura que tiene como objeto de estudio aprehender las múltiples aristas del cambio climático trae causa de las aportaciones e implicaciones de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la OCDE. Desde el punto de vista de la ciencia económica en su conjunto, sintomática de la nueva realidad resulta la rúbrica de la lección magistral del premio nobel William D. Nordhaus al definir el cambio climático como un mal global que constituye «el reto definitivo para la economía». El contenido completo del discurso puede encontrarse en Nordhaus (2018): <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/nordhaus-lecture.pdf> (última consulta, 20/08/2024).

(3) Para un detalle más pormenorizado del impacto del cambio climático en nuestro país véase, justamente, el documento reseñado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), que contiene el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, en cuyo primer apartado se resumen los impactos meteorológicos derivados del cambio climático.

(4) Idéntico resultado se ha evidenciado desde el punto de vista de los ciudadanos; son los menos pudientes los que en mayor medida se encuentran expuestos al impacto regresivo de

los desastres naturales (Budina *et al.*, 2023). Estos resultados se acrecientan, además, en contextos institucionales con mayores niveles de corrupción (Cevik y Tovar Jalles, 2023b). Especial mención en este punto merecen también los sectores más expuestos a la emergencia de desastres naturales. Un ejemplo de ello, en relación con el sector inmobiliario en Jamaica, es el trabajo de Spencer (2023).

(5) En este trabajo, sobre un impacto sectorial internacional, se discute la eventual externalización de la contaminación hacia países menos desarrollados. La evidencia que encuentra, al margen de industrias concretas, para las que sí se halla el impacto anterior, es que no resulta concluyente para el conjunto de la economía.

(6) En este sentido, en un reciente Eurobarómetro (Comisión Europea, 2022) se preguntó a los ciudadanos sobre las actitudes hacia las políticas climáticas. Los resultados mostraron que las actitudes hacia dichas políticas venían condicionadas por el nivel de renta: el grupo de ingreso más bajo mostraba en media menos apoyo a las políticas climáticas y afirmaba que dichas políticas se implementaban sin tener en cuenta consideraciones de equidad.

(7) Se trata del marco legislativo acuñado *Paquete Objetivo 55* que, como se ha indicado, eleva el objetivo inicial en quince puntos porcentuales. Una síntesis de los compromisos asumidos por España en el marco de la legislación comunitaria puede consultarse en el siguiente enlace del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/objetivos.html> (última consulta, 20/08/2024).

(8) De acuerdo con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, sobre la que se volverá más adelante, el conjunto de la economía española debe reducir sus emisiones, al menos, en un 23 por 100 para 2030 (art. 3.1.a).

(9) De hecho, en el trabajo de la OCDE (2020) referenciado se consigna que 105 de los 160 Objetivos de Desarrollo Sostenible con relevancia medioambiental presentan posibilidades de acción para los Gobiernos subcentrales.

(10) Plataforma sobre Adaptación al Cambio Climático en España. Para más información, puede consultarse el siguiente enlace: <https://adaptecca.es/>

(11) Sobre una revisión reciente y más profusa sobre los desarrollos del federalismo fiscal, cuya estela parcialmente sigue este epígrafe, véase Martínez-Vázquez *et al.* (2024).

(12) Sobre la asignación del poder fiscal entre niveles de gobierno, en el que se basan los resultados expuestos, véase Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972), Bird (1993), Martínez-Vázquez (2015) y Ter-Minassian (2020).

(13) Para una revisión más en profundidad de cada uno de los objetivos expuestos, véase Boadway y Shah (2007) o Lago *et al.* (2024).

(14) Así, por ejemplo, los programas de energía nuclear son considerados en Francia favorables al cambio climático, pero en otros países no. Desde el punto de vista de la cuantificación, incluso el uso de datos COFOG (Classification of the Functions of Government) a nivel de la OCDE tiene algunos problemas y presenta resultados infraestimados (Dougherty y Montes Nebreda, 2023): a) utiliza una definición de actividades con impacto ambiental bastante restrictiva; b) los programas de gasto relevante tienen naturaleza transversal y no siempre se concentran en una única función presupuestaria; c) las cifras informadas por los distintos países no son sistemáticas y presentan problemas de comparabilidad.

(15) Una discusión más extendida sobre estas cuestiones se encuentra en el reciente trabajo de Blazey y Lelong (2022).

(16) Un repaso de interés de estas aportaciones positivas se puede ver en Dougherty y Montes Nebreda (2023)

(17) En este sentido, una importante ventaja de la asignación descentralizada puede venir por la vía de la captación y el manejo de la información. En aquellos países con un mayor grado de descentralización en sus políticas es más habitual la preocupación por una recogida de datos y de elaboración de indicadores a nivel más desagregado, para poder realizar comparaciones intergubernamentales en la implementación de políticas. Esta experiencia puede ser buena también para elaborar indicadores medioambientales estandarizados y comparables que permitan una mejor evaluación de estas políticas (Dougherty y Montes Nebreda, 2023).

(18) La magnitud del reto normativo debe quedar acompañado de una técnica y procesos legislativos susceptibles

de evaluación, tanto en su concepción como por lo que hace a la valoración de sus resultados. Sirva como ejemplo de esta importancia la guía que ofrece el Banco Mundial (2020) sobre buenas prácticas para la aprobación y fiscalización de la legislación enmarcada en la lucha contra el cambio climático.

(19) La existencia de órganos de coordinación horizontal a nivel regional o local (como los consorcios o, en el ámbito local, las autoridades metropolitanas) pueden permitir un mejor diseño de las políticas, pues introduce mecanismos de seguimiento y colaboración que mejora ampliamente la provisión ordinaria de servicios. Como ilustración adicional, la articulación de planes nacionales de acción puede ser un buen instrumento de coordinación vertical entre niveles de Gobierno.

(20) El gravamen sobre la energía suele ser cuantitativamente el más importante, y por razones de eficiencia y de unidad de mercado tiene una asignación centralizada y apenas existen casos donde se haya descentralizado estos impuestos. Al contrario, como ejemplo adicional, Gatto y Montes (2021) recogen el fenómeno de la competencia fiscal en los recargos sobre el agua entre localidades suizas.

(21) En este sentido, la literatura presenta una ininterrumpida discusión en torno a la configuración del *mix* fiscal óptimo; por ejemplo, en el papel de la tributación sobre la riqueza (Piketty *et al.*, 2023). Un hecho que, a nuestro juicio, debe ser abordado en el ámbito de la descarbonización, dado que precisamente el éxito de impuestos *pigouvianos* es, en definitiva, lograr una menor recaudación a través del incentivo que proponen para el cambio de comportamientos.

(22) A nivel internacional, incluso se ha propuesto la implantación de transferencias entre Estados a fin de que los menos desarrollados tengan los recursos suficientes para lograr la descarbonización de sus economías (Black *et al.*, 2024).

(23) Entendiendo esta, a su vez, no solo como la mera sustitución de energías fósiles por renovables, sino también teniendo en cuenta el ahorro y la eficiencia energéticas (González Ríos, 2024).

(24) Que, en el caso de España, se ha jurificado a nivel interno, por ejemplo, en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos contaminados para una economía circular.

(25) Y, por consiguiente, que complica en aún mayor medida la visibilidad por

los ciudadanos de las acciones que desempeña cada nivel de gobierno, ya de por sí escasa (ilustrativamente, Herrero *et al.*, 2018).

(26) A modo de ejemplo resultan las ordenanzas municipales sobre uso de energías renovables en el marco legislación central y subcentral, que avaló el Tribunal Supremo (González Ríos, 2024: 63).

(27) De hecho, para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho comunitario, la doctrina del Tribunal Constitucional al efecto indica que debe seguirse la distribución competencial existente (ilustrativamente, SSTC 148/1998 o 15/2018). Una reciente revisión de las obligaciones que impone el derecho comunitario en materia de transición energética puede verse en González Ríos (2024).

(28) En términos jurídicos, dado que los objetivos de descarbonización traen causa de objetivos medioambientales, el Tribunal Supremo (sentencia de 24 de julio de 2023) ha refrendado la validez de que el PNIEC haya sido aprobado centralmente, tal y como refiere González Ríos (2024: 57). El Plan fue aprobado por Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (BOE de 31 de marzo de 2021).

(29) Como ejemplo adicional, desde el punto de vista de legislación en proceso de tramitación, destaca el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que también incide en la constitución de instrumentos de participación de comunidades autónomas y entidades locales (arts. 8 y 9, BOCG de 23 de febrero de 2024: 35 y 36).

(30) Art. 117, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(31) Respectiva e ilustrativamente sobre una discusión de ambas iniciativas, véase Chico de la Cámara (2023) y Arbués y García-Valiñas (2020).

BIBLIOGRAFÍA

AEMET (2019). *El calor como nueva normalidad*. Disponible en: http://www.aemet.es/es/noticias/2019/12/Rueda_prensa_invierno_2019 (última consulta: 24/08/2024).

ALDA-FERNÁNDEZ, M. y RAMOS, J.A. (2024). Las políticas de clima en contextos de Gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, pp. 56-73.

AMBLAR FRANCÉS, P., CASADO CALLE, M.J., PASTOR SAAVEDRA, A., RAMOS CALZADO, P. y RODRÍGUEZ CAMINO, E. (2017). *Guía de escenarios regionalizados del cambio climático sobre España a partir de los resultados del IPCC AR5*. Madrid, España: Agencia Estatal de Meteorología. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

ANGRIST, N., WINSECK, K., PATRINOS, H.A., y GRAFF ZIVIN, J.S. (2023). Human Capital and Climate Change. *NBER Working Paper Series*, n.º 31000.

ARBUÉS, F. y GARCÍA-VALIÑAS, M.A. (2020). Water Tariffs in Spain. *Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190632366.013.246>.

BANCO MUNDIAL (2020). «*World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*», EFI Insight Governance. Washington, EE.UU.: Banco Mundial.

BELTRAN, P. y HADZI-VASKOV, M. (2023). Climate and Cross-Border Migration. *International Monetary Fund Working Paper*, 23/250.

BLACK, S., DE MOOIJ, R., GASPAR, V., PARRY, I. y ZHUNUSOVA, K. (2024). Fiscal Implications of Global Decarbonization. *International Monetary Fund Working Paper*, 24/45.

BLANCO VALDÉS, R.L. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid, España: Alianza Editorial.

BLAZEY, A. y LELONG, M. (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*, 22(2).

BOADWAY, R. y SHAH, A. (eds). (2007). *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*. Washington D.C., USA: World Bank.

BUDINA, N., CHEN, L. y NOWZOHOUR, L. (2023). Why Some Don't Belong. The Distributional Effects of Natural Disasters. *International Monetary Fund Working Paper*, 23/2.

BUSCH, J., RING, I., AKULLO, M. *et al.* (2021). A global review of ecological fiscal

transfers. *Nature Sustainability*, 4(9), pp. 756-765.

CADAVAL SAMPEDRO, M., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2024). *Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia, disponible en: <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e-8a95-4c83-af03-f395b095bf68.pdf> (última consulta: 19/08/2024).

CASCAYILLA, A. (2023). Does climate change concern alter individual tax preferences? Evidence from an Italian survey. *Journal of Economic Studies*, 50(8), pp. 1601-1617. <https://doi.org/10.1108/JES-11-2022-0594>.

CEVIK, S. y TOVAR JALLES, J. (2022). To Whom the Bell Tolls: Climate Change and Income Inequality. *International Monetary Fund Working Paper*, 22/103.

CEVIK, S. y TOVAR JALLES, J. (2023a). Eye of the Storm: The Impact of Climate Shocks on Inflation and Growth. *International Monetary Fund Working Paper*, 23/87.

CEVIK, S. y TOVAR JALLES, J. (2023b). Corruption Kills: Global Evidence from Natural Disasters. *International Monetary Fund Working Paper*, 23/220.

CHATEAU, J., JAUMOTTE, F., SCHWERHOFF, G. (2022). Climate Policy Options: A Comparison of Economic Performance. *International Monetary Fund Working Paper* 22/242.

CHICO DE LA CÁMARA, P. (2023). Propuestas para una reforma integral del sistema tributario local. *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 5/2023.

COMISIÓN DE EXPERTOS. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.es/CDI/sistpor10020financiacionpor10020ypor10020deuda/informacionpor100C3por100B3nccaa/informe_final_comisipor100C3por100B3n_reforma_sfa.pdf.

COMISIÓN EUROPEA. (2022). *Special Eurobarometer 527 Report. Fairness perceptions of the green transition*. Disponible en: <https://europa.eu/>

| | | |
|---|---|---|
| <p>eurobarometer/surveys/detail/2672 (última consulta: 23/08/2024).</p> <p>COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA. (2022). <i>Libro Blanco sobre la reforma tributaria</i>. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado de: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf</p> <p>DABLA-NORRIS, E., KHALID, S., MAGISTRETTI, G. y SOLLACI, A. (2023). Public Support for Climate Change Mitigation Policies. <i>International Monetary Fund Working Paper</i>, 23/223.</p> <p>DELGADO, F.J., FREIRE-GONZÁLEZ, J., y PRESNO, M.J. (2022). Environmental taxation in the European Union: Are there common trends? <i>Economic Analysis and Policy</i>, 73, pp. 670-682.</p> <p>DE MELLO, L. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2022). Climate Change Implications for the Public Finances and Fiscal Policy: An Agenda for Future Research and Filling the Gaps in Scholarly Work. <i>Economics</i>, 16, pp. 194-198.</p> <p>DE MELLO, L. y TER-MINASSIAN, T. (2023). Decarbonisation and intergovernmental fiscal relations: Policy challenges and reform options. <i>OECD Working Papers on Fiscal Federalism</i>, n.º 43.</p> <p>DE LA FUENTE, Á. (2024). Financiación autonómica y local. <i>Apuntes</i> 2024/04. Fedea.</p> <p>DIRECTORATE-GENERAL FOR TAXATION AND CUSTOMS UNION (2024). <i>Annual Report on Taxation 2024</i>. Luxemburgo: Comisión Europea.</p> <p>DOUGHERTY, S. y MONTES NEBREA, A. (2023). The multi-level fiscal governance of ecological transition. <i>OECD Working Papers on Fiscal Federalism</i> n.º 44.</p> <p>EATON, K., KAISER, K., y SMOKE, P. (2011). <i>The Political Economy of Decentralization Reforms</i>. Washington D.C., USA: The World Bank.</p> <p>FAY, M., HALLEGATTE, S., VOGT-SCHILB, A., ROZENBERG, J., NARLOCH, U., KERR, T. (2015). <i>Decarbonizing Development: Three Steps to a Zero-Carbon Future. Climate Change and Development</i>. Washington, D.C., USA: The World Bank.</p> <p>FAY, M., ANDRÉS, L.A., FOX, C., NARLOCH, U., STRAUB, S. y SLAWSON, M. (2017).</p> | <p><i>Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More</i>. Washington, D.C., USA: The World Bank.</p> <p>FENNA, A., JODOIN, S. y SETZER, J. (eds.) (2023). <i>Climate governance and federalism. A forum of federations comparative policy analysis</i>. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009249676</p> <p>FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2023). <i>Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World</i>. Washington D.C., EE.UU.: Fondo Monetario Internacional.</p> <p>GAGLIARDI, N., ARÉVALO, P. y PAMIES, S. (2022). The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries. <i>European Economy Discussion Paper</i>, 168.</p> <p>GALERA RODRIGO, S., ALDA-FERNÁNDEZ, M. y KÖLLING, M. (2023). Climate Governance and Federalism in Spain. En A. FENNA, S. JODOIN y J. SETZER (eds.), <i>Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis</i>, pp. 263-284, Cambridge: Cambridge University Press.</p> <p>GARCÍA ROCA, J. (ED.) (2014). <i>Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate</i>. Cizur Menor, España: Thomson Reuters Aranzadi.</p> <p>GARCÍA-VALIÑAS, M.A. (2004). Environmental federalism: a proposal of decentralization. 44th Congress of the European Regional Science Association: «Regions and Fiscal Federalism», 25th- 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve.</p> <p>GATTO, L., y MONTES, A. (2021). Better policies for urban waste collection. A comparative approach. <i>Estudios de Progreso Fundación Alternativas</i>, 101/2021.</p> <p>GONZÁLEZ RÍOS, I. (2024). La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. <i>Revista de Estudios de la Administración Autonómica y Local</i>, 21, pp. 55-73.</p> <p>HALLEGATTE, S., GODINHO, C., RENTSCHLER, J., AVNER, P., DORBAND, I.I., KNUDSEN, C., LEMKE, J., MEALY, P. (2023). <i>Within Reach: Navigating the Political Economy of Decarbonization</i>. Washington, D.C.,</p> | <p>USA: The World Bank. Http://Hdl.handle.net/10986/40601</p> <p>HERBERZ, M., BROSCHE, T. y HAHNEL, U.J.J. (2023). The impact of perceived partisanship on climate policy support: A conceptual replication and extension of the temporal framing effect. <i>Journal of Environmental Psychology</i>, 86, 101972.</p> <p>HERRERO ALCALDE, A., GOENAGA RUIZ DE ZUAZU, M., y TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. (2018). Revisiting responsibility attribution within multilevel governments: the role of information. <i>Hacienda Pública Española/Review of Public Economics</i>, 226, pp. 37-58.</p> <p>LAGO, M.E., LAGO-PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2024). On the effects of intergovernmental grants: a survey. <i>International Tax and Public Finance</i>, 31, pp. 856-908.</p> <p>LÁZARO TOUZA, L., TIRADO SARTI, S., GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y MARTÍNEZ, J.P. (2024). Los españoles ante el cambio climático y la transición energética. <i>ARI 10/2024</i>. Real Instituto Elcano. Recuperado de: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari10-2024-lazaro-et-al-los-espanoles-ante-el-cambio-climatico-y-la-transicion-energetica.pdf (última consulta, 19/08/2024).</p> <p>LÁZARO TOUZA, L., GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y ESCRIBANO FRANCÉS, G. (2019). <i>Los españoles ante el cambio climático</i>. Real Instituto Elcano. Recuperado de: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari10-2024-lazaro-et-al-los-espanoles-ante-el-cambio-climatico-y-la-transicion-energetica.pdf (última consulta: 19/08/2024).</p> <p>LEVINSON, A. (2023). Are Developed Countries Outsourcing Pollution? <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 37(3), pp. 87-110.</p> <p>LÓPEZ LABORDA, J., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y MONASTERIO, C. (2023). Spain, en JEAN-FRANÇOIS TREMBLAY (ed.), <i>The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism</i>. Cham, Suiza: Palgrave MacMillan.</p> <p>LOSADA, I., IZAGUIRRE, C. y DÍAZ, P. (2014). <i>Cambio climático en la costa española</i>. Madrid: Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.</p> |
|---|---|---|

| | | |
|--|--|---|
| <p>MAESTRE-ANDRÉS, S., DREWS, S., SAVIN, I. y VAN DEN BERGH, J. (2021). Carbon tax acceptability with information provision and mixed revenue uses. <i>Nat Commun</i>, 12, 7017.</p> <p>MAKIN, A.J., y LAYTON, A. (2021). The global fiscal response to COVID-19: Risks and repercussions. <i>Economic Analysis and Policy</i>, 69, pp. 340-349.</p> <p>MANZANO SILVA, E. (2022). El impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables. <i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i>, XXI, pp. 539-569.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y ZAHIR, F. (2023). Climate Change Strategy and India's Federalism. <i>International Center for Public Policy Working Paper</i>, 23-19.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M. y SANZ -ARCEGA, E. (2019). A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 96, pp. 89-106.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ MARTÍN, J.M. y SANZ-ARCEGA, E. (2024). Fiscal aspects of subnational governments. En C.N. Avellaneda y R.A. Bello-Gómez (eds.), <i>Handbook on Subnational Governments and Governance</i>, pp. 2-20. Cheltenham (UK) y Northampton (MA, EE. UU.): Edward Elgar.</p> <p>MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2021). Adapting Fiscal Decentralization Design to Combat Climate Change. <i>Climate Governance Papers</i>. Washington D.C., USA: The World Bank.</p> <p>MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2015). Tax Assignments at the Regional and Local Levels. En ENTHISHAM, A. y BROSIO, G. (eds.), <i>Handbook of Multilevel Finance</i>. Cheltenham (UK): Edward Elgar.</p> <p>MINISTERIO DE HACIENDA (2024). <i>Libro electrónico «Tributación autonómica»</i>. Madrid: Ministerio de Hacienda. Recuperado de:</p> | <p>https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areaspor 10020Tematicas/Financiacionpor 10020Autonomica/Paginas/Tributacion-Autonomica-2024.aspx.</p> <p>MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2020). <i>Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030</i>. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf (última consulta: 23/08/2024).</p> <p>MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 92, pp. 19-37.</p> <p>MUSGRAVE, R.A. (1959). <i>The Theory of Public Finance</i>. Nueva York, EE.UU.: McGraw Hill.</p> <p>NELSON, H.T., ROSE, A., WEI, D. y PETERSON, T. (2015). Intergovernmental Climate Change Mitigation Policies: Theory and Outcomes. <i>Journal of Public Policy</i>, 35 (1), pp. 97-113.</p> <p>NORDHAUS, W.D. (2018). <i>Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics</i>. Lección magistral Premio Nobel, 8 de diciembre. Recuperado de: https://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/nordhaus-lecture.pdf (última consulta, 20/08/2024).</p> <p>OATES, W.E. (1972): <i>Fiscal Federalism</i>. New York, USA: Harcourt Brace Jovanovich.</p> <p>OCDE. (2020). <i>A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report, OECD Urban Policy Reviews</i>. Paris, France: OCDE.</p> <p>OLSON, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. <i>American Economic Review</i>, 49, pp. 479-487.</p> <p>PIKETTY, T., SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2023). Rethinking capital and wealth</p> | <p>taxation. <i>Oxford Review of Economic Policy</i>, 39, pp. 575-591.</p> <p>PONCE-RODRÍGUEZ, R.A., HANKLA, C.R., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y HEREDIA-ORTIZ, E. (2018). Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the Provision of Local Public Goods. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 48(4), pp. 523-558.</p> <p>RODDEN, J., ESKELAND, G.S. y LITVACK, J. (2003). Introduction and Overview. En: J. RODDEN, G. S. ESKELAND y J. LITVACK (eds.), <i>Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints</i>. Cambridge, Massachusetts, USA: The MIT Press.</p> <p>SMOKE, P. y COOK, M. (2022). Guidance Note on Administrative Decentralization and Climate Action. <i>Climate Governance Papers Series</i>. Washington, DC: World Bank.</p> <p>SPENCER, N. (2023). Extreme Weather and Real Estate: A Case Study of the Jamaican Housing Market. <i>Discussion Paper</i>, n.º IDB-IP-1014.</p> <p>STERN, N. (2006). <i>Stern Review: The Economics of Climate Change</i>. London, UK: Her Majesty's Treasury.</p> <p>TER-MINASSIAN, T. (1997). <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>. Washington D.C., USA: Fondo Monetario Internacional.</p> <p>TER-MINASSIAN, T. (2020). Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy. <i>Inter-American Development Bank Discussion Paper</i>, n.º IDP-DP-748.</p> <p>TIEBOUT, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. <i>The Journal of Political Economy</i>, 64(5), pp. 416-42.</p> <p>TIMILSINA, G.R. (2022). Carbon Taxes. <i>Journal of Economic Literature</i>, 60(4), pp. 1456-1502.</p> <p>WEAVER, R.K. (2020). Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis. <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 50(2), pp. 157-187.</p> |
|--|--|---|

Resumen

Economías y sociedades están atravesando una transformación digital que va mucho más allá de la informatización y del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por gobiernos, hogares y empresas. La transformación implica un cambio fundamentalmente en la forma en la que los gobiernos comparten datos con la población y las empresas y les prestan servicios, organizan procesos y prácticas administrativas internas, y diseñan e implementan las políticas públicas. La digitalización está creando oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, pero también conlleva retos debido a la escasez de especialistas, equipo e infraestructura física, además de la necesidad de gestionar la seguridad cibernética y garantizar la protección de los datos. Los esfuerzos por digitalizar el sector público deben acompañarse de una acción proactiva de las autoridades que respalde la digitalización de la economía en general cerrando las brechas digitales existentes entre regiones y grupos sociales y eliminando obstáculos para la adopción de tecnologías digitales por parte de las empresas. En este artículo se revisan y analizan las oportunidades y los retos que encuentran los gobiernos desde una perspectiva de países.

Palabras clave: digitalización, gobierno electrónico, tecnologías digitales.

Abstract

This digital transformation involves changes to the way governments provide services to, and share data with, the population and businesses, structure internal processes practices, and design and implement policies. Digitalisation is creating opportunities for enhancing efficiency, transparency and accountability but also challenges, not least due to shortages of skills, equipment and physical infrastructure, along with the need to manage cyber security risk and ensure data protection. Efforts to digitalise the public sector need to be accompanied by pro-active action by the public authorities to support economy-wide digitalisation through the closing of digital gaps among regions and social groups, as well as removing obstacles to the adoption of digital technologies by businesses. This paper reviews and discusses opportunities and challenges for government from a cross-country perspective.

KeyWords: digitalisation, e-government, digital technologies.

JEL classification: H11, H70, O38.

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR PÚBLICO

Luiz de Mello (*)

OCDE

I. INTRODUCCIÓN

La transformación digital por la que están atravesando economías y sociedades va mucho más allá de la informatización y del uso por Gobiernos, hogares y empresas de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC). En la base de esa transformación hay un ecosistema digital en rápida evolución que incluye tecnologías interconectadas como la informática de alto rendimiento y la computación en la nube, el análisis de *big data* y la inteligencia artificial (IA) (OECD, 2019a). La transformación supone un cambio del modo en que los Gobiernos comparten datos con la población y las empresas, y les prestan servicios, organizan procesos y prácticas administrativas internas y diseñan, aplican y evalúan las políticas públicas.

La transformación digital crea oportunidades y plantea retos a los Gobiernos de todo el mundo (De Mello y Ter-Minassian, 2020). Entre las oportunidades aparecen el potencial de reducción de un buen número de limitaciones de información que afectan al funcionamiento del Gobierno y al establecimiento de políticas, la mejora del diseño de políticas fiscales y de gasto, administración y recaudación de ingresos, la optimización de la entrega de servicios públicos y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno. Concretar ese potencial puede

disminuir los costes para empresas y hogares, mejorar la rentabilidad de las políticas públicas y crear un valor económico que, a su vez, contribuirá al crecimiento económico y el bienestar. Entre los retos pueden mencionarse la escasez de competencias y recursos financieros para diseñar y aplicar estrategias de digitalización de las operaciones del Gobierno y llevar a cabo las correspondientes reformas institucionales, así como salvaguardar la calidad de la información sin perjudicar la privacidad. Además de promover su propia digitalización, los Gobiernos disponen de un amplio margen de actuación para sortear las brechas digitales existentes entre grupos, regiones y empresas de un mismo país y respaldar la adopción de tecnologías digitales por las empresas.

Teniendo en cuenta este contexto, en este artículo, enumeraremos las principales oportunidades y retos que encuentran unos Gobiernos inmersos en la transformación digital y compararemos las situaciones de los distintos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El artículo está estructurado del siguiente modo: en la sección segunda se establece la escena y se identifican los retos y oportunidades de la digitalización del sector público; en la sección tercera se abordan las prioridades de políticas para la digitalización del sector público y el apoyo a la adopción de tecnologías digitales por

parte del sector privado; la sección cuarta concluye, identificando los principales retos para España a la luz de la experiencia internacional.

II. TRANSFORMACIÓN DIGITAL: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LOS GOBIERNOS

La escena

La transformación digital comprende diversas tecnologías interconectadas y en evolución, en lo que podría caracterizarse como un ecosistema digital (OECD, 2019a). Esas tecnologías incluyen:

- Internet de las cosas (IOT, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, sensores conectados a objetos físicos con el objetivo de recoger y transmitir datos que los Gobiernos pueden utilizar para mejorar una serie de servicios públicos.
- Redes 5G, informática de alto rendimiento y computación en la nube. Estas tecnologías posibilitan la rápida transmisión, procesamiento, almacenamiento y retirada de *big data* generados por *IOT* y otras fuentes.
- Análisis de *big data*. Incluye técnicas y software utilizados en la búsqueda y creación de perfiles de datos.
- Tecnología *blockchain*. Se trata de un registro distribuido en el que se anotan transacciones individuales en bloques enlazados entre sí cronológicamente mediante criptografía avanzada. La tecnología crea registros digitales de las transacciones, visibles para todos los participantes de la red de *blockchain* y no modificables.

— Inteligencia artificial (IA). Incluye la capacidad de máquinas y sistemas de adquirir y aplicar conocimientos, lo que facilita el procesamiento de grandes volúmenes de datos y el reconocimiento de patrones en esos datos.

La creación de un ecosistema digital requiere que empresas y hogares puedan acceder a tecnologías digitales capacitadoras. Por otra parte, el acceso difiere de unos países a otros en función de la disponibilidad de herramientas de TIC, como la conexión de banda ancha, que posibiliten las interacciones entre los agentes económicos y el Gobierno (OECD, 2023a) (gráfico 1). El acceso también varía entre los distintos grupos sociales de un mismo país, con brechas notables entre regiones y grupos de edades. En general, los jóvenes y las áreas metropolitanas disponen de un mejor acceso que las personas de más edad y las regiones apartadas.

Más allá de la conectividad y las habilidades digitales, las capacidades digitales difieren considerablemente entre los Gobiernos en función de su capacidad de responder a las necesidades y las preferencias de la sociedad y de difundir información sobre los servicios correspondientes. Aunque la media de personas que visitan las páginas web de los Gobiernos o interactúan con ellos en los países de la OCDE no llega al 60 por 100, el número de personas que acceden a Internet habitualmente para utilizar el correo electrónico es mucho más alto (72 por 100) (OECD, 2019b). Además, según el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea, el rendimiento es mayor en al-

gunos países asiáticos, como Corea, que en la media de los países de la Unión Europea.

Las oportunidades

La principal oportunidad generada por la transformación digital es su potencial de reducir los costes de obtener y tratar la información, además de abordar las asimetrías en el acceso a la misma. La reducción de costes beneficia tanto a la sociedad como al Gobierno, al facilitar las interacciones y el intercambio de información que puede utilizarse para crear valor.

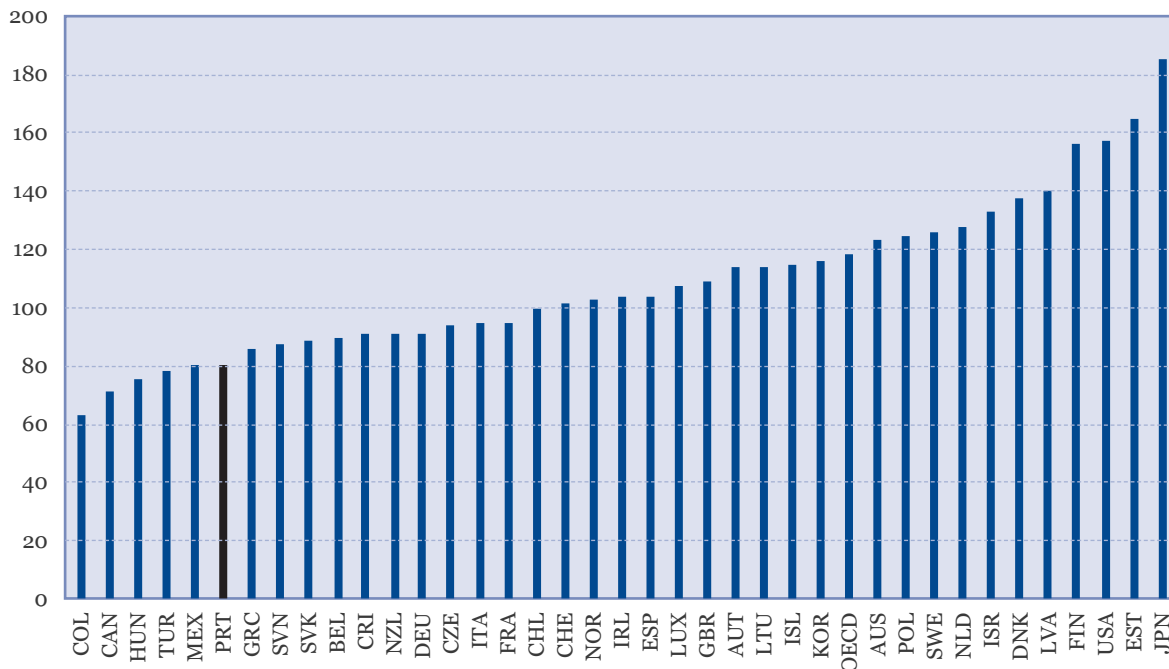
En cuanto a las finanzas públicas, existe un potencial considerable de elevar los ingresos y mejorar la administración fiscal, empleando la digitalización de un modo que reduzca la carga administrativa y mejore el cumplimiento. Este es particularmente el caso de los impuestos sobre la renta, al consumo e inmobiliarios (OECD, 2019c) (gráfico 2). De hecho, las autoridades fiscales de todo el mundo están adquiriendo cada vez más acceso a volúmenes ingentes de información de fuentes *online* y del sector privado, incluidos datos de transacciones bancarias, ingresos (del trabajo u otros) y transacciones inmobiliarias, mediante el uso de sistemas de comunicación e información digital, portales e *interfaces* electrónicas y herramientas de análisis mejoradas, lo que incluye la utilización creciente de la IA y el aprendizaje automático (Gupta *et al.*, 2017; De Mello y Ter-Minassian, 2020).

La digitalización también permite a los Gobiernos seguir la actividad comercial de un modo más eficaz y a un menor coste, gracias al rápido desarrollo de los sistemas de pagos electrónicos. Así, se facilita la recaudación

GRÁFICO 1 ACCESO A TECNOLOGÍAS DE TELEFONÍA MÓVIL

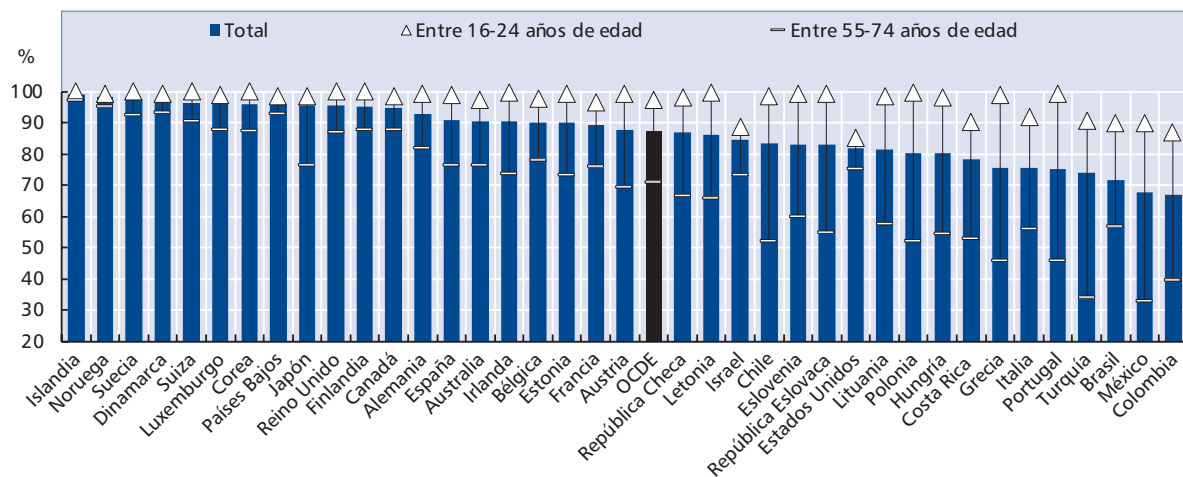
A. Suscripciones a banda ancha, 2020

Porcentaje de población



B. Uso de Internet por edades, 2019

Porcentaje de población en cada grupo de edad

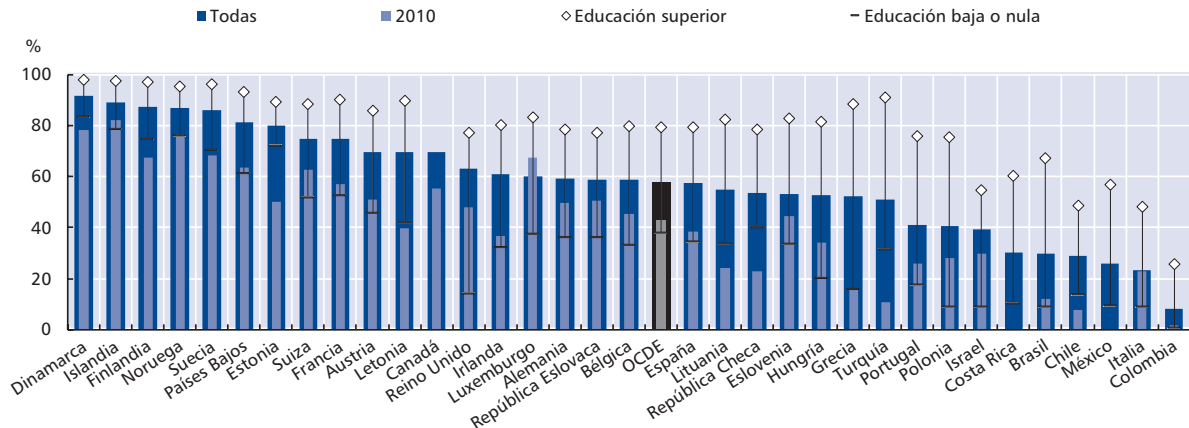


Fuentes: OECD (2023a); OECD (2020), ICT Access and Usage by Households and Individuals Database.

GRÁFICO 1 (CONTINUACIÓN)
ACCESO A TECNOLOGÍAS DE TELEFONÍA MÓVIL

C. Uso de Internet en interacciones con el Gobierno, 2019

Porcentaje de personas



Fuentes: OECD (2023a); OECD (2020), ICT Access and Usage by Households and Individuals Database.

de impuestos (OECD, 2019d) y se mejora el diseño de los impuestos en términos de equidad y eficiencia. En Dinamarca, por ejemplo, las autoridades fiscales están recurriendo al aprendizaje automático para identificar empresas fraudulentas a partir de las declaraciones de impuestos de IVA (impuesto sobre el valor añadido) y de sociedades. La facturación electrónica es otro elemento cada vez más empleado por las autoridades tributarias de todo el mundo para acceder a información sobre actividad económica y procesarla, lo que facilita la recaudación de impuestos de ventas e IVA.

En los escalones subcentrales de gobierno en entornos descentralizados como el de España, la transformación digital está haciendo posible que las jurisdicciones mejoren la coordinación con los Gobiernos nacionales en el diseño y la administración de los impuestos, tanto los propios como aquellos cuyos ingresos

se comparten con otras jurisdicciones, y de las transferencias entre Gobiernos (De Mello y Ter-Minassian, 2020). Por ejemplo, los impuestos al consumo son una fuente de ingresos potencialmente importante para Gobiernos intermedios o regionales. La administración de esos impuestos puede mejorarse, como decíamos antes, mediante el uso obligatorio por los establecimientos de comercio minorista de registros de efectivo vinculados a la autoridad fiscal pertinente, lo que ha quedado demostrado por la experiencia de Austria, Bélgica, Brasil, Canadá y Suecia, entre otros países. Igualmente, la rápida difusión de sistemas de pagos electrónicos, como las tarjetas de crédito y débito y las carteras electrónicas, ha contribuido a mejorar la recaudación de impuestos al consumo. Por otra parte, las autoridades fiscales deben enfrentarse a nuevos retos; por ejemplo, el crecimiento del comercio electrónico de productos y servicios, unido a la aparición de plataformas electrónicas

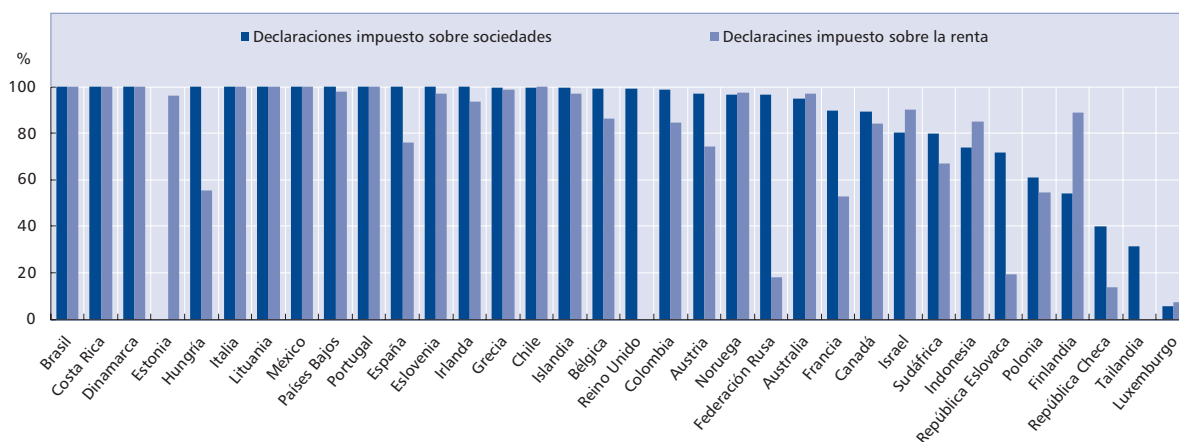
en el comercio entre iguales (*peer-to-peer* o *P2P*) como Uber, Airbnb, Amazon e E-bay, dificulta la trazabilidad de las transacciones y facilita el fraude y la evasión de impuestos.

La digitalización también está favoreciendo el cobro de impuestos inmobiliarios, una fuente de ingresos importante para los Gobiernos locales. Por ejemplo, es posible identificar propiedades inmobiliarias no registradas con herramientas como Google Maps, que también puede utilizarse para mejorar la detección de actividades de edificación y para actualizar los registros catastrales. Además, el acceso a registros de transacciones inmobiliarias reduce la dificultad y el coste para las autoridades tributarias locales de evaluar las tasaciones e identificar patrones y tendencias de mercado. Asimismo, el análisis de grandes conjuntos de datos de transacciones inmobiliarias puede ayudar a los Gobiernos locales a obtener información sobre los efectos de las in-

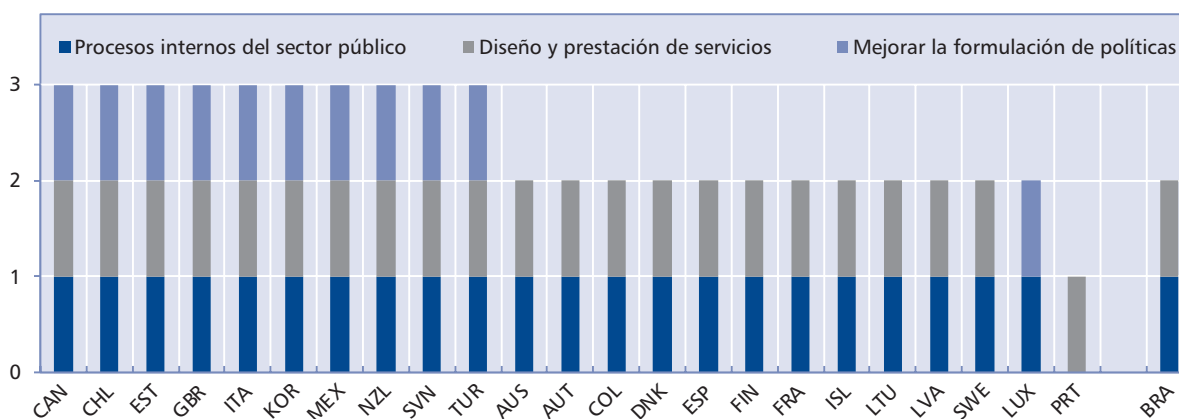
GRÁFICO 2 TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

A. Declaraciones de impuestos online, 2017

Porcentaje de las declaraciones



B. Uso de la IA en el sector público, países que informan de al menos un proyecto de IA en cada categoría, 2022



Fuentes: OECD (2019a), Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD, Paris; OECD Government at a Glance database.

infraestructuras públicas o privadas en las tasaciones y a utilizarla para diseñar instrumentos de captación de valor que generen ingresos necesarios para financiar la prestación de servicios locales.

Por el lado del gasto, la transformación digital crea oportunidades

para mejorar la gestión de la Administración pública y la provisión de servicios a ciudadanos y empresas. Los ejemplos son numerosos. Se están utilizando registros de contribuyentes y empleo para mejorar el establecimiento de objetivos de beneficios sociales y controlar los resultados de las políticas, un

aspecto crucial en la evaluación de la eficiencia de los programas públicos. En paralelo, se emplean sensores, contadores inteligentes y *big data* en la gestión del tráfico en grandes zonas urbanas. Por ejemplo, las autoridades de tráfico utilizan sensores para ajustar la duración de la iluminación de

los semáforos y reducir los atascos, así como para controlar el uso y estado de las carreteras y optimizar su mantenimiento y nueva construcción. Lo mismo ocurre con la provisión de servicios como agua y alcantarillado, alumbrado, sistemas de riesgo y servicios de extensión agrícola. También se incorporan contadores inteligentes para establecer los precios variables de la electricidad, lo que puede facilitar la eficiencia energética de hogares y empresas. Asimismo, se recurre cada vez más a sistemas de información geográfica digitales con fines de planificación urbana y aprobación de permisos y licencias, así como para identificar riesgos emergentes o relacionados con la salud con vistas a optimizar su gestión y mejorar el estado de preparación para encarar catástrofes naturales.

Se utilizan registros médicos para diseñar servicios de salud electrónicos y ampliar el acceso a atención médica en zonas aisladas o menos provistas de servicios, a las que los médicos y otros profesionales pueden tener dificultades para acceder. Se están desplegando tecnologías de la información para mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, lo que posibilita un control puntual de su estado, una gestión adecuada de los riesgos financieros y la ejecución correcta de programas de gasto. La digitalización también está desempeñando un papel importante en la mejora de la transparencia y la eficiencia de las operaciones de contratación (Sánchez, 2013). De igual forma, los servicios de pagos electrónicos están utilizándose de un modo que puede contribuir a reducir las ineficiencias burocráticas, el fraude y la corrupción.

Otra área que podría verse sustancialmente mejorada es la edu-

cación. La pandemia de COVID-19 y la necesidad de garantizar la continuidad del servicio durante el confinamiento hicieron evidente el potencial de desarrollo de la educación electrónica. Más allá de la gestión de crisis, varios países, especialmente del norte de Europa, están ofreciendo a la población una gama de servicios de enseñanza electrónica que incluye solicitudes de admisión *online* al sistema educativo público, supervisión *online* del rendimiento de los alumnos y entrega de material de enseñanza por medios digitales. Efectivamente, en las aulas de educación primaria de países avanzados y en numerosas economías de mercados emergentes se hace un uso amplio de ordenadores personales, tabletas y pantallas interactivas, sobre todo en ciudades o pueblos grandes. La transformación digital también puede facilitar la prestación mejorada de servicios educativos en regiones menos provistas de servicios, incluidas zonas aisladas y rurales. Por ejemplo, en escuelas de la zona rural de Finlandia se ofrecen clases optativas, como enseñanza de idiomas, con tecnologías de teleconferencia y limitando el número de alumnos por escuela (OECD, 2019f).

La transformación digital también está permitiendo a los Gobiernos recortar costes operativos y aumentar la transparencia de las contrataciones públicas. No obstante, en este aspecto aún queda mucho por hacer. Por ejemplo, el último conjunto de indicadores de la OCDE sobre la regulación del mercado de productos (*product market regulation o PMR*), publicado en 2024, muestra que los organismos de contratación de varios países no están obligados a proporcionar información y documentación *online* de forma sistemática, lo que genera costes

de transacción e información para licitadores potenciales que perjudican la competencia.

Además de reducir el coste y la asimetría de la información, la digitalización puede contribuir significativamente a facilitar la participación de los grupos de interés, y en consecuencia a mejorar la transparencia, la respuesta y la rendición de cuentas de los Gobiernos ante las necesidades y preferencias sociales. Por ejemplo, se están desarrollando portales de acceso en línea a servicios públicos prestados por Gobiernos centrales y subnacionales para agilizar los procedimientos de licencias, así como el registro de empresas y los permisos de edificación, facilitándose de ese modo la relación entre ciudadanos, empresas y la Administración pública. A su vez, se está haciendo uso de plataformas en línea con fines de consulta pública sobre nuevas normas y reglamentos y para divulgar información sobre operaciones y responsables públicos. De hecho, en todos los países de la OCDE, el acceso a servicios gubernamentales mediante portales digitales se ha triplicado desde 2006: alrededor de un 36 por 100 de los ciudadanos de la OCDE presentaron formularios en las páginas web de las autoridades en 2016 (OECD, 2017a).

Por último, Gobiernos a todos los niveles de la Administración utilizan de un modo creciente las redes sociales para comunicarse con la sociedad y divulgar información sobre políticas. En muchos países, las instituciones de máximo nivel ejecutivo cuentan con un gran número de seguidores en las redes sociales y llegan a una proporción significativa de la población nacional. Sin embargo, no son muchos los Gobiernos de países de la OCDE que cuentan con una estrategia

específica para el uso de redes sociales, sino que consideran ese medio principalmente como un canal para mejorar las comunicaciones públicas, no para la prestación de servicios.

Los retos

Los Gobiernos se encuentran ante diversos retos en sus esfuerzos por aprovechar al máximo la digitalización. En particular, destacan las limitaciones relativas a recursos humanos, físicos y financieros, además de unos contextos de gobierno e instituciones inadecuados. Los problemas son más notables en niveles subnacionales de Gobierno que en el Gobierno central, así como en regiones aisladas o menos privilegiadas dentro de cada país (De Mello y Ter-Minassian, 2020).

En el ámbito fiscal, y a pesar de las ganancias potenciales de eficiencia y transparencia antes señaladas, la digitalización está complicando el diseño y la administración de algunos impuestos. Por ejemplo, como se ha dicho, el rápido desarrollo del comercio electrónico de productos y servicios, incluida la aparición de plataformas electrónicas en transacciones *P2P*, plantea dificultades en el ámbito de la fiscalidad del consumo. En cuanto a los impuestos de sociedades, el crecimiento del comercio de productos intangibles, tales como la propiedad intelectual de alta tecnología, facilita el desplazamiento transfronterizo de ingresos imposables (Aslam y Shah, 2017; OECD, 2019d). Abordar esos retos de un modo que limite la erosión de las bases de impuestos convencionales requiere una colaboración fiscal internacional intensa, también bajo la égida del G20.

Al mismo tiempo, la transformación digital de los Gobiernos

se está enfrentando a obstáculos legales, reglamentarios e institucionales. Por ejemplo, el acceso electrónico a fuentes de datos y el uso de medios electrónicos para realizar y validar operaciones con contribuyentes y usuarios de servicios públicos requieren la existencia de bases legales sólidas que equilibren el acceso a la información con la protección de la privacidad y los datos personales. Además, la interoperabilidad de los mecanismos de intercambio de información y sistemas entre Gobiernos y jurisdicciones hace necesario introducir no solo soluciones técnicas y tecnológicas, sino también cambios institucionales y culturales en la Administración pública.

La falta de competencias técnicas (en áreas tales como el desarrollo o la personalización de *software*, ciberseguridad, programación de aprendizaje automático, etc.) puede ser uno de los grandes obstáculos a la digitalización, especialmente en escalones de administración subnacionales y entre autoridades de lugares pequeños y remotos o áreas rurales. La escasez general de profesionales de TIC en muchos países aumenta la necesidad de competir por el talento entre Gobiernos y empresas. Esta situación coloca a los Gobiernos en una posición desfavorable a la hora de contratar y retener empleados que dispongan de las competencias de TIC adecuadas, ya que la remuneración suele ser más alta en el sector privado. Al mismo tiempo, las competencias necesarias no solo se refieren al diseño, implementación y mantenimiento de los sistemas digitales, sino también a su utilización por empleados del Gobierno que trabajan en áreas distintas de TIC. Los déficits de competencias dificultan la tarea de los responsables de las políticas a la hora de identificar opciones

de digitalización y sus costes y ventajas potenciales, lo que puede dar lugar a una falta de visión estratégica en el proceso de digitalización, incluida la definición de prioridades claras, calendarios realistas y asignación de recursos presupuestarios suficientes.

Por otra parte, se impone la necesidad de identificar y gestionar riesgos de seguridad cibernética, lo que exige sopesar la gravedad de las distintas amenazas, los costes de prevención y resolución previsibles para cada caso y la protección de la privacidad de los datos de personas físicas y empresas. Los fallos de funcionamiento y la piratería informática son fuentes de vulnerabilidad para economías cada vez más digitalizadas e interconectadas, incluidos los Gobiernos. Sin perder de vista que confiar en un número reducido de proveedores de tecnología digital, tanto de *software* como de *hardware*, eleva la vulnerabilidad de los Gobiernos a graves fallos sistémicos. Esta situación requiere la realización de evaluaciones adecuadas de vulnerabilidades, la inversión en redundancias necesarias y una planificación de contingencia para garantizar que se mantengan las funciones críticas en circunstancias de estrés. Diversificar la infraestructura de TIC, incluida la disponibilidad de distintos sistemas operativos y opciones de *back-up* de nube, puede ser necesario para garantizar los servicios públicos críticos en todo momento.

Finalmente, y dado que el reto de la digitalización afecta a todos los escalones de gobierno, debe existir colaboración, tanto entre los distintos niveles como dentro de cada nivel, para que se puedan abordar dificultades específicas. Esto proporciona la ocasión de experimentar e innovar evitando la extensión de desigualdades espaciales y esta-

bleciendo estándares adecuados que podrían aplicarse dentro de un territorio nacional (Ter-Minassian y De Mello, 2016; OECD, 2019b). La colaboración dentro de un mismo nivel administrativo es otro paso importante para garantizar un uso coherente de las tecnologías digitales en todas las áreas de política. La experiencia de Nueva Zelanda en este sentido puede servir para ilustrarlo: iniciativas como la Asociación de Gobierno Digital (Digital Government Partnership) (OECD, 2022a).

La colaboración entre el sector público y el privado es otro aspecto importante, especialmente cuando se trata de salvaguardar las redes digitales y, en última instancia, los servicios prestados por el Gobierno a través de esas redes frente a los riesgos de ciberseguridad. La colaboración puede contribuir en gran medida a facilitar el intercambio de información sobre vulnerabilidades y riesgos entre usuarios, proveedores de TIC y los Gobiernos.

Las limitaciones de recursos físicos y humanos no deben subestimarse. Una de las más importantes se refiere a la disponibilidad de una infraestructura de TIC adecuada, sobre todo de acceso a servicios de banda ancha en todo el territorio de un país, una condición previa para el desarrollo de un ecosistema digital, especialmente en regiones aisladas y menos provistas de servicios, como antes señalábamos. Las limitaciones presupuestarias son otro aspecto importante. Una financiación adecuada para la digitalización suele implicar inversiones cuantiosas durante varios años. En este sentido, la OCDE en su *Recomendación sobre las Estrategias de Gobierno Digital de 2014*, hace hincapié en la necesidad de contar con financiación

adecuada para la implementación de estrategias digitales en todos los niveles del Gobierno. A su vez aboga por la necesidad de articular la propuesta de valor de todos los proyectos que superen un determinado umbral presupuestario para identificar las ventajas económicas, sociales y políticas esperadas que pueden justificar la inversión pública, y abogaba por involucrar en el diseño de los proyectos a los grupos de interés pertinentes, incluidos otros niveles de gobierno, para promover la participación y la financiación compartida de los costes y los beneficios.

III. POLÍTICAS DIRIGIDAS A FOMENTAR LA DIGITALIZACIÓN DEL GOBIERNO Y OTROS ÁMBITOS

1. Desarrollo de un ecosistema digital en el sector público

Crear una Administración pública basada en los datos es un paso esencial hacia la digitalización. Se trata de algo más que de desarrollar plataformas digitales con las que comunicarse con hogares y empresas; incluye comprender y abordar mejor sus necesidades y expectativas de un modo que reduzca el coste de la entrega de servicios y favorezca la rendición de cuentas sobre las medidas adoptadas por los Gobiernos.

Para estimar el grado de preparación en esta área, en 2019 la OCDE desarrolló un Índice de Gobierno Digital (DGI, por sus siglas en inglés) que se centra en las siguientes seis dimensiones clave Del Marco de Políticas de Gobierno Digital OCDE Bajo el Marco, un gobierno digital es:

1. «digital por diseño»: mide el

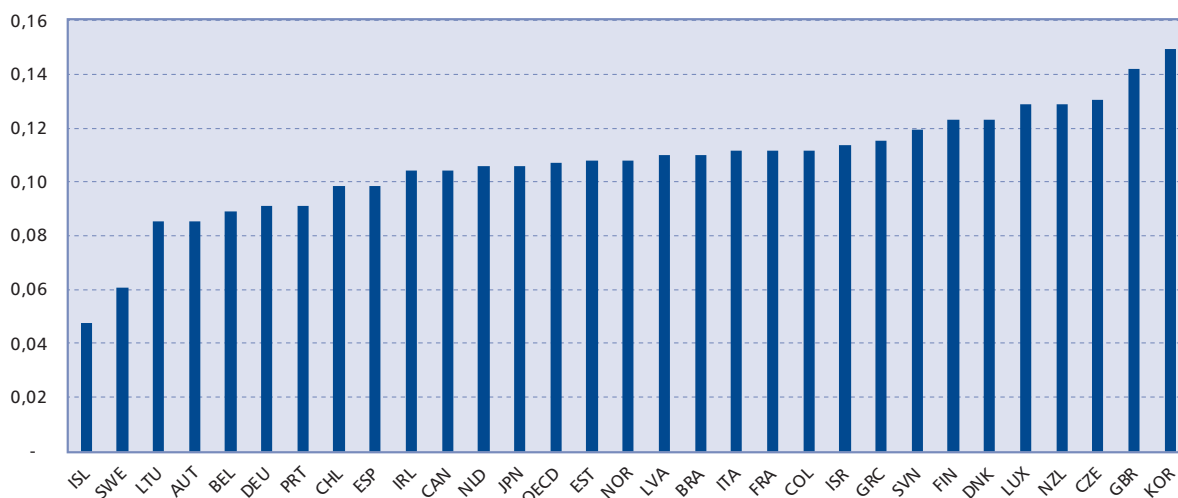
modo en que se han diseñado las políticas gubernamentales para posibilitar el uso de datos y herramientas digitales por el sector público en coherencia con la formulación de políticas o la transformación de los servicios públicos.

2. «impulsado por los datos»: se fija en los avances del Gobierno en el desarrollo de la gobernanza y los elementos capacitadores necesarios para el acceso, intercambio y reutilización de datos en el sector público.
3. «gobierno como plataforma»: cuantifica el despliegue de unos bloques de construcción comunes: directrices, herramientas, datos, identidad digital y *software*, que ayuden a conseguir una transformación coherente de los procesos y servicios en todo el sector público.
4. «abierto por defecto»: evalúa la apertura más allá de la comunicación de datos abiertos, lo que incluye fomentar el uso de tecnologías y datos para comunicarse y participar con los distintos actores.
5. «dirigido por el usuario»: se centra en la capacidad de los Gobiernos de situar las necesidades de los usuarios en el centro del diseño y de la entrega de políticas y servicios públicos.
6. «proactividad»: mide la capacidad de los Gobiernos de prever las necesidades de usuarios y proveedores de servicios con vistas a una entrega proactiva de servicios del Gobierno.

Por tanto, el DGI atiende tanto a los aspectos estratégicos como a los aspectos operativos de la digitalización. Incluye el enfoque estratégico adoptado por la autoridad de

GRÁFICO 3
GOBIERNO DIGITAL COMO FUENTE DE CREACIÓN DE VALOR
 Componente «Abierto por defecto» del Índice de Gobierno Digital de la OCDE

Escala 0-1 por orden de apertura ascendente, 2019



Fuente: OECD Survey on Digital Government.

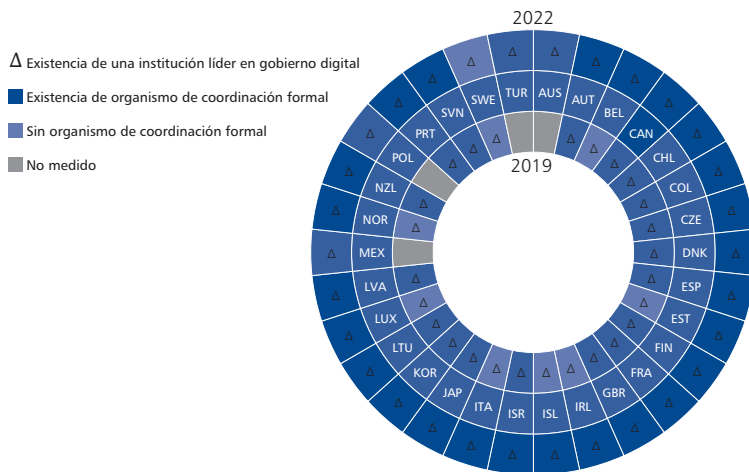
implementación (es decir, estrategias generales, marcos de política y objetivos de gobierno digital), las palancas de política utilizadas (recursos y herramientas que posibilitan la implementación del enfoque estratégico), la estrategia de implementación (prácticas empleadas para ejecutar el enfoque estratégico en medidas concretas) y capacidades de seguimiento (recursos y herramientas utilizados para comprobar los avances o evaluar la implementación). Un componente clave del DGI es la medida en la que los Gobiernos colocan los datos abiertos entre los objetivos principales de las estrategias de digitalización.

Los países están dando pasos para transitar desde un gobierno electrónico hacia un gobierno totalmente digital, aunque no a la misma velocidad en todos los casos (gráfico 3). Por ejemplo, todos los países de la OCDE disponen de estrategias de gobierno digital na-

cionales, si bien esas estrategias difieren en términos de ambición y diseño institucional (OECD, 2023a). La accesibilidad y la entrega proactiva de servicios son prioridades comunes, como lo es también utilizar los datos como un activo creador de valor público. Entre otras iniciativas recientes puede citarse el lanzamiento en 2020 por Nueva Zelanda del Servicio Público Digital, que establece objetivos amplios de transformación digital de los servicios públicos con un programa de trabajo (OECD, 2022a). El Programa de Desarrollo de la Digitalización Nacional 2021-2030 de Lituania también establece como prioridades una administración pública más centrada en los datos y el apoyo a la digitalización a nivel empresarial (OECD, 2022b). Otro ejemplo es el de Suecia, un país que, desde la pandemia, ha adoptado el objetivo común de un gobierno digital mediante una estrategia nacional específica.

Los países también están tratando de mejorar la gobernanza de los programas de digitalización. Todos los miembros de la OCDE cuentan ya con una institución de gobierno digital encargada de dirigir las decisiones relativas al gobierno digital a escala central o federal y de coordinar su implementación en toda la Administración pública. El avance ha sido considerable desde 2019 (gráfico 4) y puede atribuirse al reconocimiento de la importancia de que existan un órgano de liderazgo y colaboración nacional para que las políticas de gobierno digital sean coherentes en todo el sector público. En este sentido, pueden citarse iniciativas como el Comité de Promoción del gobierno Electrónico de Corea y el Consejo Interministerial de Digitalización de Luxemburgo (OECD, 2023a). A pesar de estos logros, los países de la OCDE pueden hacer más para mejorar la coordinación con los grupos de interés externos, por ejemplo,

GRÁFICO 4
GOBERNANZA DE INICIATIVAS DE GOBIERNO DIGITAL, 2022 Y 2019



Fuente: OECD Government at a Glance database.

mediante el establecimiento de un órgano de asesoramiento o de consultas externo para proyectos digitales.

En varios países de la OCDE los esfuerzos de digitalización del sector público también se han centrado en la adopción de tecnologías digitales modernas, concretamente en la actualización de procesos de gobierno electrónico, consolidación de recursos de información y mejora de la infraestructura TIC, como en el caso de Grecia, Lituania y Polonia. Otra de las prioridades de la mayoría de los países es fomentar la interoperabilidad entre los numerosos sistemas y registros de información disponibles en el Gobierno. En este sentido, el éxito conseguido por Estonia en gobierno electrónico, por ejemplo, se debe al desarrollo de «capacitadores de interoperabilidad» (OECD, 2019e).

2. Apoyo a la digitalización del conjunto de la economía

Los intentos de digitalizar el

sector público suelen ir acompañados por la adopción de medidas proactivas por las Administraciones públicas para respaldar la digitalización de la economía en su conjunto. Este objetivo puede lograrse mediante el cierre de brechas digitales entre grupos sociales, así como eliminando obstáculos para la adopción de tecnologías digitales por las empresas. En la mayoría de los países de la OCDE se están aplicando medidas proactivas para acelerar la difusión y la adopción de tecnologías digitales en todos los estratos de la sociedad y compartir los beneficios de un modo más amplio.

El marco propuesto por Pisu *et. al.* (2021) resulta instructivo a ese respecto. Según los autores, existen cuatro bloques básicos para la construcción de las estrategias de digitalización: «aprendizaje de por vida para todos» (garantizar que todos tengan la oportunidad de adquirir y actualizar las competencias necesarias para la transformación digital), «financiación de intangibles para la economía

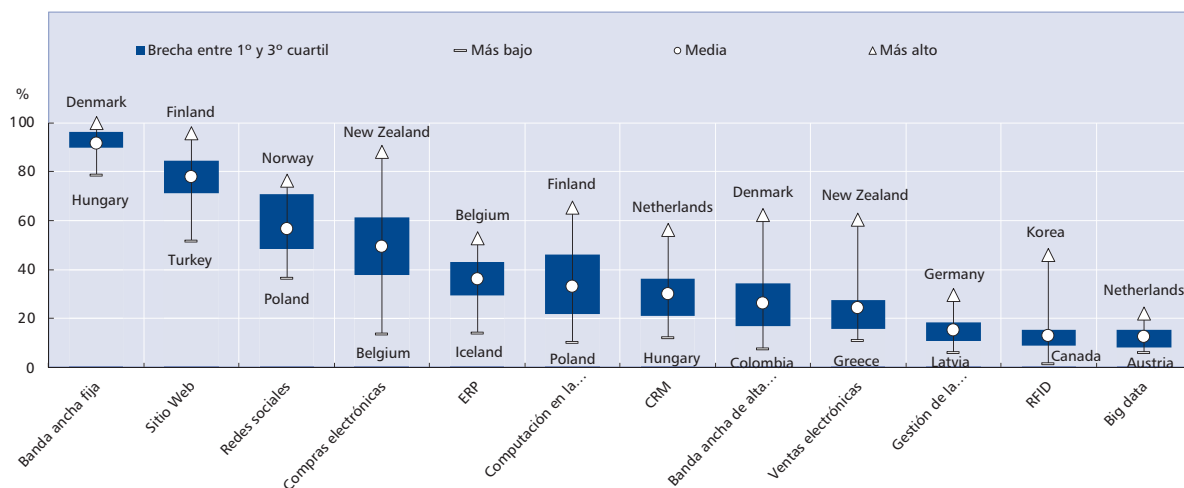
del conocimiento» (permitir que más empresas, especialmente las pequeñas, incrementen su inversión en activos intangibles y aprovechen las oportunidades ofrecidas por la transformación digital); «marco de condiciones de mercado para la edad digital» (actualizar las políticas a la edad digital, especialmente en las áreas de fiscalidad, legislación sobre competencia y su aplicación, seguridad digital, entrada y salida de empresas y gobierno electrónico); y «acceso a la tecnología mediante infraestructura digital» (facilitar el acceso a redes de comunicación y acelerar la adopción de tecnologías digitales y su difusión internacional).

Conforme a este marco, son varias las áreas de política cuya reforma puede considerarse prioritaria. En primer lugar, los Gobiernos disponen de margen de actuación para cerrar las brechas de disponibilidad y acceso a tecnologías TIC, como la conectividad de banda ancha, que ya hemos señalado que son esenciales para la digitalización. Las brechas de conectividad son especialmente profundas en zonas rurales y aisladas (OECD, 2018a y 2018b). Con frecuencia se recurre a incentivos fiscales para animar la inversión privada en zonas menos provistas de servicios, aunque puede requerirse inversión pública directa cuando la inversión privada no es comercialmente viable. Al mismo tiempo, garantizar la competencia en mercados TIC, principalmente mediante normativas que no obstaculicen la entrada y salida de empresas, mejoraría y ampliaría el acceso a redes de comunicación y respaldaría la transformación digital en todos los lugares (Pisu *et al.*, 2021).

Esas brechas de acceso son particularmente notables en el caso de las personas mayores,

GRÁFICO 5 ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS DIGITALES POR LAS EMPRESAS

Porcentaje de empresas con más de 10 empleados que están adoptando tecnologías específicas, 2019



Fuente: OECD ICT Access and Usage by Businesses dataset.

que son las más expuestas al riesgo de exclusión digital, sobre todo si no adquirieron destrezas digitales en su etapa escolar o en el trabajo. La principal barrera de acceso para esos grupos sociales no es en realidad el acceso a Internet, sino la falta de competencias y de confianza en las nuevas tecnologías, los altos costes de los servicios y las discapacidades. Entre los países que invierten en alfabetización digital para personas mayores destaca Nueva Zelanda (OECD, 2022a). En cuanto a los grupos sociales de ingresos bajos, que también suelen enfrentarse a un riesgo alto de exclusión digital, los costes de los servicios de banda ancha suelen ser la principal barrera para el uso de herramientas digitales avanzadas. Varios países de la OCDE, como Polonia (OECD, 2023b), están tomando medidas para hacer asequible el acceso por la vía de reglamentación y subvenciones, además de campañas informativas y becas que pro-

mueven el uso de las TIC por una mayor proporción de mujeres.

Dado que las competencias son cruciales para la adopción y el uso efectivo de tecnologías digitales, los Gobiernos deben poner en marcha programas de aprendizaje eficaces e inclusivos para todas las edades que garanticen a los ciudadanos la oportunidad de prosperar en un mundo digital. Los esfuerzos en esta área incluyen fomentar el aprendizaje de adultos y los programas de formación en el trabajo, campañas informativas e incentivos financieros específicos. También es importante integrar las herramientas digitales en los programas escolares para desarrollar destrezas cognitivas y no cognitivas. En Nueva Zelanda, por ejemplo, un programa nacional de despliegue de fibra ha dado prioridad a los centros escolares en un esfuerzo por cerrar las brechas de acceso entre la población (OECD, 2022a).

En segundo lugar, el Gobierno puede respaldar la adopción de tecnologías digitales por las empresas, incluidas pequeñas y medianas (pymes) (gráfico 5). Las áreas de acción prioritarias incluyen mejorar las competencias de dirección, una de las claves para la implementación de la digitalización empresarial (Andrews *et al.*, 2018). Es importante garantizar la existencia de un número de estudiantes graduados competentes en TIC suficiente para responder a la demanda del mercado, algo que suele exigir reforzar el aprendizaje de matemáticas y ciencias de los alumnos de enseñanza primaria y secundaria para que puedan acceder a estudios superiores en los campos pertinentes de TIC. Varios países de la OCDE, incluida Nueva Zelanda, están dando pasos en esa dirección. Cuando exista escasez de competencias en o relacionadas con TIC, podría proporcionarse a las instituciones de educación supe-

rior financiación adicional dirigida a estudios de disciplinas que son importantes para el proceso de digitalización. Algunos países de la OCDE, como Lituania, se están planteando introducir iniciativas en este sentido (OECD, 2022b).

El talento directivo, al igual que el *software* e I+D, son activos intangibles esenciales para la transformación digital. La inversión dirigida a acumular esos activos intangibles requiere suavizar las fricciones financieras que dificultan el acceso a financiación por parte de empresas innovadoras. Por ejemplo, el desarrollo de mercados bursátiles (como *venture capital*, facilitación de las salidas a bolsa) y la prestación de apoyo gubernamental específico para la inversión en intangibles son medidas que podrían adoptarse para que las empresas, especialmente las pequeñas, puedan incrementar su inversión en intangibles y así aprovechar las oportunidades ofrecidas por la transformación digital. En la mayoría de los países también existe margen para promover la concesión de préstamos por parte de los bancos a empresas que hacen un uso intensivo de intangibles, lo que incluye mejorar las normas contables y la colateralización de activos intangibles (por ejemplo, préstamos respaldados por propiedad intelectual) y garantizar la liquidación eficiente de intangibles (por ejemplo, revisión de los procedimientos de insolvencia y desarrollo de mercados de propiedad intelectual). De hecho, suavizar las restricciones de financiación tiene la doble ventaja de contribuir al crecimiento de la productividad en sectores que utilizan activos intangibles de un modo más intensivo, lo que subraya los méritos de abordar fricciones financieras que impiden la

acumulación de activos intangibles a medida que las economías van haciéndose más digitales (Demmou y Franco, 2021).

En tercer lugar, pueden reducirse las barreras normativas en los servicios para estimular la competencia y la innovación. La regulación puede dificultar o incluso restringir la entrada de empresas en sectores que son básicos para la digitalización, como el de las TIC, lo que favorece a las empresas ya consolidadas y obstaculiza la competencia. Las barreras suelen ser mayores para las empresas extranjeras, especialmente en negocios de servicios profesionales, como los jurídicos, y para la movilidad de mano de obra competente, lo que en muchos casos refleja la existencia de requisitos onerosos de reconocimiento de cualificaciones extranjeras. Además, la entrada en los mercados digitales puede verse restringida por la normativa de fusiones y adquisiciones, acceso y uso de datos o competencia de mercado, entre otras (gráfico 6). Al mismo tiempo, la competencia suele verse limitada por unos efectos de compartimentación que perjudican la competencia de mercado, como ocurre cuando no se facilita a los usuarios la posibilidad de cambiar de proveedor de servicios digitales o de hacerlo a un coste moderado mediante portabilidad de datos de usuarios entre empresas digitales e interoperabilidad de los servicios digitales ofrecidos por distintas plataformas.

Al mismo tiempo, la digitalización plantea nuevos retos a los marcos de regulación y la política de competencia, especialmente en relación con la presencia de economías de escala y alcance y los efectos de red, que son inherentes a muchas de las nuevas

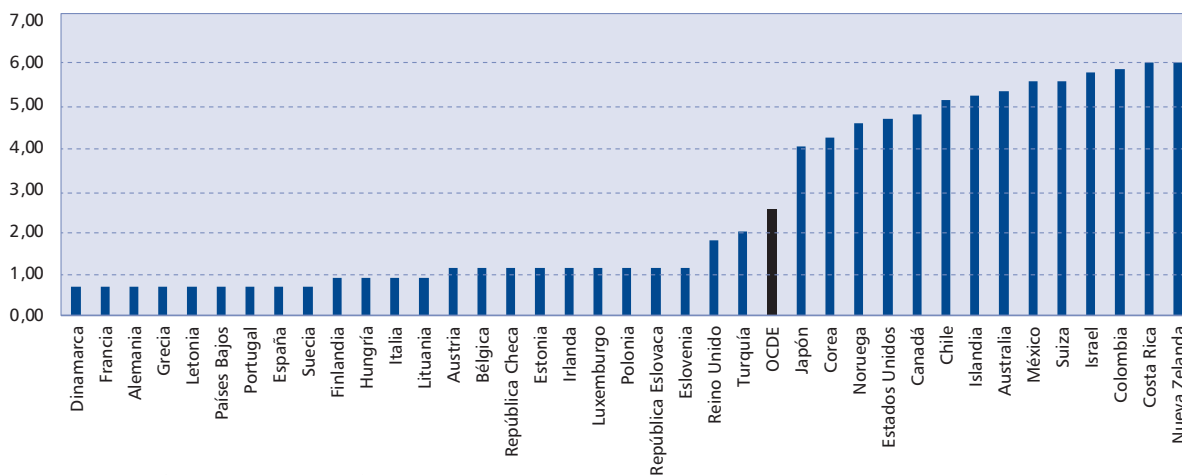
tecnologías digitales y pueden fortalecer la posición de mercado de empresas dominantes perjudicando la competencia. Efectivamente, *big data*, el uso de algoritmos y los grandes efectos de red generados por las tecnologías digitales pueden dar lugar a dinámicas del tipo *winner-takes-all* que favorecen el aumento de concentración del mercado y los márgenes. Gobiernos de países como Australia, Canadá, Francia, Alemania y Estados Unidos, además de la Comisión Europea, han encargado estudios sobre los marcos de política de competencia existentes a fin de identificar opciones de reforma que permitan abordar estas cuestiones (Pisu *et al.*, 2021).

En cuarto lugar, los Gobiernos pueden proporcionar apoyo directo a la innovación digital de las empresas. La innovación digital no afecta únicamente a la actividad de I+D o a la propiedad de patentes de las industrias de TIC; comprende la introducción de productos novedosos, los procesos de producción o entrega y los cambios organizativos y de *marketing* posibilitados por las tecnologías digitales. Los países suelen utilizar incentivos fiscales para ese propósito, además de apoyo directo a empresas innovadoras, sobre todo empresas jóvenes que disponen de colateral reducido y encuentran dificultades para acceder a financiación bancaria para inversiones de riesgo. La mayoría de los países de la OCDE también se esfuerzan por desarrollar los mercados de *venture capital* para ampliar la gama de opciones de financiación de la innovación digital, abordado anteriormente.

Por último, la necesidad de abordar la cuestión de la ciberseguridad, que se hace más relevante con la digitalización, plantea dificultades a los respon-

GRÁFICO 6
INDICADOR DE LOS MERCADOS DIGITALES DE LA OCDE, 2023

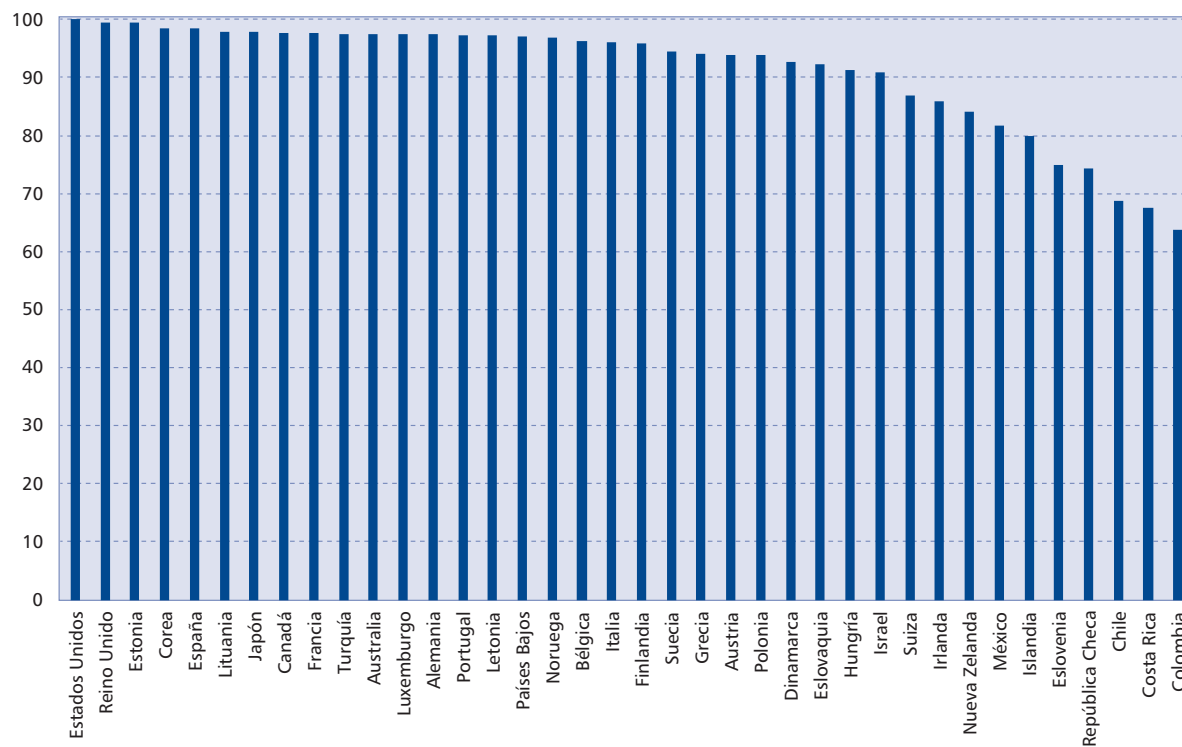
Escala 0-6 por orden ascendente de restricción



Fuente: OECD Product Market Regulation database.

GRÁFICO 7
ÍNDICE DE CIBERSEGURIDAD GLOBAL, 2020

Escala 0-100 por orden creciente de grado de preparación



Fuente: International Telecommunication Unit (ITU).

sables de establecer las políticas en todo el mundo. El grado de preparación para hacer frente a esos riesgos difiere de unos países a otros en función de las medidas legales, técnicas y organizativas y de la capacidad técnica de cada uno (gráfico 7). Los países están diseñando estrategias a escala nacional para abordar la ciberseguridad, así como para sensibilizar sobre el riesgo a empresas y personas físicas. También están incrementando la colaboración público-privada para combatir incidentes cibernéticos y reforzar las capacidades de gestión de este tipo de riesgo por las empresas. La mayoría de los países de la OCDE están tomando medidas en este sentido.

IV. CONCLUSIONES

El ecosistema de tecnologías digitales avanzadas está creciendo a gran velocidad en todo el mundo y generando oportunidades significativas de aumento y mejora de los ingresos para todos los niveles del gobierno, así como de una mejor entrega de productos y servicios públicos. La digitalización está permitiendo a los Gobiernos rediseñar los procesos y prácticas internos, fortalecer la gestión tributaria en sus aspectos administrativo y financiero, mejorar la comunicación y las interacciones con la población y las empresas, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas. Las tecnologías digitales también pueden aprovecharse para simplificar la experimentación de las políticas, mejorar las actividades de inspección específica y reforzar la aplicación de la normativa.

Al tiempo que crea oportunidades, la digitalización plantea retos significativos a los Gobiernos en todos los niveles de la

Administración. Entre esos retos destacan la necesidad de acceder a las competencias profesionales necesarias, no solo en la dirección y la actividad burocrática del gobierno, sino también entre la población en general, el cierre de brechas de infraestructura física y la obtención de financiación para mejorarla. Otros retos considerables residen en abordar los riesgos de seguridad cibernética, responder adecuadamente a las inquietudes de privacidad de los ciudadanos y generar confianza en relación con el uso de las tecnologías digitales. La colaboración entre los distintos niveles de Gobierno y en cada uno de esos niveles, así como entre el Gobierno y el sector privado, puede desempeñar un papel importante para lograr una digitalización efectiva y eficiente.

La creación de un gobierno totalmente digital debe acompañarse de medidas que apoyen la transformación digital de economías y sociedades. En la base de esa estrategia están los intentos de mejorar el acceso a tecnologías digitales capacitadoras, como la conexión de banda ancha, y cerrar las brechas digitales existentes entre grupos sociales, regiones y negocios en cada país, así como eliminar los obstáculos a la adopción de tecnologías digitales por las empresas. Reformar la educación y la formación para garantizar la existencia de una oferta de competencias profesionales alineada con la demanda del mercado, fomentar la competencia mediante reglamentos adecuados para el mercado de productos y servicios, o ampliar la gama de opciones de financiación para empresas innovadoras son algunas de las prioridades de actuación en esta área.

En general, el rendimiento de España en el vector de la digitalización es bueno, aunque una

mayor difusión de las tecnologías digitales favorecería el aumento de la productividad. El país obtiene una buena puntuación en los indicadores mencionados en este artículo y en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales de la Comisión Europea, que incluye las áreas de conectividad, competencias digitales y digitalización de los servicios públicos. Asimismo, han puesto en marcha iniciativas para la implementación de un Plan Nacional para la Digitalización del Sector Público que busca reforzar la comunicación entre el Gobierno y los ciudadanos y la gestión de datos personales. También se están tomando medidas para mejorar la digitalización del sistema educativo y los servicios de empleo, así como para cerrar las brechas digitales, en este caso dando prioridad a los grupos en riesgo de exclusión social.

No obstante, seguir avanzando en la transformación digital dependerá de las medidas que se adopten para abordar las limitaciones que perduran, como la falta de especialistas de TIC, y para mejorar la adopción de tecnologías digitales por el sector privado. Por ejemplo, el porcentaje de empresas españolas que utilizan *big data* y tecnologías de computación en la nube es inferior a las medias de la Unión Europea (OECD, 2021 y 2023d; Comisión Europea, 2022). Además, dado que la Administración pública española está altamente descentralizada, con distintos niveles de Gobierno que gestionan el funcionamiento de sus propios sistemas, es importante garantizar la interoperabilidad sin menoscabar la seguridad en el intercambio de datos. Modernizar los flujos de trabajo y fomentar que los empleados de la función pública utilicen nuevas tecnologías exige tanto

formación como un cambio cultural, dos elementos esenciales para el éxito de las estrategias de digitalización.

NOTAS

(*) El autor agradece a AIDA CALDERA SÁNCHEZ, SANTIAGO LAGO PEÑAS, CLAUDIA RAMÍREZ BULOS y TERESA TER-MINASSIAN sus valiosos comentarios y sugerencias, pero asume la responsabilidad exclusiva de cualquier posible error u omisión. Los análisis y opiniones expresados en este artículo son los del propio autor y no reflejan necesariamente los de la OCDE ni los de los países miembros o socios de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, D., NICOLETTI, G. Y TIMILIOTIS, C. (2018). Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both? *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 1476, Paris: OECD,

ASLAM, A. Y SHAH, A. (2017). Taxation and the Peer-to-Peer Economy. En S. GUPTA, M. KEEN, A. SHAH y G. VERDIER (eds), *Digital Revolutions in Public Finance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

CANGIANO, M., GELB, A., GOODWIN-GROEN, R. (2017). Integration of Government Digitalisation and Public Financial Management – Initial Evidence. En S. GUPTA, M. KEEN, A. SHAH Y G. VERDIER (eds), *Digital Revolutions in Public Finance*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

DE MELLO, L. y TER-MINASSIAN, T. (2020). Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments. *OECD Working Papers*

on Fiscal Federalism, n.º 31. Paris: OECD

DEMIMOU, L. y FRANCO, G. (2021). Mind the financing gap: Enhancing the contribution of intangible assets to productivity. *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 1681. Paris: OECD

EUROPEAN COMMISSION (2022). *The Digital Economy and Society Index 2022 – Spain*. Brussels: European Commission.

GUPTA, S., KEEN, M., SHAH, A. Y VERDIER, G. (eds.) (2017). *Digital Revolutions in Public Finance*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

OECD. (2017a). *Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*. Paris: OECD.

OECD. (2018a). *Regions at a Glance*, 2018. Paris: OECD.

OECD. (2018b). Bridging the Rural Digital Divide. *OECD Digital Economy Papers*, n.º 265. Paris: OECD.

OECD. (2019a). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. Paris: OECD.

OECD. (2019b). Using Digital Technologies to Improve the Design and Enforcement of Public Policies. *OECD Digital Economy Papers*, n.º 274. Paris: OECD.

OECD. (2019c). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD.

OECD. (2019d). *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration*. Paris: OECD.

OECD. (2019e). *OECD Economic Survey of Estonia*. Paris: OECD.

OECD. (2019f). *OECD Economic Survey of Finland*. Paris: OECD.

OECD. (2020). Digital Government Index: 2019 Results. *OECD Public Governance Policy Papers*, n.º 03. Paris: OECD.

OECD. (2021). *OECD Economic Survey of Spain*. Paris: OECD.

OECD. (2022a). *OECD Economic Survey of New Zealand*. Paris: OECD.

OECD. (2022b). *OECD Economic Survey of Lithuania* Paris: OECD.

OECD. (2023a). *Government at a Glance*. Paris: OECD.

OECD. (2023b). *OECD Economic Survey of Poland*. Paris: OECD.

OECD. (2023d). *OECD Economic Survey of Spain*. Paris: OECD.

PISU, M., et al. (2021). Spurring growth and closing gaps through digitalisation in a post-COVID world: Policies to LIFT all boats. *OECD Economic Policy Papers*, n.º 30. Paris: OECD.

SÁNCHEZ, A. (2013). The Role of Procurement. En R. ALLEN, R. HEMMING y B. H. POTTER (eds), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave MacMillan.

TER-MINASSIAN, T. y DE MELLO, L. (2016). Intergovernmental Fiscal Coordination: International Experiences and Possible Lessons for Brazil. *IDB Technical Notes*, n.º 1048. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.

Resumen

El envejecimiento de la población plantea un reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas ante el sustancial aumento en las proyecciones del gasto asociado al mismo (pensiones, sanidad y dependencia). El incremento de los ingresos públicos es una de las alternativas para hacer frente a este reto, si bien la evolución de la recaudación también podría verse afectada por el envejecimiento de los contribuyentes. Este artículo documenta la composición por grupos de edad de las principales bases y tipos efectivos del sistema tributario español. El análisis descriptivo presentado señala una posible erosión de su capacidad recaudatoria asociada al envejecimiento.

Palabras clave: envejecimiento de la población, ingresos públicos, estructura tributaria.

Abstract

The ageing of the population poses a challenge to the sustainability of public finances, in light of the substantial increase in the projected expenditures associated with it (pensions, healthcare, and long-term care). The increase in public revenue is one of the economic policy alternatives to address this challenge, although the evolution of tax revenue could also be affected by the ageing of taxpayers. This paper documents the composition by age groups of the main tax bases and effective tax rates of the Spanish tax system. The descriptive analysis suggests a potential erosion of its revenue-raising capacity associated with population ageing.

KeyWords: ageing, public revenue, tax structure.

JEL classification: H20, H24, H25, J11.

LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO Poblacional PARA LOS INGRESOS PÚBLICOS (*)

David LÓPEZ RODRÍGUEZ (**)

Roberto RAMOS

Banco de España

I. INTRODUCCIÓN

La economía global se encuentra inmersa en un proceso de cambio demográfico caracterizado por un progresivo envejecimiento de la población. Este proceso presenta un especial vigor en la economía española, donde los principales factores que lo explican, la caída de la natalidad y el aumento sostenido de la esperanza de vida, se manifiestan de una manera particularmente intensa. De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, la tasa de fecundidad en 2022, equivalente a 1,16 hijos por mujer, fue la octava más baja en el mundo, mientras que la esperanza de vida al nacer (83,1 años) se situó en la décima posición. Dentro del contexto europeo, el escenario central de Eurostat proyecta un aumento de la tasa de dependencia (1) en España de casi treinta puntos porcentuales (pp) en las próximas tres décadas, desde el 30,5 por 100 hasta el 59,4 por 100, el segundo más alto entre los Estados miembros. A mediados del siglo XXI, España contaría con la cuarta mayor tasa de dependencia de la Unión Europea (UE), frente a la posición decimonovena que ocupa actualmente.

Las consecuencias de este nuevo paradigma demográfico son especialmente notables en la esfera de la sostenibilidad de las finanzas públicas (2). En particular, el aumento del peso

poblacional de las personas de edad avanzada presiona al alza el gasto público asociado a pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. Por ejemplo, el *Informe sobre Envejecimiento de la Comisión Europea* proyecta para España un incremento de los gastos asociados a estas partidas de 5,9 pp del producto interior bruto (PIB) entre 2022 y 2050 (véase Comisión Europea, 2024a).

Este considerable incremento del gasto requerirá actuaciones de política económica para equilibrar las cuentas públicas. Entre las distintas opciones para garantizar su sostenibilidad se encuentran: i) la adopción de reformas estructurales que impulsen la productividad y, con ella, el crecimiento económico; ii) ajustes en la composición del gasto público y mejoras en su eficiencia; y iii) una reforma tributaria que aumente los ingresos públicos.

No obstante, la capacidad del sistema tributario para recaudar mayores ingresos también puede verse afectada por el envejecimiento poblacional. Esta posibilidad y sus potenciales efectos sobre las principales fuentes de imposición se analizan de manera descriptiva en este artículo (3). En concreto, dada la estructura tributaria y los tipos efectivos vigentes de la economía española, existen varios canales de naturaleza directa a través de los cuales el

aumento del peso relativo de la población de mayor edad puede afectar de manera mecánica a la recaudación tributaria. Entre estos canales destacan tres mecanismos que operan sobre las principales fuentes de imposición (trabajo, consumo y capital) y que se describen a continuación.

En primer lugar, los ingresos de los miembros de un hogar suelen exhibir una relación de «u» invertida con la edad, que está relacionada con la evolución de sus rentas del trabajo: crecen en el tiempo a partir de la entrada en el mercado laboral, alcanzan un máximo en los años previos a la jubilación y decrecen a partir de esta. En la medida en que la imposición sobre la renta personal tiene un carácter progresivo, las variaciones en los ingresos se trasladan de forma más que proporcional a la recaudación. Así, por ejemplo, una caída mecánica de la base agregada del impuesto sobre la renta personal como consecuencia de un incremento del peso de la población jubilada produciría, *ceteris paribus*, un menor tipo efectivo, una menor progresividad y, en consecuencia, una menor recaudación, en ausencia de ajustes adicionales en el diseño de la imposición sobre la renta personal.

En segundo lugar, este patrón en la evolución esperada de los ingresos de los hogares genera, de acuerdo con la teoría del ciclo vital, diferencias intergeneracionales significativas en las decisiones de consumo, ahorro e inversión. En general, con el objetivo de suavizar el consumo a lo largo de su ciclo vital, los hogares se endeudarían a edades jóvenes, cuando sus ingresos son de menor cuantía, acumularían riqueza posteriormente, gracias al aumento de su renta, y utilizarían dicha riqueza tras

la caída de los ingresos como consecuencia de la jubilación. De este modo, en la medida en que el sistema tributario grava con distintos tipos efectivos las decisiones de consumo, ahorro e inversión, cambios en el peso poblacional de los colectivos por edad que toman estas decisiones de manera diferencial en el tiempo producirían modificaciones en la recaudación impositiva.

En tercer lugar, el nuevo paradigma demográfico puede generar variaciones no solo en el tamaño de las distintas bases impositivas, sino también en su composición. Por ejemplo, resultado del patrón vital de acumulación de riqueza, los hogares de mayor edad tienden a recibir una proporción más elevada de su renta en forma de rendimientos de capital, que tiende a ser gravada a unos tipos marginales más bajos que los de las rentas del trabajo. Por otro lado, existe evidencia sobre cambios en la composición de la cesta de consumo asociados con la edad. Este hecho podría afectar a la recaudación generada a través de la imposición indirecta, en la medida en que exista heterogeneidad en los gravámenes sobre el consumo de distintos bienes y servicios. Asimismo, se observan diferencias significativas en la composición de los activos que conforman el patrimonio de los hogares a distintas edades, destacando una mayor acumulación de activos inmobiliarios en aquellos de mayor edad. Nuevamente, en tanto en cuanto el sistema tributario aplica tipos impositivos diferentes tanto a la posesión como a los rendimientos de distintos activos, así como a la conversión de los distintos activos en renta, cambios en la composición por edades de la población pueden generar variaciones mecánicas en la recaudación tributaria.

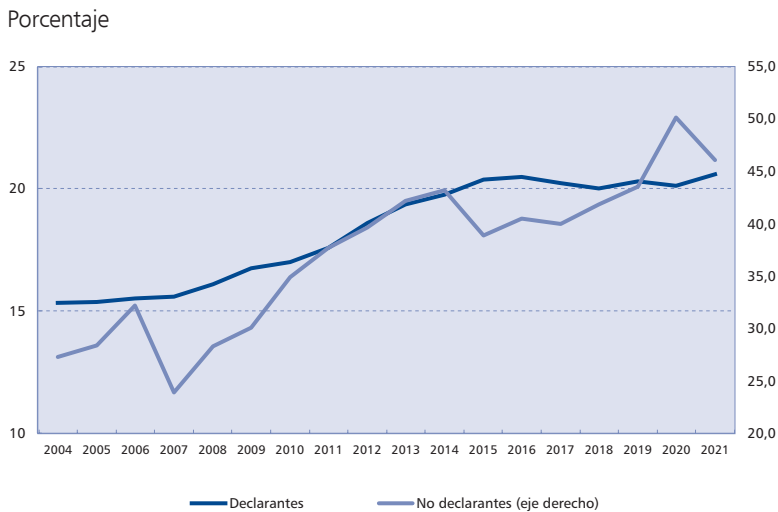
Considerando los principales canales a través de los cuales el envejecimiento afectaría de manera directa al nivel y a la composición de las bases tributarias, el resto de este artículo documenta un conjunto de evidencia descriptiva relativa al sistema tributario español bajo el prisma de la edad de los contribuyentes. El análisis que se presenta a continuación sugiere que, en ausencia de cambios normativos, la dinámica esperada en la composición por edades de la población española tendería, de manera mecánica, a erosionar las principales bases sujetas a gravamen y, de manera relevante, a modificar su composición. Estos cambios implicarían, con la actual estructura impositiva y los tipos efectivos vigentes en España, una presión a la baja de los ingresos públicos por el impacto del envejecimiento poblacional.

El resto del artículo se estructura como sigue. La sección segunda examina los efectos del aumento de la edad media de los contribuyentes en la imposición sobre las rentas del trabajo. La sección tercera analiza el posible impacto del envejecimiento en la recaudación de los impuestos sobre el consumo. La sección cuarta discute los gravámenes sobre la riqueza y las rentas del capital ante el proceso de envejecimiento poblacional. Una última sección resume brevemente las principales conclusiones.

II. IMPOSICIÓN SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO

El envejecimiento poblacional podría ejercer un impacto significativo en el nivel y en la composición de las rentas del trabajo sujetas a gravamen. Este canal emergería por el marcado perfil de ciclo vital que manifiesta la participación de las personas

GRÁFICO 1
CONTRIBUYENTES DEL IRPF DE AL MENOS 65 AÑOS

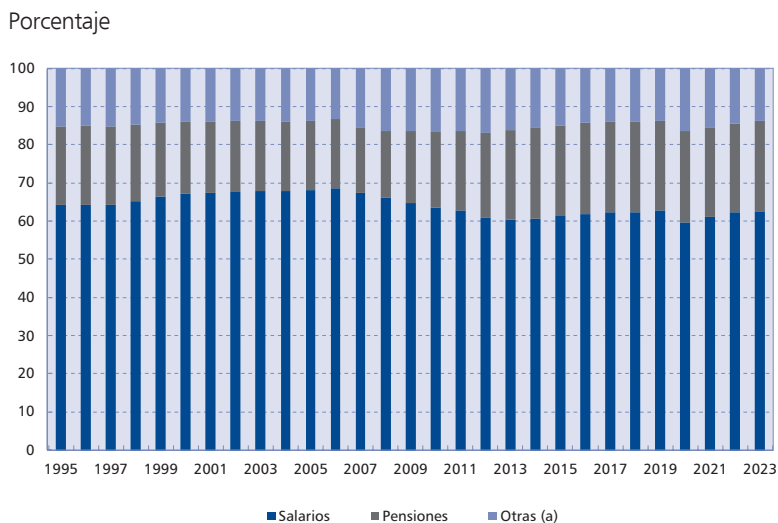


Fuentes: Muestras IRPF, IEF-AEAT (declarantes y no declarantes).

en el mercado de trabajo y la evolución de las rentas asociadas a dicha participación. El efecto agregado del envejecimiento poblacional sobre la imposición de

las rentas del trabajo, incluyendo en esta categoría las cotizaciones sociales, podría ser de especial relevancia por el sesgo de los sistemas tributarios hacia esta fuente

GRÁFICO 2
COMPOSICIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO EN EL IRPF



Nota: (a) Incluye actividades económicas, prestaciones por desempleo, consejos, premios y rentas externas. Fuente: AEAT.

de imposición. En particular, la imposición sobre las rentas del trabajo en España representó el 50,6 por 100 de los ingresos impositivos en 2022, 3,6 pp y 3,1 pp más que, respectivamente, el promedio simple de la UE-27 y de la zona del euro (veáse Comisión Europea, 2024b y López Rodríguez y García Ciria, 2018).

1. Envejecimiento e impuesto sobre la renta personal

El proceso de cambio demográfico es ya visible en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). A partir de los microdatos (4) de este impuesto puede observarse cómo, durante los últimos años, se ha incrementado de manera notable el peso de los contribuyentes con 65 o más años. Por ejemplo, el porcentaje de declarantes en dicho grupo de edad ha crecido desde el 15,3 por 100 en 2004 al 20,6 por 100 en 2021, mientras que el de no declarantes sujetos a retención ha aumentado desde el 27,3 al 46,1 por 100 (gráfico 1). En consecuencia, el peso de los salarios dentro de las rentas del trabajo gravadas en el IRPF ha caído en casi dos pp entre 1995 y 2023, al tiempo que el de las pensiones se ha incrementado en 3,4 pp, de modo que en el último año estas últimas ya representaban el 23,8 por 100 del total de rentas del trabajo sujetas al IRPF (gráfico 2).

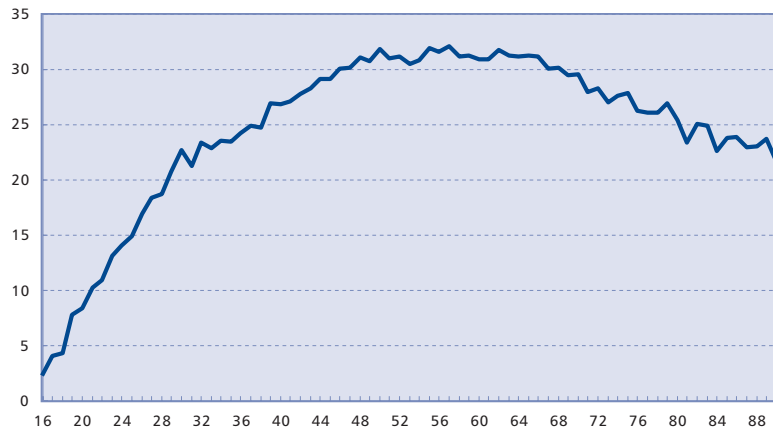
Desde la óptica del perfil de los ingresos a lo largo del ciclo vital, los datos (correspondientes a 2021) validan la trayectoria descrita en la introducción. Los ingresos crecen rápidamente con la edad, se estabilizan en torno a los 50 años, alcanzan un máximo en los años previos a la jubilación y caen como resultado de esta. Así, debido a que la primera pensión

suele situarse por debajo del último salario, la población jubilada recibe, en promedio, una renta menor que aquellos declarantes en los años finales de su vida laboral (gráfico 3).

El perfil de ingresos señalado implica que, debido al carácter progresivo del IRPF, la población mayor de 65 años soporta en media tipos efectivos en la imposición sobre la renta más bajos (gráfico 4) (5). Así, el incremento relativo del número de declarantes de más edad erosiona la base gravable del IRPF, reduciendo el tipo efectivo global del mismo y, de manera mecánica, la recaudación. Cabe señalar, no obstante, que la intensidad de este mecanismo depende de la evolución de las pensiones y de los salarios y, por ende, viene determinado por la productividad, las reglas de actualización de las pensiones o el ajuste del IRPF al crecimiento de los precios. Por ejemplo, el episodio inflacionario reciente demuestra que se puede generar un aumento de la recaudación derivado de las rentas del trabajo en un contexto de caída de los salarios reales. En concreto, la indicación de las pensiones al IPC (índice de precios de consumo), así como la no deflatación de la tarifa y de los principales beneficios fiscales cuantitativos del impuesto, pueden generar un incremento de los ingresos vía el mecanismo llamado *progresividad en frío* (veáse Balladares y García-Miralles, 2024). Además de estos efectos recientes, considerando una perspectiva de medio-largo plazo, se observa una progresiva tendencia al estancamiento del salario real en un contexto de bajo crecimiento de la productividad. En particular, el salario medio real, calculado a partir de los agregados de la contabilidad nacional, se sitúa en niveles similares a los registrados

GRÁFICO 3
INGRESOS MEDIOS DECLARADOS EN EL IRPF POR EDAD, 2021

Miles de euros



Fuentes: Muestra IRPF, IEF-AEAT declarantes 2021.

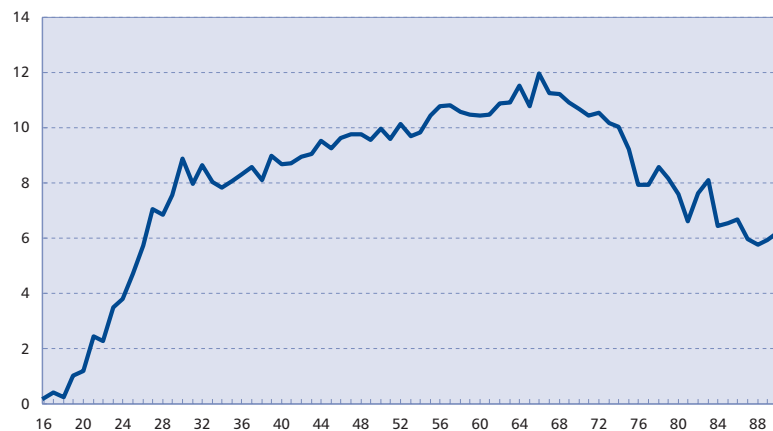
al inicio de la crisis financiera global en 2007, frente a un aumento significativo, superior al 35 por 100, de la pensión media real en las dos últimas décadas (gráfico 5).

El progresivo envejecimiento poblacional puede minorar, *ceteris*

paribus, no solo la recaudación del impuesto sobre la renta personal vía una erosión de la base gravable del trabajo, sino también a través de cambios en la composición de la misma. En general, los impuestos sobre la renta personal suelen tratar de forma más gravosa los

GRÁFICO 4
TIPO EFECTIVO PROMEDIO DEL IRPF POR EDAD, 2021

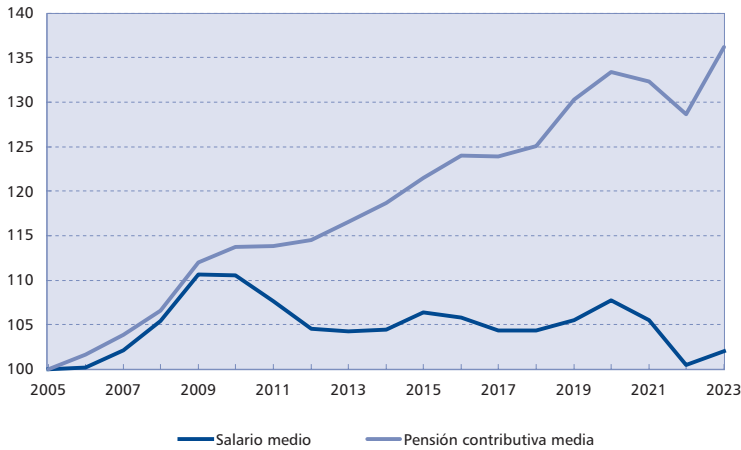
Porcentaje



Fuentes: Muestra IRPF, IEF-AEAT declarantes 2021.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO Y LA PENSIÓN MEDIA REAL

2005=100



Fuente: Elaboración propia en base a INE y Seguridad Social.

ingresos obtenidos del trabajo que aquellos obtenidos del capital, con objeto de incentivar la generación de ahorro y mitigar la doble imposición. En España, dicha política se plasma en la existencia de dos

bases gravables: la base general, que concentra los rendimientos del trabajo, de actividades económicas y parte de los rendimientos del capital, principalmente rendimientos de bienes inmuebles, y que

soporta tipos marginales mayores; y la base del ahorro, que aglutina el resto de rendimientos del capital, principalmente intereses de activos, dividendos y ganancias patrimoniales netas, y que está gravada a unos tipos marginales más bajos (veáse García-Miralles et al., 2019). La acumulación de patrimonio a lo largo del ciclo vital supone que los declarantes de mayor edad tienden a percibir una mayor proporción de sus rentas en forma de capital. Este cambio en la composición de las rentas de los hogares se refleja a nivel agregado cuando el envejecimiento poblacional aumenta la proporción de hogares de mayor edad. Los cambios en la composición de las rentas de los hogares asociadas a la edad y el mayor peso de las rentas del capital se discuten con detalle en la sección cuarta.

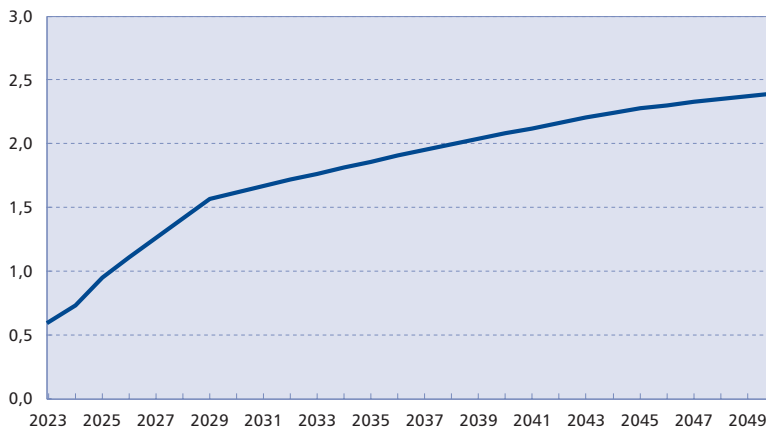
2. Envejecimiento y cotizaciones sociales

Los salarios son la principal fuente de recursos no solo para los impuestos sobre la renta personal, sino también para los sistemas de seguridad social. En España, los ingresos por cotizaciones sociales en 2022 se situaron en el 12,8 por 100 del PIB y representaron el 34 por 100 de los ingresos impositivos, frente a un 10,8 por 100 del PIB y el 29,6 por 100 de los ingresos del promedio simple de las economías de la UE-27. Por tanto, la caída del peso relativo de los salarios en la renta nacional, sin cambios en los tipos efectivos de las cotizaciones sociales, reduciría la contribución relativa de este componente de los ingresos públicos.

Desde una óptica macroeconómica, la literatura económica ha documentado una reducción global en la tasa de participación de los salarios en el PIB durante las últimas cuatro décadas. Si bien las causas de esta tendencia son

GRÁFICO 6
ESTIMACIÓN DEL AUMENTO DEL TIPO EFECTIVO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES

Puntos porcentuales



Fuente: Elaboración propia en base a Anghel, et al. (2023).

varias y, en buena medida, aún son objeto de estudio, la literatura otorga al envejecimiento poblacional un papel importante en dicha dinámica. Por ejemplo, el menor crecimiento de la productividad o la adopción de tecnologías de robotización y automatización, ambos asociados al nuevo paradigma demográfico, podrían actuar en la dirección de minorar la masa salarial (6). Por tanto, puesto que los salarios son, con carácter general, la principal fuente de ingresos para los sistemas de seguridad social, el envejecimiento podría ejercer una presión sobre dichos sistemas por la vía de su financiación.

En ese contexto, en la última reforma del sistema de pensiones en España, aprobada entre 2021 y 2023, la respuesta de política económica al incremento proyectado en el gasto en esta partida ha descansado, en buena medida, en un incremento de los ingresos públicos. El estancamiento relativo de los salarios explica que las medidas para mantener e incrementar estos ingresos se hayan basado en actuaciones que incrementan los tipos efectivos. En particular, el mecanismo de equidad intergeneracional, el aumento de la base de cotización máxima por encima de la pensión máxima y el recargo sobre los salarios por encima de la base máxima podrían generar un incremento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales de en torno a 2,4 pp de aquí a 2050, sin tener en cuenta posibles aumentos adicionales en el contexto de la cláusula de salvaguarda introducida en dicha reforma (gráfico 6) (7).

III. IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO

El envejecimiento poblacional puede afectar tanto al nivel de la base agregada del consumo sujeto a gravamen como a su composi-

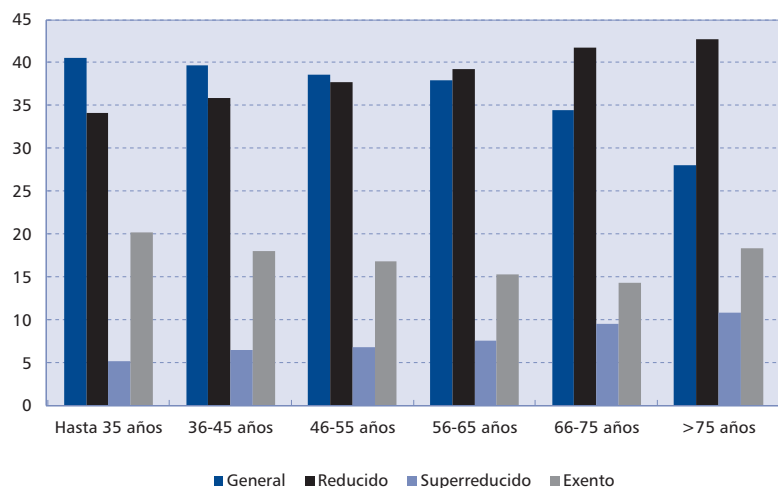
ción. En términos de esta última dimensión, el análisis económico ha señalado la existencia de cambios en la composición de la cesta de consumo asociados con la edad (Banco de España, 2019). Por ejemplo, los hogares cuyos miembros tienen una mayor edad tienden a consumir menos bienes duraderos e incrementan su consumo relativo en servicios de no mercado y en bienes no duraderos como los alimentos. Estos cambios en la distribución del gasto afectarían de manera mecánica a la recaudación de la imposición sobre el consumo en la medida que se apliquen tipos de gravamen diferenciados sobre los distintos bienes y servicios cuyo consumo se encuentre sujeto a tributación.

La evidencia sobre la composición del gasto sujeto a imposición sobre consumo en España y sus tipos efectivos muestra diferencias significativas entre grupos

de edad (8). En primer lugar, los beneficios fiscales generados por la aplicación de los tipos reducidos y superreducidos del IVA crecen en términos relativos a medida que aumenta la edad de los hogares (gráfico 7). En efecto, como resultado de las modificaciones en la composición del gasto, los hogares cuyos miembros de referencia superan los 75 años presentan un menor porcentaje de su consumo gravado al tipo general del IVA, un 28 por 100 del gasto total neto de IVA en 2021 frente a un 39 por 100 en el promedio de los hogares menores de 65 años. Asimismo, más del 50 por 100 del gasto total de los hogares mayores de 65 años sujeto a IVA se encuentra gravado con tipos reducidos y superreducidos. De manera complementaria, en términos del porcentaje que supone el gasto exento de IVA se observa, con datos de 2021, una tendencia a su paulatina reduc-

GRÁFICO 7
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR TIPO DE IVA Y GRUPOS DE EDAD, 2021

Porcentaje sobre el gasto total final neto de IVA (a)

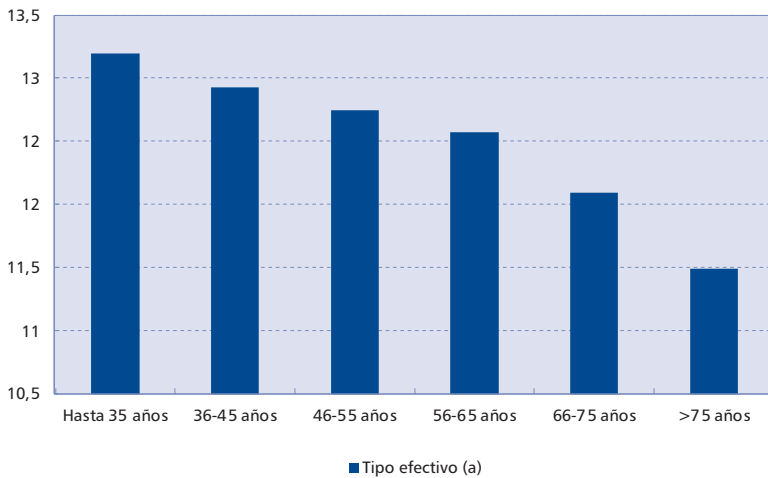


Nota: (a) El gasto final excluye los alquileres imputados. Los hogares se clasifican en función de la edad del sustentador principal.

Fuente: Microsimulador del IVA e impuestos especiales del Banco de España, utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2021.

GRÁFICO 8
TIPOS EFECTIVOS DEL IVA POR GRUPOS DE EDAD, 2021

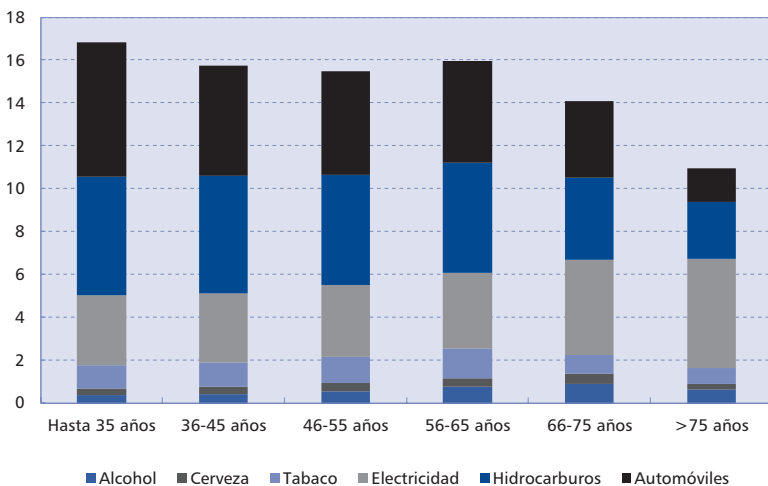
Porcentaje sobre el gasto final no exento y neto de IVA



Nota: (a) Tipo calculado para cada grupo de edad como la ratio entre el pago total de IVA y el gasto final total neto de IVA, minorado por los alquileres imputados y el gasto exento de IVA. Los hogares se clasifican en función de la edad del sustentador principal.
Fuente: Microsimulador del IVA e impuestos especiales del Banco de España, utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2021.

GRÁFICO 9
COMPOSICION DEL GASTO EN DETERMINADOS BIENES POR GRUPOS DE EDAD, 2021

Porcentaje sobre el gasto total final (a)



Nota: (a) El gasto final excluye los alquileres imputados pero incluye los impuestos indirectos. Los hogares se clasifican en función de la edad del sustentador principal.
Fuente: Microsimulador del IVA e impuestos especiales del Banco de España, utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2021.

ción con la edad de los hogares, en relación con un máximo del 20,2 por 100 entre los colectivos más jóvenes, donde destaca el gasto exento de IVA en educación. Esta tendencia se revierte en el grupo de mayor edad, cuyo gasto exento de IVA aumenta como resultado, en buena medida, del consumo de servicios sanitarios.

Estas diferencias en los patrones de consumo se reflejan en una reducción del tipo efectivo del gasto gravado en el IVA a medida que aumenta la edad de los contribuyentes (gráfico 8). Por ejemplo, los hogares con más de 75 años presentaban en 2021 el menor tipo efectivo del IVA, un 11,5 por 100, frente al 13,2 por 100 observado entre los colectivos más jóvenes. El proceso de envejecimiento poblacional supone un incremento paulatino del peso relativo de los hogares de mayor edad. Así, de acuerdo con la *Encuesta Financiera de las Familias* (Banco de España, 2024a) los hogares de más de 65 años suponían en torno a un 29 por 100 de los hogares, 2 pp más que en 2005. De este modo, si se mantiene la actual distribución del gasto gravable en el IVA, el envejecimiento de los hogares supondría que un porcentaje mayor del gasto sujeto a IVA se encontraría gravado a un menor tipo efectivo, presionando a la baja la recaudación relativa de este tributo.

Los cambios en la composición del gasto asociados a la edad también se observan en aquellos bienes gravados en los denominados impuestos especiales, así como en bienes duraderos gravados por distintas figuras de la imposición indirecta como son los automóviles (gráfico 9). Los datos para el año 2021 indican una caída del peso del gasto vinculado a hidrocarburos y automóviles y un incremento de la proporción que supone el gasto en electricidad a

partir de los 65 años. Las diferencias en la composición entre estas tipologías de gasto, en relación a los colectivos más jóvenes, son particularmente relevantes entre los hogares con más de 75 años. Por ejemplo, estos hogares destinan un 4,2 por 100 de su gasto a hidrocarburos y automóviles, frente al 11,8 por 100 de los hogares hasta 35 años. Esta evidencia indica que, a mayor edad de los miembros de un hogar, se realiza una menor contribución relativa a la recaudación en los impuestos especiales sobre hidrocarburos, así como en aquellas figuras tributarias vinculadas a la adquisición y a la tenencia de automóviles (por ejemplo, los denominados impuestos de matriculación y circulación o, de nuevo, el IVA). La relevancia de los ingresos públicos de estas figuras tributarias implica que el envejecimiento poblacional podría suponer una nueva fuente de erosión de la capacidad recaudatoria de la imposición sobre el consumo, ya que, a medida que aumenta la edad, el gasto se desplaza a componentes con un menor tipo efectivo (9). La caída del gasto sujeto a impuestos especiales entre los colectivos de mayor edad también se observa en bienes con un elevado tipo efectivo y capacidad recaudatoria como el tabaco, frente a un peso relativo cercano al promedio en alcohol y cerveza, donde el gravamen es más reducido.

En conjunto, el cambio en la composición de los patrones de consumo asociado a la edad y la heterogeneidad de gravámenes tendrían efectos mecánicos en la recaudación agregada de la imposición sobre el consumo en España. Si estas diferencias en los patrones de consumo y tipos de gravamen se mantienen, un aumento relativo de los hogares que consumen menos bienes gravados al tipo general de IVA

o bienes sujetos a impuestos especiales tenderá a reducir el tipo efectivo sobre el consumo en el conjunto de los contribuyentes. Esta reducción se produciría en un contexto en que la economía española presentaba en 2022 el menor tipo implícito sobre el consumo de la UE-27, equivalente al 14,2 por 100, frente al 18,7 por 100 en el promedio simple de las economías de la UE-27 (Eurostat, 2024).

La pérdida de recaudación originada por el desplazamiento de la cesta de consumo de los hogares hacia bienes y servicios sujetos a menores tipos efectivos podría verse compensada por un aumento del consumo agregado. De acuerdo con la teoría del ciclo vital, los hogares, para suavizar su consumo durante su jubilación, utilizarán durante la misma el ahorro acumulado a lo largo de su vida laboral. Por tanto, si la propensión marginal a consumir aumenta con la edad, cuanto mayor es el peso de la población en edad avanzada mayor debiera ser la propensión media al consumo en el conjunto de la economía. Así, de manera mecánica, por un efecto composición, el envejecimiento de la población implicaría un mayor (menor) nivel de consumo (tasa de ahorro) agregado y, por tanto, un aumento de la recaudación asociada a las figuras que lo gravan. Sin embargo, la evidencia disponible a escala internacional ha mostrado reducciones del consumo de los individuos después de la jubilación, dando lugar a lo que la literatura económica denomina el *retirement-consumption puzzle* (véase, por ejemplo, Battistin *et al.*, 2009). Este hecho se explicaría porque en el momento de la jubilación los ahorros acumulados por los hogares no son suficientes, por múltiples motivos, para mantener su nivel de consumo. Los trabajos disponibles para

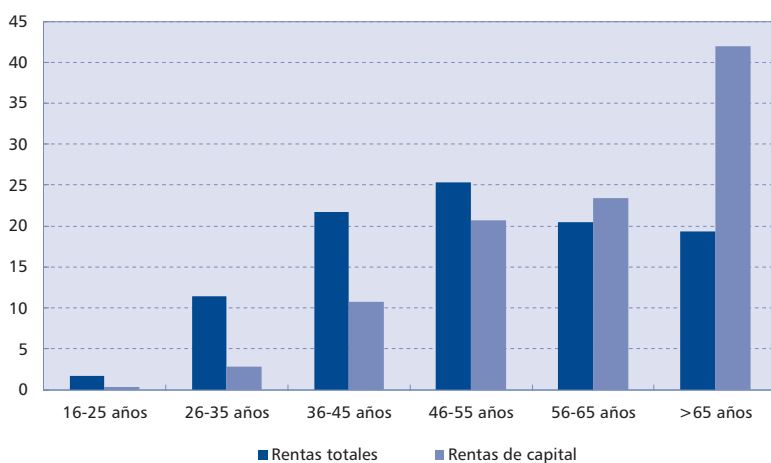
España en el período más reciente también señalan la existencia de esta caída del consumo asociada a la jubilación (10). Por ejemplo, Mestres *et al.* (2023) muestran una caída significativa del consumo para la mediana de los individuos que se jubilan en un horizonte de cinco años después de la jubilación. Esta caída se explicaría por la insuficiencia de los ahorros de los colectivos analizados y sería heterogénea entre los bienes y servicios consumidos. En cualquier caso, estos resultados apuntan hacia una presión adicional a la baja para la ratio de ingresos tributarios asociado a la imposición sobre el consumo en España. Esta posible erosión de la base gravable del consumo supondría un reto adicional para la suficiencia recaudatoria del sistema tributario, ya que la ratio de ingresos asociados a la imposición sobre el consumo en España se situó en la posición vigésimo quinta en la UE-27 en 2022 (9,7 por 100 del PIB, frente al 11,9 por 100 en el promedio de las economías de la UE-27).

IV. IMPOSICIÓN SOBRE EL CAPITAL

Los hogares toman decisiones de consumo, ahorro e inversión a lo largo de su ciclo vital que se encuentran afectadas por el diseño del sistema tributario vigente en el momento en que cada cohorte toma dichas decisiones. En general, como se ha mencionado anteriormente, los hogares tienden a endeudarse en edades tempranas, cuando sus ingresos son más reducidos, para posteriormente ahorrar cuando aumentan sus rentas del trabajo y acumulan riqueza. El ahorro acumulado debiera dar lugar a rentas del capital y a una acumulación de activos que les permitieran suavizar su consumo ante la caída de su renta laboral tras su jubilación. El siste-

GRÁFICO 10
PARTICIPACIÓN EN FUENTES DE RENTA POR GRUPOS DE EDAD, 2021

Porcentaje sobre el total de rentas de los contribuyentes



Notas: (a) La renta total se computa como la suma de todos los rendimientos brutos declarados por los contribuyentes. Se excluye de esta medida de renta las ganancias y pérdidas patrimoniales.

(b) Las rentas del capital se calculan como la suma de los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario y de las imputaciones y atribuciones de renta, con independencia que estos se encuentren gravados en la base general o en la base del ahorro.

Fuente: Muestra IRPF IEF-AEAT Declarantes de 2021.

ma tributario puede afectar las decisiones sobre el nivel de ahorro, así como modificar la composición de la cartera de activos en los que invierten los hogares. El envejecimiento poblacional podría condicionar también estas decisiones si los hogares anticipan un aumento de su esperanza de vida e incrementan su tasa de ahorro durante su vida laboral para acumular más riqueza y, de ese modo, mantener su consumo ante caídas esperadas en las rentas durante la jubilación. No obstante, la incertidumbre sobre estos comportamientos es muy elevada y los posibles efectos agregados derivados de los mismos sobre la actividad o sobre los rendimientos futuros de los activos son complejos de cuantificar. Por ese motivo, este apartado se limita a documentar la actual distribución de las rentas del capital y la riqueza sujetas a tributación en

España por grupos de edad, así como los posibles efectos directos del envejecimiento sobre los ingresos públicos derivados de las mismas.

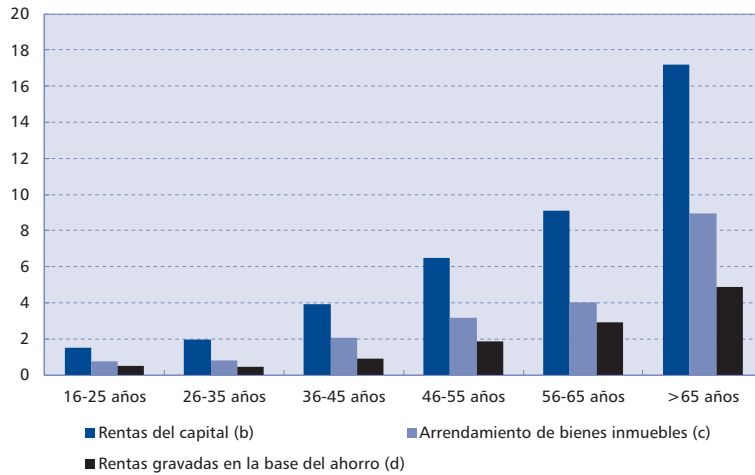
La dinámica esperada del patrimonio de acuerdo con la teoría del ciclo vital predice que los declarantes con mayor edad tienden a acumular más riqueza y, por ende, reciben una mayor proporción de sus rentas en forma de rendimientos del capital. En línea con estas predicciones teóricas, la evidencia muestra cómo las rentas del capital crecen con la edad de los contribuyentes en mayor proporción que su renta total. Por ejemplo, los declarantes mayores de 65 años aglutinaban en 2021 más del 40 por 100 del total de las rentas del capital declaradas en el IRPF, cuando este grupo representaba menos del 20 por 100 del total de las rentas brutas declara-

das (gráfico 10). Este proceso de acumulación da lugar, por tanto, a un mayor peso relativo de las rentas del capital entre los individuos de mayor edad. En efecto, estas rentas suponían en 2021 menos del 5 por 100 de las rentas totales entre los declarantes de menos de 35 años, frente a un porcentaje que superaba el 17 por 100 para los individuos con más de 65 años (gráfico 11). Además, este patrón de concentración de las rentas del capital en los declarantes de mayor edad se repite entre los principales componentes de estas rentas sujetas a gravamen en el IRPF. En particular, los declarantes de más de 65 años disponían de más del 40 por 100 tanto de las rentas gravadas en la base del ahorro del impuesto como de las rentas procedentes de arrendamientos de bienes inmuebles. En este último caso, estos rendimientos suponen cerca de un 10 por 100 de la renta total de este grupo de edad y disfrutaban de un significativo beneficio fiscal cuando provienen del alquiler de vivienda. Por tanto, en la medida en que el sistema tributario grava con menores tipos efectivos dichos rendimientos del capital, el cambio en la composición de edades de la población podría reducir mecánicamente la recaudación impositiva proveniente de las mismas, si no se produce un incremento de la tasa de ahorro agregado.

La evidencia empírica sobre la distribución de la riqueza neta por grupos de edad en España confirma su concentración en los hogares de mayor edad y, además, apunta a un aumento de la misma a lo largo del tiempo. De acuerdo con la *Encuesta Financiera de las Familias* (Banco de España, 2024a), los hogares cuya persona de referencia supera los 65 años disponían de más de un 40 por 100 de la riqueza neta total en 2022, frente a una proporción situada en torno

GRÁFICO 11
PESO RELATIVO DE LAS RENTAS DEL CAPITAL POR GRUPO DE EDAD, 2021

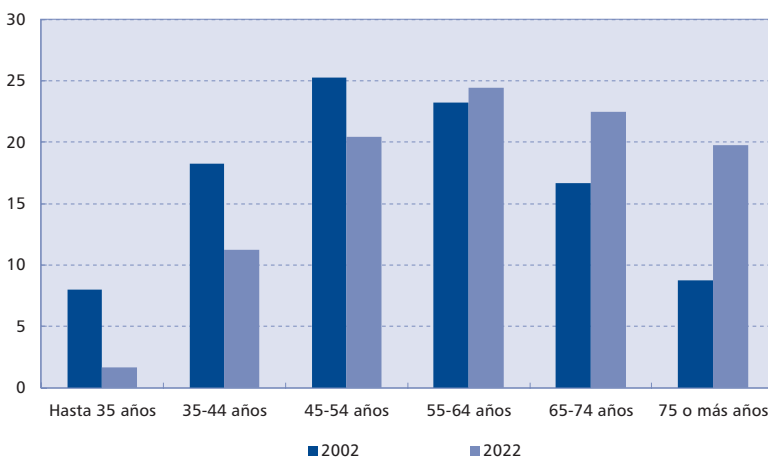
Porcentaje sobre la renta total en cada grupo de edad



Notas: (a) La renta total se computa como la suma de todos los rendimientos brutos declarados por los contribuyentes en cada grupo de edad. Se excluye de esta medida de renta las ganancias y pérdidas patrimoniales.
 (b) Las rentas del capital se calculan como la suma de los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario y de las imputaciones y atribuciones de renta, con independencia de que estos se encuentren gravados en la base general o en la base del ahorro.
 (c) Las rentas del arrendamiento de inmuebles se calculan como la suma de los ingresos íntegros de los inmuebles arrendados o cedidos a terceros, que se gravan en la base general.
 (d) Las rentas gravadas en la base del ahorro se obtienen como la suma de los rendimientos brutos del capital mobiliario y las atribuciones de renta.
 Fuente: Muestra IRPF IEF-AEAT Declarantes de 2021.

GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA NETA POR GRUPOS DE EDAD

Porcentaje sobre la riqueza neta total



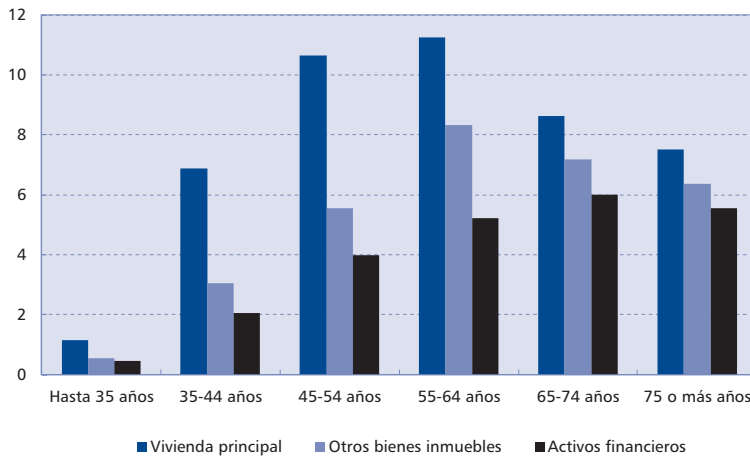
Fuente: Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2024).

al 25 por 100 a principios de siglo (gráfico 12). Este aumento del peso relativo en el total de la riqueza neta de los hogares de más edad se encuentra por encima del incremento de 2 pp en la proporción que estos colectivos representan sobre el total de hogares registrado durante este período. A su vez, la evolución en las dos últimas décadas muestra una caída significativa de la riqueza acumulada por los hogares jóvenes, frente a un aumento particularmente significativo entre los hogares de 75 o más años. Además, el colectivo que dispone de un mayor porcentaje de riqueza neta también ha envejecido, desplazándose desde el grupo de hogares entre los 45 y 54 años a los hogares entre 55 y 64 años.

La propiedad de la vivienda principal y el ahorro canalizado a través de inversiones inmobiliarias son los principales componentes de la riqueza neta total de los hogares en España (gráfico 13). En efecto, la riqueza inmobiliaria suponía más del 75 por 100 de la riqueza neta total de los hogares en 2022 y, a su vez, constituía el mayor componente de la misma dentro de cada grupo de edad (gráfico 14). La proporción que supone la vivienda principal es mayor entre los hogares de menor edad, si bien el peso de este componente en manos de los hogares jóvenes es muy reducido en términos agregados, por sus dificultades de emancipación y acceso a la vivienda en propiedad y el auge del alquiler residencial. Por otro lado, los hogares cuya persona de referencia supera los 55 años son los que presentan carteras de activos algo más diversificadas, con un mayor peso relativo de los activos financieros y una notable presencia de inversiones inmobiliarias que están relacionadas con los significativos rendimientos vinculados al alquiler discutidos previamente.

GRÁFICO 13
PRINCIPALES COMPONENTES DE LA RIQUEZA NETA POR GRUPOS DE EDAD, 2022

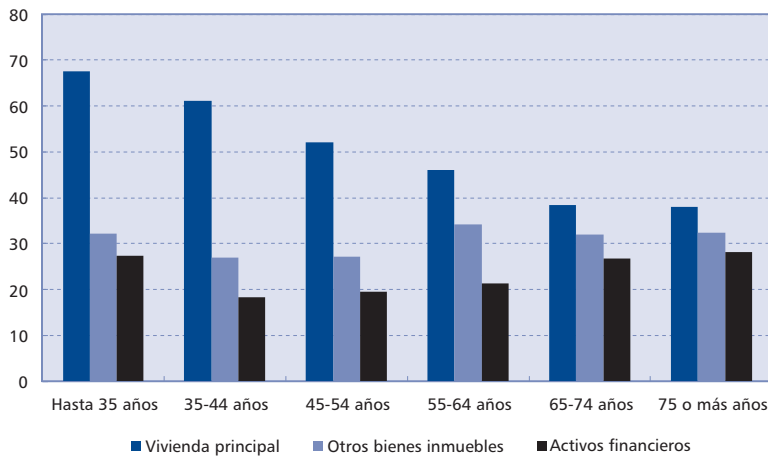
Porcentaje sobre la riqueza neta total



Fuente: Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2024).

GRÁFICO 14
PRINCIPALES COMPONENTES DE LA RIQUEZA NETA POR GRUPOS DE EDAD, 2022

Porcentaje sobre la riqueza neta de cada grupo de edad



Fuente: Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2024).

La progresiva concentración de la riqueza entre los colectivos de mayor edad y el predominio de los activos inmobiliarios podrían tener efectos recaudatorios asociados

al envejecimiento en función del diseño del sistema tributario. En particular, estos efectos dependerán de los tipos efectivos de los impuestos que gravan tanto la te-

nencia (patrimonio e IBI [impuesto sobre bienes inmuebles]) como la transmisión lucrativa de la riqueza (sucesiones y donaciones). En ese contexto, el sistema tributario español actual presenta, en el ámbito de las economías de la UE-27, un mayor sesgo hacia el gravamen de las transmisiones onerosas de los activos inmobiliarios (AJD [actos jurídicos documentados] ITP, [impuesto de transmisión patrimonial], e IVA en el caso de la vivienda nueva), frente a un menor peso relativo de la tributación sobre la propiedad recurrente de activos inmobiliarios (IBI) (Banco de España 2024b). En la medida en que, en ausencia de flujos migratorios sostenidos, el envejecimiento poblacional pudiera reducir las adquisiciones de vivienda por parte de los hogares jóvenes, se produciría una disminución de los ingresos públicos si el ajuste en cantidades no se viera compensado por un aumento del precio de la vivienda. Asimismo, la actual concentración de la riqueza entre los hogares de mayor edad podría dar lugar a un incremento de las transmisiones lucrativas sujetas a gravamen (sucesiones y donaciones). En ese caso, los efectos en la recaudación dependerían del diseño de los beneficios fiscales asociados a estas figuras tributarias.

V. CONCLUSIONES

El envejecimiento de la población supone un reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas en las economías avanzadas. Este reto emerge ante el sustancial aumento en las proyecciones del gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. El incremento de los ingresos públicos es una de las opciones de política económica para hacer frente a este aumento del gasto, si bien la evolución de la recaudación

también puede verse afectada por el envejecimiento de los contribuyentes. Este documento describe la actual composición por grupos de edad de las principales bases y de los tipos efectivos del sistema tributario español. El análisis descriptivo presentado señala la posible erosión de la capacidad recaudatoria del actual sistema tributario español a través de distintos canales asociados al envejecimiento poblacional. En caso de no producirse una reforma tributaria, los principales retos que plantea el envejecimiento para mantener o, en su caso, aumentar los ingresos públicos emergen en las tres principales fuentes de imposición. En concreto: i) una estructura tributaria sesgada hacia una imposición sobre el trabajo erosionada ante el incremento relativo de la población jubilada; ii) una reducción del potencial recaudatorio de la tributación sobre el consumo por los cambios en los patrones de gasto de los hogares asociados con la edad; y iii) un menor gravamen sobre la propiedad recurrente de activos, concentrada de manera creciente entre la población de mayor edad, en relación a la adquisición onerosa de activos.

NOTAS

(*) Los análisis y valoraciones que aparecen en este artículo son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

(**) Los autores agradecen a ESTEBAN GARCÍA-MIRALLES su ayuda en el tratamiento de los datos y los resultados del Microsimulador del IVA e Impuestos Especiales del Banco de España y los microdatos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* de 2021.

(1) Definida como la ratio de la población de al menos 65 años y la población entre 15 y 64 años.

(2) Para una discusión más extensa sobre los efectos de los cambios demográficos en la macroeconomía y en el di-

seño de las políticas económicas, véase Banco de España (2019).

(3) El análisis empírico para las distintas fuentes de imposición se realiza para el último año en el que los datos se encuentran disponibles. Si bien los análisis con datos del año 2021 podrían verse afectados por la pandemia del COVID-19, los resultados cualitativos y las tendencias estructurales se mantienen cuando estos análisis se realizan para los años previos a la pandemia (véase Banco de España 2019).

(4) Muestras IRPF IEF-AEAT (declarantes y no declarantes) desde 2004 a 2021. La muestra de no declarantes incluye los perceptores del modelo 190, que recoge una declaración informativa de las retenciones e ingresos a cuenta, cuya renta se encuentra en una horquilla entre 10.000 euros (8.000 euros hasta 2006) y 22.000 euros. En este análisis, y en los ejercicios empíricos siguientes, la muestra de declarantes del IRPF se restringe a aquellos contribuyentes que tienen ingresos totales positivos, fuentes de ingresos no negativas (laboral, actividades económicas y capital, excluyéndose las ganancias patrimoniales) y un tipo efectivo menor al máximo legal (54 por 100 en 2021).

(5) El tipo efectivo depende también del conjunto de beneficios fiscales (exenciones, reducciones o deducciones) que actúan en el impuesto, algunos de los cuales se otorgan bajo criterios explícitos de edad o en base a circunstancias que correlacionan con esta, tales como la participación laboral, la renta recibida o las características familiares. En este contexto, para la población pensionista destaca por su importancia la reducción por obtención de rendimientos del trabajo ya que, aplicándose a los rendimientos del trabajo netos (incluidas las pensiones) por debajo de 16.825 euros, beneficia a un 32 por 100 de los declarantes con al menos 65 años. De hecho, para el 15 por 100 de los declarantes en este tramo de edad, la aplicación de dicha reducción generó un tipo efectivo nulo en 2021. Por otro lado, destaca, asimismo, el incremento del mínimo del contribuyente para edades por encima de 65 y 75 años, cuyo impacto recaudatorio puede estimarse, mediante una simulación basada en el modelo desarrollado en Bover, Casado, García-Miralles *et al.* (2017), en torno a 1.200 millones de euros en 2019.

(6) Para un análisis sobre la evolución histórica de la participación de los salarios en el PIB y sus posibles causas, véase Karabarbounis y Neiman (2014). Sobre la interrelación entre envejecimiento poblacional y la caída de la participación de los salarios en el PIB, véase Acemoglu y Restrepo (2022), Glover y Short (2020), Wang, Wan, Luo y Zhang (2017) y Feyrer (2007).

(7) Dicha estimación descansa en la cuantificación de las medidas señaladas contenida en Anghel *et al.* (2023). En particular, se calcula el incremento en el tipo efectivo de cotización a partir de los ingresos reportados como porcentaje del PIB y del tipo efectivo de las cotizaciones sociales, estimado en dicho artículo en el 28,7 por 100.

(8) La evidencia presentada en este apartado se basa en el Microsimulador del IVA e Impuestos Especiales del Banco de España, utilizando la *Encuesta de Presupuestos Familiares* de 2021.

(9) Por ejemplo, los impuestos especiales sobre hidrocarburos suponían en torno a 1pp del PIB en 2021 y el consumo de hidrocarburos se encontraba sujeto en estos impuestos a un tipo efectivo medio de un 35 por 100. Estas cuantías contrastan con el tipo efectivo promedio del 3,2 por 100 del consumo de electricidad sujeto al impuesto especial, cuya recaudación agregada se situaba en torno a 0,1pp del PIB (AEAT, varios años).

(10) Luengo-Prado y Sevilla (2013) no encuentran la existencia de una caída del consumo asociada a la jubilación en España en un período de análisis previo entre 1985 y 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2022). Demographics and automation. *The Review of Economic Studies*, 89(1), 1-44.
- AEAT (varios años). *Informe Anual de Recaudación Tributaria*. Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- ANGHEL, B., PUENTE, S. y RAMOS, R. (2023). Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023. *Boletín Económico 2023T2, Artículo 07*. Banco de España.

| | | |
|--|--|---|
| <p>BALLADARES, S. y GARCÍA-MIRALLES, E. (2024). Progresividad en frío: el impacto heterogéneo de la inflación sobre la recaudación por IRPF. <i>Documentos Ocasionales</i>, 2422. Banco de España.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2019). Consecuencias económicas de los cambios demográficos. <i>Informe Anual 2018</i>, capítulo 4.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2023). Retos y oportunidades para crecer y converger con la unión económica y monetaria de manera robusta y sostenible. <i>Informe Anual 2022</i>, capítulo 2.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024a). <i>Encuesta Financiera de las Familias 2022</i>.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024b). El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos, y problemas de accesibilidad. En Banco de España, <i>Informe Anual 2023</i>, capítulo 4, pp. 230-300.</p> <p>BATTISTIN, E., A. BRUGIAVINI, E. RETTORE y WEBER, G. (2009). The Retirement Consumption Puzzle: Evidence from a Regression Discontinuity</p> | <p>Approach. <i>American Economic Review</i>, 9 (5), pp. 2209-2226.</p> <p>BOVER, O., CASADO, J. M., GARCÍA-MIRALLES, E., RAMOS, R. y LABEAGA, J. M. (2017). Microsimulation tools for the evaluation of fiscal policy reforms at the Banco de España. <i>Documentos Ocasionales</i>, 1707. Banco de España.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024a). 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). <i>Institutional Paper</i>, 279.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024b). <i>Taxation Trends in the European Union. 2024 edition</i>. DG Taxation and Customs Union, Publications Office of the European Union.</p> <p>FEYRER, J. (2007). Demographics and productivity. <i>The Review of Economics and Statistics</i>, 89 (1), 100-109.</p> <p>GARCÍA-MIRALLES, E., GUNER, N. y RAMOS, R. (2019). The Spanish personal income tax: Facts and parametric estimates. <i>SERIEs</i>, 10, pp. 439-477.</p> | <p>GLOVER, A. y SHORT, J. (2020). Demographic origins of the decline in labor's share. <i>BIS Working Papers</i>, n.º 874.</p> <p>KARABARBOUNIS, L. y NEIMAN, B. (2014). The global decline of the labor share. <i>The Quarterly Journal of Economics</i>, 129 (1), 61-103.</p> <p>LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. y GARCÍA CIRIA, C. (2018). Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea. <i>Documento Ocasional</i>, 1810. Banco de España.</p> <p>MESTRES, J., VIDAL, A., BISQUERT, M. y SÁNCHEZ, J. A. (2023). Patrones de consumo y ahorro tras la jubilación. En <i>Informe Mensual Junio de 2023, Dossier La Edad de Oro de los Baby Boomers: Retos y Oportunidades</i>. CaixaBank Research.</p> <p>WANG, C., WAN, G., LUO, Z. y ZHANG, X. (2017). Aging and inequality: The perspective of labor income share. <i>ADB Working Paper Series</i>, n.º 764.</p> |
|--|--|---|

Resumen

El análisis de las consecuencias de la globalización sobre los sectores públicos y las instituciones multilaterales conduce a la reflexión sobre sus repercusiones en las condiciones de vida y el bienestar de los ciudadanos y el reparto del poder de decisión entre los agentes económicos y los poderes políticos. Con esa finalidad, tras una breve introducción, el artículo aborda algunas cuestiones conceptuales y expone las características de la evolución reciente de la globalización. Posteriormente, centra la atención en la gobernanza global y las dificultades para llevarla a cabo, tanto desde los estados como desde las organizaciones multilaterales, ofreciendo un examen más detallado del impacto de la globalización sobre los ingresos y gastos públicos, a través de los cuales los poderes públicos llevan a cabo sus tareas. El artículo termina con unas breves consideraciones finales.

Palabras clave: globalización, sector público, economía internacional, fiscalidad, gasto público, bienes públicos globales.

Abstract

The analysis of the consequences of globalisation on public sectors and multilateral institutions requires considering its impact on the living conditions and well-being of citizens, as well as on the balance of decision-making power between economic and political actors. After a brief introduction, the article addresses some conceptual issues and outlines the main features of the recent evolution of globalisation. It then focuses on global governance and the challenges for its implementation, both by states and by multilateral organisations, offering a more detailed examination of the impact of globalisation on public revenues and expenditures, through which public authorities carry out their tasks. The article concludes with some brief final considerations.

KeyWords: globalisation, public sector, international economy, taxation, public spending, global public goods.

JEL classification: F01, H20, H40, H50.

SECTOR PÚBLICO Y GLOBALIZACIÓN

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL

URJC y Fundación Alternativas

Inmaculada ORDIALES HURTADO (*)

Área de Estudios y Análisis del CES de España

I. INTRODUCCIÓN

AUNQUE existen precedentes anteriores, el concepto de globalización fue objeto de especial atención en las últimas décadas del pasado siglo y las primeras del actual. Los intensos avances tecnológicos, como la extensión de Internet, la expansión del comercio global en contextos de liberalización económica y la interdependencia de las economías mundiales son los factores principales que ayudan a entender la importancia concedida a una visión particular del mundo que, como había apuntado McLuhan en los años sesenta del siglo XX, podía entenderse como una «aldea global», dado el crecimiento de las interrelaciones entre países, empresas y ciudadanos.

Desde la segunda mitad del siglo anterior hasta la actualidad, la globalización ha pasado por diferentes fases. Una primera etapa, en la que, cada vez con mayor intensidad, se producía el crecimiento del comercio y la progresiva presencia de las empresas multinacionales, que en las décadas de transición entre los dos siglos tiene sus manifestaciones más intensas, tras el desarrollo vertiginoso de Internet, hasta el punto de que cuando se habla de esos años se utiliza el término «hiperglobalización». La crisis económica de 2008 marcaría el final de esta fase, y las consecuencias posteriores de la pandemia o las guerras más recientes y sus repercusio-

nes económicas han llegado a plantear una cierta ralentización del proceso. Incluso, según algunos autores, se habría puesto en marcha una cierta dinámica de desglobalización o de reversión de lo ocurrido en los años anteriores.

Más allá de asignar nombre a las etapas de evolución de la economía y la sociedad en el contexto internacional, el objetivo de este trabajo es invitar a la reflexión sobre lo que implica este fenómeno sobre las condiciones de vida y el bienestar de los ciudadanos y sobre el reparto del poder de decisión entre los agentes económicos y los poderes políticos en un momento caracterizado por la presencia simultánea de cuatro elementos que se han sintetizado en el término VUCA (1) (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*): volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad.

A partir de ahí, se analizan las consecuencias que la globalización genera sobre los sectores públicos actuales y sobre las instituciones multilaterales, responsables de establecer las reglas de juego básicas de un mundo que no puede ser gobernado solo por los poderes políticos de las naciones.

El artículo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción; en la segunda se abordan las cuestiones conceptuales y el análisis de la evolución reciente de la globalización; en la tercera sección centramos la atención en los aspectos relacio-

nados con la gobernanza global y las dificultades para llevarla a cabo, desde los Estados y desde las organizaciones multilaterales, para entrar después, en el cuarto apartado, en el examen más detallado de los ingresos y gastos públicos (y sus limitaciones) a través de los cuales los poderes públicos llevan a cabo sus tareas. El artículo termina con unas breves consideraciones finales.

II. METAMORFOSIS DE LA GLOBALIZACIÓN. CONCEPTO Y TRAYECTORIA

A comienzos del siglo actual, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) definía el concepto de globalización en los siguientes términos: «Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales». Casi veinticinco años después, la RAE matizaba el concepto anterior y, en su cuarta acepción, señalaba que la globalización es el «Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos». Adicionalmente, señalaba que la tendencia era intensa en el ámbito de las empresas, pero no en el caso de los poderes públicos que, por el contrario, mostraban una cierta resistencia a los cambios inducidos por la globalización (Ruiz-Huerta, 2016). Y, en ese contexto, se planteaba ya entonces el problema de la sustitución de las reglas y controles de los estados nacionales por nuevas reglas y normas efectivas de alcance internacional.

En realidad, no es la primera vez que se planteaba una visión global del mundo que, en cierto modo, conectaba con las propuestas de los economistas clásicos en relación con la extensión de los mercados y las ventajas del libre comercio y la especialización productiva de los países. El precedente más claro se produjo al final del siglo XIX, como expresaba en 2008, al calor de la gran crisis financiera, T. Judt (2011) (2): «La última gran era de internacionalización –globalización *avant le mot*– transcurrió durante las décadas imperiales que precedieron a la Primera Guerra Mundial. De forma muy parecida a como ocurre hoy, en aquella época se suponía que “nosotros” (Gran Bretaña, Europa Occidental y Estados Unidos) nos hallábamos en el umbral de una era de crecimiento y estabilidad sin precedentes. Una guerra internacional parecía literalmente impensable. No solo las grandes potencias estaban interesadas en el mantenimiento de la paz, sino que la guerra, después de décadas de industrialización y grandes avances en tecnología bélica, sería atrozmente destructiva e intolerablemente cara. Ningún Estado o político racional podría desealarla».

No obstante, el fenómeno al que asistimos desde las últimas décadas del siglo XX tiene, sin duda, características diferentes. El proceso de globalización, tal como señalaba K. Ohmae en 1995, en un libro significativamente titulado *El final del Estado Nación: El auge de la Economía Regional*, se había puesto en marcha gracias a la conjunción de los cambios en «las cuatro íes»: el aumento intenso de la *inversión* más allá de las fronteras nacionales; la expansión mundial de las *industrias*, y el crecimiento, en número y en capacidad económica de las empresas mul-

tinacionales; la extensión y ampliación de los medios de *información y comunicación* y de la tecnología y los cambios en las conductas y comportamientos de los *individuos*, asociados a los cambios tecnológicos mencionados, su acceso a la información y el aumento de su movilidad entre territorios.

Algunas consecuencias del proceso de globalización que se produce desde las últimas décadas del siglo XX son el impulso al crecimiento económico, la expansión y diversificación del comercio y del consumo y, en buena medida, la mejora del bienestar económico de muchos países. Sin embargo, el fenómeno ha generado también diversos riesgos y consecuencias negativas en el ámbito social y en relación con el mantenimiento de los equilibrios naturales básicos, además de una progresiva pérdida de capacidad de acción de los sectores públicos.

La Gran Recesión iniciada en 2008 marcó un antes y un después. Desde entonces, estamos inmersos en un proceso de metamorfosis de la globalización rodeado de una enorme incertidumbre, cuya única certeza es que la hiperglobalización, entendida en los términos definidos por Subramanian *et al.* (2023) ya no existe y que se ha pasado a un modelo de globalización diferente, cuyo rasgo principal es que los intereses geopolíticos parecen predominar sobre los de carácter estrictamente económicos (Feás, 2024).

La pandemia de COVID-19 ha acelerado esta transformación. La crisis sanitaria primero, seguida de la crisis energética y de precios tras la invasión de Ucrania, sometieron la gobernanza global a una prueba de estrés. Salieron a la luz

muchos de los desequilibrios latentes en el proceso de globalización; entre otros: la vulnerabilidad de las cadenas globales de valor, la fragilidad de la garantía alimentaria internacional, la urgencia de la transición energética y de lucha contra el cambio climático, la facilidad con la que se producen retrocesos en los avances anteriores generados en la lucha contra la desigualdad a nivel global, y la presión de los crecientes flujos migratorios, todo ello en un contexto de total incertidumbre geopolítica.

La suma de los factores anteriores podría explicar el aumento del proteccionismo y el uso creciente de restricciones transfronterizas por razones de seguridad nacional, como indican Aiyar *et al.* (2023). Los mismos autores señalan que, aunque todavía no se observan signos claros de fragmentación en los datos comerciales, según las cifras de Global

Trade Alert se ha registrado un incremento en el número de restricciones comerciales, especialmente en sectores de alta tecnología, probablemente relacionados con la seguridad nacional o la competencia estratégica, y añaden que es posible que las tensiones geopolíticas crecientes hayan contribuido a la proliferación de restricciones a la inversión extranjera directa.

Que las economías europeas hayan conseguido mitigar el impacto de la progresiva debilidad del comercio internacional, gracias al potencial que ofrece su mercado interior único, es una muestra más de cómo los países prefieren comerciar con sus socios de confianza; y lo hacen «no solo por sus beneficios económicos» como subrayan R. Torres y P. Sánchez (2024), «sino también por la seguridad y estabilidad que brinda, especialmente en tiempos de adversidad».

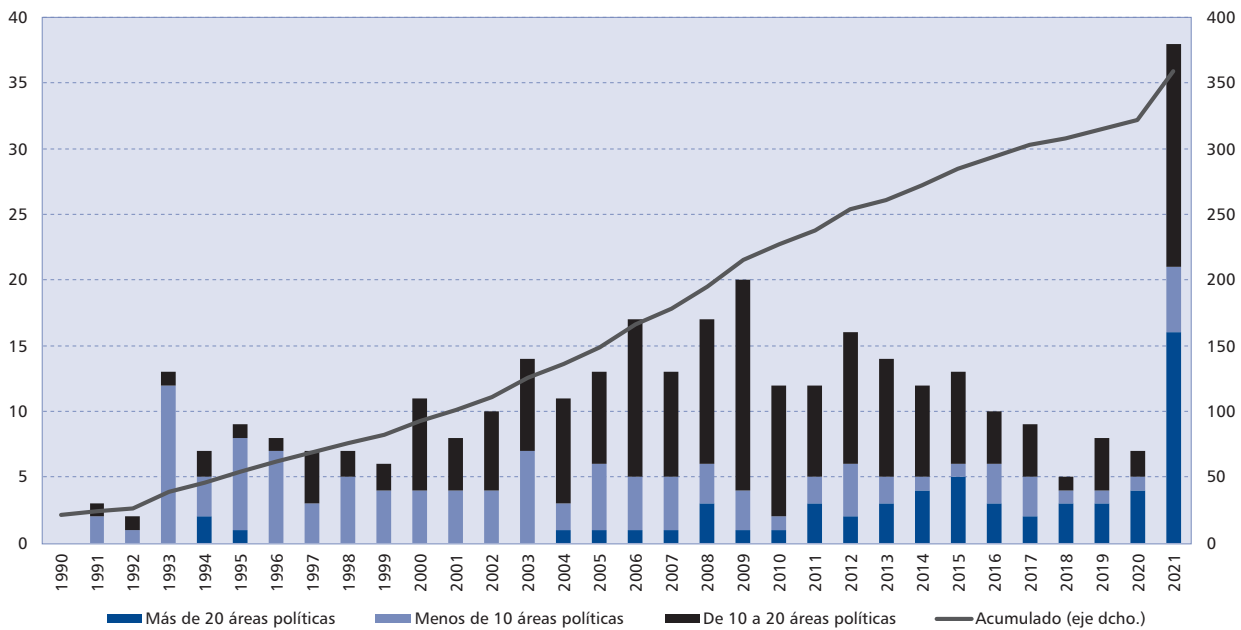
III. DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES

La transformación de la globalización ha estado acompañada en los últimos años por un debilitamiento de los organismos multilaterales de gobernanza, dos tendencias que, por otra parte, se retroalimentan.

Los años de mayor avance de la globalización fueron testigos del desarrollo de una arquitectura multilateral que trataba de conjugar la liberalización de los intercambios de bienes, servicios y capitales con un marco común de reglas y de instituciones globales que velasen por comportamientos cooperativos entre las diferentes economías.

Pero las instituciones multilaterales adolecían, ya entonces, de una serie de deficiencias que

GRÁFICO 1
NÚMERO DE ACUERDOS COMERCIALES (DEEP TRADE AGREEMENTS), 1990-2021



Fuente: Banco Mundial, *Deep Trade Agreement Database 1.0.*

auguraban dificultades (Pisani-Ferry, 2018), entre otras: una sobrerrepresentación del G7 en los órganos de decisión de dichas instituciones, un tratamiento compartimentado de cuestiones que habrían de ser abordadas de manera integral (como la relativa al medioambiente), o su escaso carácter democrático, así como la falta de diálogo con la sociedad civil.

Desde la crisis financiera de 2008, estos desajustes en la gobernanza global se han venido manifestando de diversas maneras (Obstfeld, 2024). Por ejemplo, la ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), iniciada en 2001, se ha mantenido estancada; el sistema de resolución de disputas de la OMC ha resultado inoperante por los obstáculos estadounidenses al nombramiento de nuevos miembros de su órgano de apelación; las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) se rompieron oficialmente en 2018 bajo la administración Trump, y el Protocolo de Kioto nunca llegó a implementarse por la falta de ratificación de los Estados Unidos (EE. UU.), país que también expresó su disconformidad con el Acuerdo de París de 2015 de lucha contra el cambio climático, pese a no ser vinculante, aunque finalmente acabaría suscribiéndolo.

Como muestra del declive del multilateralismo, se asiste al inexorable avance en el número de acuerdos comerciales bilaterales, de modo que, según la información del Banco Mundial sobre la evolución del número de acuerdos comerciales se habría pasado de algo más de 20 al inicio de la década de los noventa, a más de 300 en la actualidad (gráfico 1).

Todo ello no es sino reflejo de la falta de adaptación de las instituciones multilaterales a los cambios estructurales que se vienen produciendo en la economía internacional desde mucho antes de la pandemia (Obstfeld, 2024): el protagonismo de China y su rivalidad con los EE. UU., la pujanza de las empresas multinacionales tecnológicas, la creciente separación entre las finanzas y la economía real, el impacto asimétrico de la globalización tanto entre países como dentro de ellos, o la evidente necesidad de luchar contra el cambio climático. Obstfeld (2024) apunta también que existen nuevos actores sistémicos y que han proliferado las dependencias económicas de países de diferentes niveles de desarrollo económico o tecnológico y con regímenes políticos muy distintos.

La crisis pandémica recuperó la idea de que la cooperación económica internacional era la mejor respuesta a la hora de asegurar un mundo más seguro, próspero, pacífico y resiliente. De hecho, la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) llegó a calificarla de un nuevo momento Bretton Woods (Georgieva, 2020) en el que la sincronización de las políticas económicas y la cooperación internacional allanarían el camino de la recuperación de esa crisis.

Sin embargo, no ha pasado ni siquiera un lustro desde la irrupción de la pandemia, y la gobernanza global discurre por un camino bastante diferente. La situación de crisis sucesivas, siendo la guerra en Ucrania y el conflicto de Oriente Próximo sus máximos exponentes, está tensionando las relaciones internacionales. Todo ello en un entorno invadido por la geopolítica, con ramificaciones hacia

diferentes espacios: tecnología, crisis migratorias, cooperación internacional, comercio, finanzas y, por supuesto, defensa; como escribía Grynspan (2023), las diferentes visiones del mundo dificultan alcanzar consensos en los debates éticos que subyacen a dichos espacios.

Dos fuerzas transformadoras están afectando a la globalización: por un lado, la desconexión total o *decoupling*, justificada, en gran medida, por la necesidad de garantizar un cierto grado de autonomía estratégica de países o áreas de integración, que para muchos pasa por asegurar la independencia de la economía china. Según las estimaciones de Georgieva (2023), esta podría provocar una caída del producto interior bruto (PIB) mundial de entre el 5 por 100 y el 7 por 100. Por otro lado, se asiste a la búsqueda de nuevas alianzas comerciales con economías vecinas y/o afines (*nearshoring* o *friendshoring*) y se ha manifestado abiertamente la intención de relocalización (*reshoring*) de la actividad productiva, cuyos efectos sobre el PIB son más difíciles de calcular.

Además, la gobernanza multilateral se enfrenta crecientemente a la resistencia por parte de los países a ceder soberanía en determinados ámbitos; el tratamiento fiscal de las empresas multinacionales o las medidas de protección del medioambiente son claros ejemplos de ello. Como señala Obstfeld (2024), el éxito de los acuerdos, medidas o acciones de carácter multilateral depende estrechamente del grado de aceptación política que tiene la cesión de la soberanía nacional a favor de un organismo multilateral.

Asistimos a una metamorfosis del multilateralismo, que Jones *et al.* (2019) han denominado

«multilateralismo competitivo», en el que las integraciones regionales de comercio o financieras han ido sustituyendo a los verdaderos foros multilaterales, dando lugar a una competencia entre ellos por atraer aliados o amigos. Han ganado peso tanto los acuerdos regionales de comercio como los bancos regionales de desarrollo, dando lugar a lo que podría denominarse una globalización descentralizada (Grynspar, 2023).

De hecho, la mayor parte de las grandes economías han establecido estrategias regionales, como la iniciativa china Belt and Road, que ya ha cumplido más de diez años, la Build Back Better World (B3W) lanzada por el G7 en junio de 2021, con el respaldo de la administración Biden, o, a finales de 2021, la Global Gateway de la Unión Europea (UE), una nueva estrategia para el despliegue global de infraestructuras tanto físicas como sociales.

Todo lo anterior revela la creciente complejidad a la que se enfrenta la gobernanza global y ha provocado una suerte de crisis de «identidad» o propósito de los grandes organismos multilaterales. No obstante, además de hacer frente a los «males globales» (cambio climático, pandemias, guerras...), siguen existiendo dos argumentos incontestables para justificar el papel central de la acción multilateral (Rodrik, 2023): por un lado, prevenir medidas de «empobrecimiento del vecino» que se saldan con una pérdida colectiva de bienestar, y, por otro lado, ofrecer el marco adecuado para evitar que recursos naturales compartidos terminen siendo sobreexplotados, destruidos o agotados por intereses cortoplacistas y/o la falta de cooperación.

En todo caso, la recuperación de los marcos multilaterales de cooperación económica pasa necesariamente por un aumento de las dotaciones financieras, tanto para no perder paso en el denominado «multilateralismo competitivo» (Jones *et al.*, 2019), como para recuperar un multilateralismo de amplio espectro, y esa financiación procede sobre todo de los presupuestos nacionales.

IV. LA SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO BAJO LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

En los últimos años, se demanda una mayor presencia de los Estados en las economías de los países, con las implicaciones presupuestarias que ello conlleva. Como se analiza a continuación, surge un interés renovado por la política industrial y la autonomía estratégica, que se extiende a la búsqueda de una mayor soberanía en distintos ámbitos, especialmente en el de Defensa, alimentada por la guerra de Ucrania y la presión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Por otro lado, junto al impacto que pueda suponer la recuperación de marcos multilaterales de cooperación económica, los sectores públicos deben hacer un especial esfuerzo en la amortiguación de los efectos indeseados de la globalización, así como en asegurar un terreno de juego competitivo equilibrado.

Y todo ello en un entorno de elevada complejidad en el tratamiento fiscal de las empresas multinacionales (EMN), sobre todo en el caso de las grandes tecnológicas (3), o ante la dificultad de proseguir con diversos acuerdos para tratar algunas tendencias industriales o económicas que permitieran aumentar las bases impositivas de los Estados.

1. Globalización y gasto público. Nuevas tendencias

La relación entre globalización y gasto público ha centrado el interés de la comunidad científica desde hace décadas. Como expone Heimberger (2021), al hacer una revisión de la literatura sobre esta cuestión, la naturaleza de ese vínculo no resulta evidente, pudiendo responder a dos hipótesis. Por un lado, la de la eficiencia, que defiende que la búsqueda de ventajas competitivas en un marco global lleva a una competencia fiscal a la baja, con consecuencias sobre el nivel de gasto público. Por otro lado, la hipótesis de la compensación, que defiende que la globalización empuja a una expansión del gasto público, concretamente de los gastos sociales, para compensar aquellos segmentos de la ciudadanía o de la actividad afectados directamente por sus efectos.

Las tendencias globales detectadas en los últimos ejercicios apuntan hacia una mayor presión sobre los gastos públicos. Los cuellos de botella y los problemas de abastecimiento tras la pandemia, que además están detrás de la última crisis inflacionista, han reavivado el interés por potenciar las industrias nacionales con la ayuda de los sectores públicos. Asimismo, el aumento de los riesgos geopolíticos ha provocado también una presión creciente sobre los gastos en defensa. Adicionalmente, el descontento social sobre los efectos de la globalización ha ido en aumento. Los movimientos antiglobalización, cuya manifestación más significativa fue la crisis de los «chalecos amarillos» en Francia, hacen que la hipótesis de la compensación también gane peso, máxime en el marco del compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (4).

A pesar del cuestionamiento del Estado de bienestar (EB), un término esencialmente europeo y que sirve de modelo para otras regiones, o de las críticas a su excesivo tamaño, en Europa los gastos públicos siguen representando un volumen elevado en términos de PIB, que parece mantenerse en el tiempo. Según Eurostat, el valor medio del indicador de gasto público total respecto al PIB era en 2023 el 49,3 por 100 entre los 27 países de la Unión (5). Los índices se mantienen en niveles similares a los mencionados, al menos desde el comienzo de la segunda década del siglo actual y, a pesar del aumento registrado en las cifras con la pandemia y su posterior estabilización, no parece que vaya a disminuir sensiblemente en el próximo futuro.

El papel del Estado en la política industrial. Hacia un nuevo paradigma

Como señala Mazzucato (2024), existen varias definiciones de política industrial. Algunas se centran en las intervenciones destinadas a promover industrias, subsectores o empresas específicas dentro del sector manufacturero, contemplando o no la colaboración público-privada. Otras se refieren de manera más genérica a ecosistemas industriales y recogen todos los esfuerzos gubernamentales para fomentar el crecimiento, la productividad y la competitividad.

En todo caso, el nuevo paradigma supone abandonar definitivamente la idea de que la mejor política industrial es la que no existe, lema acuñado por Gary Becker en los ochenta (6) y que conden-

saba en una frase la filosofía liberal que, posteriormente, impulsaría el Consenso de Washington (7).

Actualmente, los debates no giran sobre si se debe hacer o no política industrial, sino en cómo implementarla. Se habla de una política industrial que vaya más allá de garantizar un marco adecuado para la actividad productiva que, sin dejar de ser necesario, hoy en día ya no es suficiente. Y, como indican Cobby *et al.* (2023), supone romper con dos postulados arraigados en materia de política industrial: por un lado, que no importa qué sectores generan valor añadido o empleo, y, por otro lado, que la producción se decide en el mercado, sin que al Estado le corresponda ningún papel en esta decisión.

CUADRO N.º 1
DESMONTANDO LOS MITOS SOBRE LAS MISIONES COMO ESTRATEGIA INDUSTRIAL

| MITO | REFORMULACIÓN |
|---|--|
| La misión es el crecimiento económico | El crecimiento económico es el resultado de la misión |
| La digitalización, la formación y la inversión en I+D son misiones | La digitalización, la formación y la inversión en I+D son condiciones horizontales para el éxito de la misión |
| No hay dinero | Hay dinero si la misión ayuda a expandir la capacidad productiva de la economía |
| La estrategia industrial debe elegir "ganadores" (<i>picking winners</i>) | La estrategia industrial debe elegir a los proactivos, a los que tienen voluntad de transformación |
| La definición de las misiones es un proceso tecnocrático | La definición de las misiones debe resultar de la colaboración de los Gobiernos con la ciudadanía, los trabajadores y las empresas |
| El sector público debe asumir el riesgo del sector privado | Sector público y privado deben compartir riesgos y recompensas |
| Las misiones se diseñan de arriba a abajo | Las misiones deben diseñarse para incentivar soluciones de abajo a arriba |
| Las misiones son fáciles | Las misiones requieren afrontar las dificultades |

Fuente: Tomado y traducido de Mazzucato (2024).

El debate se centra ahora en la forma que debe tomar esa política industrial y en cómo las diferentes capacidades fiscales pueden condicionar la capacidad industrial estratégica de los países y su posicionamiento en la nueva globalización.

Mazzucato viene argumentando desde 2013 que el papel del Estado debe ir más allá de limitarse a ser un regulador pasivo y/o corrector de los fallos del mercado y defiende que el sector público debe compartir riesgos con el sector privado, en especial en áreas de alta incertidumbre, pero con potencial disruptivo; recientemente, ha recuperado la idea de las misiones para explicar cómo debe diseñarse esa política industrial, desmontando muchos de los mitos que las rodean (cuadro n.º 1) (Mazzucato, 2024).

Aunque este giro hacia una actuación directa de los Gobiernos sobre la actividad económica haya encontrado su justificación en las vulnerabilidades estratégicas surgidas por el encadenamiento de crisis desde la irrupción de la pandemia y las crecientes tensiones geopolíticas, ya desde la financiera de 2008, numerosas voces, entre las que destacaba Wade (2015), reclamaban un papel más activo a la política industrial por razones como: la debilidad de la renta media en los países desarrollados y el temor al estancamiento secular; el éxito de la soterrada política industrial estadounidense (8); las reducidas tasas de crecimiento de las economías emergentes; y lo que denomina el propio autor la trampa de las rentas medias (9). A todo lo anterior se suma la constatación del débil crecimiento de la productividad, principalmente en las economías avanzadas europeas, y las enormes brechas que existen en la inversión en investigación y

desarrollo, uno de los principales determinantes de la competitividad, cuestiones, ambas, estrechamente vinculadas al desarrollo industrial.

Además de los Estados Unidos, muchas otras economías, como China, Japón o Corea del Sur, cuentan desde hace tiempo con políticas de promoción industrial articuladas a través de subsidios, empresas públicas o de la protección de sus mercados de la competencia internacional (CES, 2024). Pero ahora el activismo de la política industrial se ha hecho más evidente. Numerosos países están implementando estrategias para fortalecer la resiliencia de sus cadenas de producción y mejorar la seguridad de los suministros, además de promover la transición ecológica de la actividad industrial.

De entre todas, destaca la de la administración Biden, quizá por su elevado grado de asertividad, el volumen de recursos movilizados o por el cuestionamiento de algunos principios básicos de la OMC (10); pero, sobre todo, porque supone reconocer abiertamente el papel impulsor de la inversión pública en el desarrollo económico y en la transformación de las estructuras productivas (De Catheu, 2022). En agosto de 2022 verían la luz, por un lado, la Inflation Reduction Act (IRA), que ofrecía incentivos para apoyar las energías renovables y la transición ecológica, acompañados de requisitos sobre el origen estadounidense de parte de la producción (despertando recelos en la UE por el riesgo de deslocalización industrial a favor del país norteamericano) y, por otro, la CHIPS and Science Act, para impulsar la inversión en semiconductores, producto estratégico para la industria, cuya fabricación está concentrada geográficamente en pocos países.

También en 2022, China reafirmó su «estrategia de doble circulación», que pone el foco en su enorme mercado nacional, «circulación interna», con el objetivo de establecer una estrategia de desarrollo menos basada en las exportaciones, «circulación externa»; y comenzó a hablar de desacoplamiento o desconexión de la cadena de suministro global como parte de su hoja de ruta.

En este contexto, la UE presentó en febrero de 2023 su Plan Industrial del Pacto Verde para la era *net-zero* (COM [2023] 62 final), buscando contrarrestar las medidas estadounidenses y declarando abiertamente el cambio de paradigma en su estrategia industrial. Este plan incluía una ley de industria de cero emisiones netas, una ley sobre materias primas críticas para Europa y una reforma del mercado eléctrico (11). Y al igual que los Estados Unidos, prestó especial atención a la vulnerabilidad industrial en el terreno de los semiconductores, aprobando una Ley Europea de Chips que entró en vigor en 2023 (12).

Para aumentar la eficacia del plan, se ha flexibilizado temporalmente el marco normativo comunitario de las ayudas de estado a través del nuevo Marco Temporal de Crisis y Transición (13) para ofrecer a los socios comunitarios la posibilidad de apoyar la inversión en sectores clave para la transición ecológica, apoyos que normalmente están sometidos a una escrupulosa vigilancia y aplicación de la normativa comunitaria sobre la competencia. En todo caso, los apoyos industriales dependen del margen fiscal del que disponga cada Estado miembro, algunos de los cuales cuentan ya con ayudas del Plan de recuperación *Next Generation EU* para promover la inversión en esos sectores clave. En el medio

plazo, el plan europeo propone establecer un fondo en defensa de la soberanía estratégica (European Sovereignty Fund) para promover la industria «Hecha en Europa» pero, sobre todo, para evitar que la competencia entre los Estados miembros por otorgar ayudas fragmente el mercado interior único.

En todo caso, la capacidad fiscal propia de la UE, para hacer políticas que demanden actuaciones conjuntas en este terreno, es sustancialmente menor que la de China o la de Estados Unidos y, en gran parte, está dedicada a los ámbitos agrario, pesquero y de cohesión (CES, 2024). No obstante, la financiación del Plan de recuperación *Next Generation EU* a través de la emisión de deuda comunitaria ha venido a demostrar que existen cauces para que la UE pueda actuar más allá de su restricción presupuestaria.

Pero además de los apoyos a la industria, la Comisión Europea continúa intentando que la seguridad económica de la UE no se vea comprometida por las tensiones geopolíticas, la fragmentación geoeconómica y los profundos cambios tecnológicos. Así, en junio de 2023, presentó la Estrategia Europea de Seguridad Económica (JOIN [2023] 20 final) donde deja clara su apuesta por el fortalecimiento del orden económico internacional basado en normas y en las instituciones multilaterales.

Como desarrollo de dicha estrategia, en enero de 2024, la Comisión presentó varias iniciativas (COM [2024] 22 final) para reforzar los instrumentos relacionados con las inversiones extranjeras en la UE, las inversiones salientes y los productos de doble uso, así como la seguridad de la investigación; cuestiones, todas ellas, que pueden afectar

a la seguridad económica al relacionarse con las cadenas de suministro, las tecnologías o las infraestructuras. Detrás de estas iniciativas está además el interés de la Comisión Europea de mitigar la posible instrumentalización de las dependencias con las que ejercer coerción económica (*weaponization*).

Una nueva perspectiva del gasto en defensa

El concepto de la defensa ha ido ganando dimensión a lo largo del tiempo respecto a épocas pasadas, en las que se entendía que consistía en garantizar la seguridad de un país respecto a posibles amenazas exteriores mediante las fuerzas armadas o su sistema militar. En consecuencia, el gasto de defensa se materializaba (y aún hoy se mide así) en la suma de los gastos directos de mantenimiento de los ejércitos y los correspondientes a la inversión para asegurar el funcionamiento adecuado de las fuerzas armadas (los soldados y el armamento), además de garantizar su modernización y ajuste a cada época.

En la actualidad, esa visión tradicional está transformándose en una perspectiva más amplia que se ha venido a denominar la «estrategia de seguridad», lo que implica la inclusión de diversos componentes además de los estrictamente militares, como las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de alimentos, la salud, la preocupación por los movimientos migratorios o, como se apuntaba en la sección anterior, la seguridad económica.

Sin embargo, a efectos de la clasificación funcional de los gastos públicos, los recursos destinados a la defensa se circunscriben en la actualidad al mantenimiento de las

fuerzas armadas y la inversión en armamento o en la modernización de los ejércitos. Y durante los años correspondientes a la extensión del proceso de globalización, en la mayoría de los países, los gastos de defensa han sido muy limitados respecto a otros conceptos presupuestarios.

En cierto modo, la limitación de estos gastos, mantenida con posterioridad hasta fechas recientes, se explica por la ausencia de amenazas de conflictos armados, que, a su vez, era tal vez una consecuencia positiva del propio proceso de globalización y de la intensificación de las relaciones e interdependencias entre los países y las diversas regiones del mundo.

En un contexto de expansión económica como el vivido durante los años próximos al cambio de siglo y, con posterioridad, tras el período de crisis de 2008 a 2013, la probabilidad de que se produjeran conflictos armados era baja o, como nos recordaba Judt (2011), dada la experiencia de las guerras mundiales, no existían incentivos por parte de los países para involucrarse en costosos conflictos armados. De hecho, en el marco de la Unión Europea, el gasto en defensa medio de los 27 integrantes, en 2021, se limitaba al 1,2 por 100 del PIB y muy pocos países europeos alcanzaban el 2 por 100 del PIB.

En realidad, la invasión de Ucrania en 2022, la primera guerra en Europa después de muchos años, ha incentivado el rearme de los países europeos, especialmente los más próximos al conflicto, como Polonia, los países nórdicos o los bálticos, aunque también los países más grandes de la Unión, como Alemania, Francia o España, estimulados además por sus compromisos con la OTAN, han aumentado sus presupues-

tos de defensa. En conjunto, el gasto militar europeo entre 2022 y 2023 aumentó un 16 por 100. Con todo, los presupuestos de defensa de los países integrantes de la UE, con la excepción de Ucrania, quedaban lejos de los de Estados Unidos, China, Rusia, India o Arabia Saudí.

Como es natural, si en lugar de referirnos al gasto militar intentáramos medir la estrategia de seguridad de cada país que se mencionaba, las cifras presupuestarias crecerían de manera notable, al incluir gastos en infraestructuras generales, ciberseguridad o sanidad, entre otros.

La creciente demanda de gastos de compensación: un desafío para las políticas sociales

Como se ha señalado, el auge de los movimientos antiglobalización que se produjo en los primeros años del nuevo siglo en un elevado número de países se ha relacionado con la intensificación del riesgo climático, las dificultades y costes de adaptación al mismo y el crecimiento de la desigualdad, indicando una creciente demanda de gastos de compensación y un evidente desafío para las políticas sociales.

Los gastos sociales constituyen el componente fundamental del gasto público en la práctica totalidad de los países, aunque existan diferencias significativas en las diversas partes del mundo. Desde la perspectiva del Estado del bienestar (EB), los gastos sociales incluyen una amplia variedad de conceptos, entre los que destacan los correspondientes a la protección social.

Los conceptos principales que integran la protección social, según la metodología Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social

(SEEPROS), son sanidad, vejez, supervivencia, discapacidad, desempleo, familia, vivienda y exclusión social. Se trata de una lista larga que, de una u otra forma, suele estar presente en los presupuestos del sector público de los diferentes países. Por otra parte, cuando se habla de políticas sociales o de gastos sociales, a los conceptos anteriores suele añadirse el correspondiente a la educación.

La relevancia del gasto social se vincula con el reconocimiento de los derechos sociales y su protección, así como con el objetivo de garantizar el bienestar de los ciudadanos en las sociedades actuales, aunque la provisión de estos servicios puede materializarse a través de medidas reguladoras, además de las correspondientes partidas presupuestarias y, en su caso, de la participación del sector privado de la economía.

El gasto social es, como se ha dicho, el componente fundamental del gasto público total. La información procedente de la oficina de estadística de la UE (EUROSTAT) pone de manifiesto que el gasto social en Europa representa alrededor del 65 por 100 del gasto público total. Con diferencia, el concepto que arroja un valor mayor dentro del gasto social en 2021 era protección social/pensiones (casi 21 puntos del PIB), seguido de salud (8 por 100 del PIB) y educación (4,8 por 100). En términos del PIB, en 2021, el gasto social medio en la UE a 27 era el 35,2 por 100.

¿Qué repercusiones tiene la globalización sobre el gasto social? Como es natural, el mantenimiento del EB tal y como es concebido hoy, depende críticamente, además de su aceptación por parte de los ciudadanos, de

la capacidad del sector público para obtener los ingresos necesarios para financiar las políticas sociales públicas. Si se produjera una sensible caída de la recaudación, los programas de gastos se verían seriamente afectados. Y, en un contexto de presión competitiva en los mercados, cuando se inició la crisis económica de 2008, los sectores públicos se vieron forzados a poner en marcha diversas medidas de ajuste y adaptación a la nueva situación económica.

Además de aplicar medidas de ajuste estructural y austeridad, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, muchos Gobiernos, especialmente en el entorno de la crisis, redujeron los presupuestos de distintas políticas sociales, o introdujeron cambios normativos relevantes, como los relacionados con el aumento de flexibilidad de los mercados de trabajo, lo que, con frecuencia, implicaba la pérdida de derechos laborales para los trabajadores, o el aumento de los copagos en el sector sanitario y de atención a la dependencia.

Más allá de la crisis, otros factores afectaban al mantenimiento y expansión de las políticas sociales, como el crecimiento de la movilidad laboral y de los movimientos migratorios, que planteaban nuevos desafíos para los servicios sociales básicos, es decir, las pensiones, la salud, la educación o la vivienda.

No hay que olvidar además que los cambios generados por la globalización habían provocado, como se ha dicho anteriormente, un aumento de la desigualdad, que, según distintas fuentes, lo hizo tanto entre los países como en el interior de estos, provocan-

do a lo largo de los últimos años una creciente demanda de más y mejores políticas públicas de protección social.

Las razones que están detrás de tales cambios son las diferencias salariales entre los trabajadores cualificados y no cualificados en un contexto de intensos cambios tecnológicos, la presión competitiva de los países con mercados de trabajo tradicionales y bajos niveles salariales, y la pérdida de capacidad redistributiva de las políticas fiscales de los Gobiernos, tanto en la vertiente de los ingresos (disminuciones de los tipos impositivos, mantenimiento de beneficios fiscales excesivos y poco justificados o la erosión de las bases imponibles de los tributos), como en la de los gastos, ante las limitaciones de los recursos, la rigidez de muchos gastos y la limitada evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales.

En definitiva, la intensa expansión de la globalización en las décadas de transición de un siglo a otro provocaron un cambio significativo del modelo de bienestar hasta entonces predominante, así como una redistribución de competencias y responsabilidades entre los Gobiernos, los agentes privados y las organizaciones no gubernamentales, aunque en gran medida los recursos tendrían que seguir procediendo de los presupuestos públicos.

Frente a los peores augurios, los años de la recuperación económica tras la crisis de 2008 y, de manera particular, después de la pandemia, tal vez la primera ocasión en la que la humanidad se enfrentaba en su conjunto de forma explícita a un «mal» verdaderamente global, han puesto de manifiesto que los sectores

públicos de los diversos países, y desde luego en Europa, siguen aplicando sus líneas básicas de actuación en el campo de las políticas sociales y manteniendo presupuestos elevados, como reflejan las cifras comentadas con anterioridad. Esta determinación resulta esencial para hacer frente a los desafíos sociales derivados de la necesaria adaptación al cambio climático, en la actualidad, el «mal» global por excelencia.

En cualquier caso, la presión de la globalización sobre la dimensión y el margen de actuación de los sectores públicos es un argumento cada vez más necesario para evaluar lo que hacen los Gobiernos y estudiar sus perspectivas de futuro. En esa dirección, todo parece indicar que, además de proceder a nuevas reformas fiscales, va a ser imprescindible aplicar sistemas de evaluación independientes a los programas de gastos públicos, a los que se refieren a los beneficios fiscales y a la recaudación de los tributos.

2. Retos para los ingresos públicos derivados de la globalización y la digitalización de las economías

La tendencia al mantenimiento de elevados niveles de gasto, descrita en el apartado anterior, se enfrenta a la necesidad de asegurar unos ingresos públicos suficientes, lo que constituye un reto clásico para los sectores públicos, ahora en el marco de la globalización. La movilidad de la actividad productiva, siendo los servicios digitales un caso paradigmático, junto a la elevada sensibilidad de las bases imponibles a las diferencias en los tipos impositivos entre países, gracias a la movilidad de capitales y per-

sonas, suponen un desafío para los sistemas tributarios nacionales y, por ende, un límite a la actuación de los Gobiernos en el ámbito de los gastos públicos.

Como explican Hines y Summers (2009), la globalización afecta al propio diseño del *mix impositivo* y a su potencial distributivo. Muchas economías pequeñas abiertas, ante la movilidad de las bases imponibles, optan por apoyarse más en la imposición indirecta –impuestos sobre el consumo generales o especiales– o en aranceles a la importación, que en impuestos directos –tanto societarios como personales– más sensibles a la movilidad internacional.

En este sentido, el *Libro Blanco sobre la reforma tributaria en España* (Comité de personas expertas, 2022) identificaba como reto para el sistema tributario español el hecho de que las bases gravables de las principales fuentes de imposición (renta, consumo y riqueza) pudieran moverse a nivel global en busca de una tributación menor. El mismo documento señalaba la importancia de asegurar la coherencia entre las medidas aprobadas a nivel internacional con la normativa interna en tres ámbitos concretos: i) la tributación de las denominadas empresas multinacionales; ii) el gravamen de nuevas formas de generación de renta o riqueza, y iii) la localización de la riqueza en jurisdicciones de baja tributación.

El acuerdo OCDE/G20 sobre la armonización del impuesto de sociedades

La creciente interconexión de los países a través del comercio, el auge de las cadenas globales de valor, la inversión extranjera directa, los flujos de capital y/o

la difusión de la tecnología, vinculados a la globalización, llevan asociada una mayor presencia de empresas multinacionales (EMN). Su creciente protagonismo supone un desafío a los sistemas fiscales. Estas empresas operan como un negocio unitario a escala mundial y presentan un alto poder de negociación y de mercado, lo que puede provocar su movilidad geográfica en busca de una tributación más favorable en el impuesto de sociedades, dificultando la definición y aplicación de impuestos a nivel nacional.

Como indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (14): «La erosión de la base imponible nacional y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) debido a empresas multinacionales que explotan las brechas y desajustes entre los sistemas tributarios de los diferentes países afecta a todas las economías. (...) Según algunas estimaciones, las prácticas BEPS cuestan a los países entre 100.000 y 240.000 millones de dólares en ingresos perdidos anualmente, lo que equivale a entre el 4 por 100 y el 10 por 100 de los ingresos mundiales por impuestos sobre la renta de las empresas».

Esta realidad ha generado diversos debates sobre qué medidas habría que aplicar para reducir la competencia fiscal a la baja entre países o regiones que, como indica el *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*, provoca efectos negativos sobre la suficiencia financiera y la distribución equitativa de la carga tributaria.

La fiscalidad de las EMN constituye un ejemplo en el que las soluciones unilaterales no son óptimas. De hecho, uno de los mayores avances en este ámbito

ha sido de carácter multilateral. El 8 de octubre de 2021, los miembros del Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre el BEPS (más de 140 países y jurisdicciones) alcanzaron un acuerdo, calificado como «histórico» por la propia OCDE, sobre la reforma de la fiscalidad internacional que garantizará que las empresas multinacionales más grandes y rentables estén sujetas a un tipo impositivo efectivo mínimo del 15 por 100 y que según esta organización permitiría restaurar la confianza en los sistemas fiscales nacionales e internacionales.

La reforma mencionada consta de dos pilares: el Pilar 1, que trata de vincular fiscalmente el lugar donde se crea el valor con el lugar donde se ubican los clientes, independientemente de la presencia física de la empresa en el país; no obstante, su puesta en marcha hace necesario que su convenio multilateral sea ratificado por al menos 30 jurisdicciones que tengan, además, en su territorio una masa crítica de EMN; y el Pilar 2, que establece normas destinadas a que los mayores grupos multinacionales de empresas paguen un tipo mínimo del impuesto de sociedades.

El acuerdo de la OCDE ha sido rápidamente incorporado al acervo comunitario. De hecho, la UE viene reforzando su lucha contra la planificación fiscal agresiva desde hace tiempo (tanto dentro como fuera del mercado interior). Según la información publicada para el año 2020 en el *Atlas of the Offshore World* (15), Alemania encabeza el grupo de los países que más recaudación pierden por estas prácticas, un 26,2 por 100 de la de sociedades. España aparece en décimo lugar, con una pérdida del 15,6 por 100 de la recaudación. Entre las jurisdicciones que se benefi-

cian de esta competencia fiscal también hay varias comunitarias, destacando Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos.

Por tanto, consciente de la necesidad de igualar las condiciones de competencia para las empresas a nivel global y con el objetivo de proteger mejor sus bases imponibles, el bloque comunitario aprobó la Directiva (UE) 2022/2523, de 15 de diciembre, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la UE en línea con el Pilar 2 del acuerdo de la OCDE, fijando el 31 de diciembre de 2023 como plazo límite para su transposición al ordenamiento jurídico de los diferentes Estados miembros.

Desafíos de la tributación de la economía digital

La realidad descrita anteriormente tiene en las grandes EMN digitales su ejemplo más paradigmático, cuando, además, son las que encabezan actualmente el *ranking* mundial de empresas de mayor tamaño o capitalización. De ahí que alcanzar un acuerdo multilateral sobre el Pilar 1 del acuerdo de la OCDE y el G20 sea clave para asegurar una tributación más eficaz y justa de este tipo de empresas y negocios.

El *Libro Blanco sobre la reforma tributaria* identifica los principales rasgos de los grandes negocios digitales que suponen un desafío para los sistemas fiscales. Más allá de la alta movilidad de las bases imponibles, comentada anteriormente, «las tecnologías digitales permiten el desarrollo de actividades comerciales sin necesidad de contar con presencia física en los territorios donde

se realizan, impidiendo a los países en los que se generan las rentas someterlas a tributación ante la inexistencia de un nexo que legitime el ejercicio de su potestad tributaria» (Comité de personas expertas, 2022, p. 482).

Además, el informe apunta que la economía digital complica la caracterización fiscal de las rentas derivadas de sus modelos de negocio y dificulta la valoración de los activos intangibles en relación con los precios de transferencia por la falta de activos comparables. Asimismo, resulta casi imposible otorgar un valor y determinar el tratamiento fiscal de los datos que los usuarios proporcionan a las empresas, siendo esta cuestión una de las más debatidas cuando se habla de la supuesta gratuidad de algunos servicios digitales. Y, finalmente, el *Libro Blanco* identifica, en el ámbito de la imposición indirecta, el desafío que para la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) suponen las operaciones transfronterizas de comercio electrónico.

El documento subraya, además, que todo lo anterior pone de manifiesto «(...) las limitaciones de los principios y conceptos sobre los que se alza el marco fiscal internacional (conceptos de residencia y fuente, establecimiento permanente, principio de libre competencia), así como la necesidad de adaptar las estructuras clásicas de nuestro sistema tributario a una nueva realidad más internacional y digital, muy distinta de la existente cuando se diseñaron sus principales figuras tributarias». Y, en definitiva, ello exige una estrategia de nivelación del tratamiento fiscal de la economía digital en línea con el que se aplica en el ámbito de la economía real.

Tensiones globales en el marco de la imposición directa sobre la renta de las personas físicas

En el prólogo del informe *Evasión fiscal global 2024* (Alstadsæter et al., 2023), Stiglitz sugiere que, al igual que se ha avanzado en la fiscalidad de las grandes empresas multinacionales, nada impide hacerlo sobre la riqueza y la renta de las personas más adineradas (a las que se refiere como *billionaires*); solo se necesita voluntad política, y, en consecuencia, sería necesario estudiar el establecimiento de un tipo mínimo global sobre los ricos. De hecho, uno de los mensajes clave de dicho informe es que la evasión y la elusión fiscales no son una «ley de la naturaleza», es decir, no son un subproducto inevitable de la globalización, sino el resultado de decisiones políticas y son las propias políticas públicas las que pueden embridar ambas tendencias, desde la cooperación y transparencia internacional como *first best*.

El Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras (Common Reporting Standard, CRS), puesto en marcha en 2017 y en el que participaron 108 países y jurisdicciones en 2021, ha supuesto un gran avance para la prevención de los incumplimientos fiscales de las personas físicas. Según el *Informe de Evasión Fiscal Global 2024*, antes de la implementación del CRS, más de tres cuartas partes de la riqueza financiera offshore de los hogares no tributaba. En menos de diez años, aunque la riqueza financiera offshore continúa representando alrededor de un 12 por 100 del PIB mundial, solo una cuarta parte no está sometida a impuestos.

Pese al avance, el informe apunta dos ámbitos para mejorar el tratamiento fiscal de los grandes patrimonios: por un lado, involucrar a un mayor número de jurisdicciones en el CRS y mejorar la calidad de la información que ofrecen y, por otro, ampliar la cobertura del CRS a otros activos no estrictamente financieros, principalmente los inmobiliarios.

Asimismo, se detectan nuevos desafíos relacionados con la imposición directa personal vinculados a la globalización y la creciente movilidad de las personas físicas en busca de un tratamiento fiscal más favorable. El «voto con los pies», concepto acuñado por el economista C. Tietbout en los años cincuenta del pasado siglo para el ámbito local, ha saltado las fronteras gracias a la creciente interrelación global.

Durante las últimas décadas, algunas economías han tratado de atraer grandes patrimonios a través de regímenes fiscales especiales, con la consiguiente pérdida global de recaudación. El EU Tax Observatory publicó en 2021 una investigación sobre la presencia de este tipo de regímenes dentro de la UE (Flamant, 2021). Las principales conclusiones, recogidas en el informe sobre *Evasión Fiscal Global 2024* (Alstadsæter et al., 2023) indican un fuerte aumento en el número de regímenes preferenciales del impuesto sobre la renta de las personas físicas desde 2015, pasando de 5 a 28 en la Unión Europea (incluido el Reino Unido). Por lo general, los regímenes se centran en tres colectivos (Flamant, 2021): los contribuyentes más ricos, sobre su totalidad de ingresos en el extranjero, determinados profesionales (artistas, deportistas, entre otros) y personas que perciben pensiones de jubilación.

A ello se suma, sobre todo desde la pandemia, el tratamiento fiscal de los denominados nómadas digitales, es decir, personas que solo necesitan una conexión por Internet para desarrollar su actividad profesional (16) y que, por tanto, pueden establecer su residencia fiscal en el territorio con la política presupuestaria que mejor se adapte a sus preferencias.

Estos regímenes tensionan los sistemas fiscales por dos vías: por un lado, porque muchos ofrecen una tributación más favorable que la aplicada a los contribuyentes nacionales, lo que además de injusto, deteriora la progresividad de la imposición sobre la renta y la riqueza; y, por otro, debilitan la recaudación tributaria para el conjunto de la UE; resultado poco coherente con las crecientes necesidades de gasto público anteriormente indicadas.

Nuevos ingresos públicos: la UE como campo de pruebas

En el marco de la globalización, la provisión de bienes y servicios por parte de un sector público también global debe ser financiada con ingresos que solamente pueden proceder de transferencias de los países o mediante recursos obtenidos directamente de los contribuyentes. Pero si como hemos dicho, el problema de asignación de los bienes públicos globales es una cuestión singularmente compleja, y garantizar el cumplimiento de las reglas con la aplicación en su caso de sanciones es difícil de asegurar, aún lo es más conseguir los recursos necesarios para financiar las decisiones de carácter público.

Desde hace años se vienen proponiendo diversas figuras que pudieran servir como tributos globales, como ocurre con la

tasa sobre el carbono, es decir, sobre el CO₂ generado por las actividades económicas, o el tributo sobre las transacciones financieras, bautizado como la tasa Tobin, al vincularlo a una propuesta de J. Tobin, premio Nobel de Economía en 1981. No obstante, ninguna de estas propuestas ha sido aceptada como recurso global, aunque sí ha habido iniciativas particulares de algunos países para su aplicación puntual. En la actualidad, bajo la denominación de impuesto sobre transacciones financieras, existen figuras diversas en un buen número de países europeos (Reino Unido, Francia, Italia, España o Bélgica, entre otros)

El proceso de construcción de la Unión Europea es un buen campo de experimentación y prueba sobre la aplicación de nuevas figuras en un contexto internacional, especialmente en el ámbito de los recursos propios de la Unión y, particularmente, tras la crisis de 2008, la pandemia y el programa *Next Generation EU*, que han provocado el aumento de las demandas de cambios y de la necesidad de potenciar el área de ingresos propios de la UE (Sedeño, 2023), entre otras razones para hacer frente al coste de la deuda generada.

Hasta fechas recientes, los recursos propios de la UE eran los llamados «tradicionales» (básicamente aduanas y exacciones agrarias), el recurso IVA (un porcentaje de la base imponible armonizada del principal impuesto indirecto) y el relacionado con la Renta Nacional de los países (17), además de otros ingresos menores.

Más recientemente, a los ingresos anteriores se ha unido otro impuesto indirecto, el que grava los envases de plástico no reciclados, así como recursos pro-

cedentes del endeudamiento, destinados a financiar las ayudas a los países en el marco del programa *Next Generation EU*.

Por otro lado, los ingresos aumentarán en los próximos años mediante la extensión de los mercados de derechos de emisión y la aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (Reglamento [UE] 2023/956), destinados a controlar las emisiones y evitar, como explicaba la propuesta de dicho Reglamento (COM [2021] 564 final), «(...) que los esfuerzos de reducción de emisiones de la Unión se vean contrarrestados por un aumento de las emisiones fuera de la Unión, bien por la deslocalización de la producción, bien por un aumento de importaciones de productos más intensivos en carbono». Aunque se trata de medios para luchar contra las emisiones de gases de efecto invernadero, su aplicación continuada se espera que genere recursos adicionales para la UE.

La Comisión Europea, adicionalmente, se plantea, entre otras alternativas, aprovechar el Pilar 1 del acuerdo G20/OCDE, anteriormente mencionado, y, tal vez, obtener ingresos adicionales a partir de la contribución financiera vinculada al sector empresarial o la nueva base imponible común del impuesto de sociedades (culminación del proyecto BEFIT [18]), la aplicación de un recargo comunitario en el IVA o de impuestos temporales sobre los beneficios de las grandes empresas.

3. Una breve reflexión sobre la deuda pública

En el contexto descrito de mayor presión sobre los gastos públicos y de tensiones en los ingresos fiscales, cabe reflexionar

sobre el margen de maniobra de los Gobiernos para recurrir a la deuda pública. Los datos más recientes publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023) indican que —aunque en niveles absolutos la deuda pública global viene experimentando una constante tendencia al alza— como porcentaje del PIB, el nivel de deuda retrocede desde el 100 por 100 que marcó en 2020 hasta un 92 por 100 en 2022, repliegue sustentado en el fuerte crecimiento del PIB real, el avance de la inflación y la retirada de las medidas de apoyo pospandemia.

Casi un tercio de la deuda pública mundial es estadounidense, pero las tensiones se concentran en el tercio que deben los países en desarrollo, que desde 2010 crece, además, a un ritmo dos veces superior al que lo hace en los países desarrollados (UNCTAD, 2024). Estas economías son más vulnerables a los riesgos de la deuda, sobre todo aquellas que se encuentran en situación de sobreendeudamiento (cerca del 15 por 100 de los países de bajo ingreso), que, en el reciente contexto de subidas de tipos de interés, han incrementado la posibilidad de incurrir en impagos. Además, en los últimos diez años se ha producido una elevada diversificación en las fuentes de financiación para estos países, con un fuerte avance de los acreedores privados, incluidos los tenedores de bonos, los bancos y otros prestamistas, lo que eleva la complejidad de llevar a cabo reestructuraciones de deuda.

Como recuerda la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2024), muchos Gobiernos utilizan la deuda para financiar sus gastos, para proteger a su po-

blación y para allanar el camino hacia un futuro mejor. Pero en la actualidad, en algunos países en desarrollo, el fuerte crecimiento de la deuda y el aumento en el pago de intereses limitan la capacidad presupuestaria en detrimento del gasto público en salud, educación o inversiones relativas a la lucha contra el cambio climático, entre otros.

Desafortunadamente, esto tampoco es novedoso en el panorama internacional; sin embargo, sí lo es en la perspectiva de alcanzar una adecuada dotación de bienes públicos globales o de atender los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, en la medida en que puede dificultar o limitar el logro de esos objetivos. De ahí que organismos como la UNCTAD (2024) soliciten una reforma de la arquitectura financiera internacional.

De igual forma, gran parte de las economías mundiales están tratando de conjugar la contención de su endeudamiento público con las crecientes necesidades de gasto asociadas a las transformaciones ecológica y digital, y muchas de ellas con la mirada puesta en lo que ya supone el reto del envejecimiento en términos actuariales. Este es el caso de la Unión Europea, donde proliferan los debates para convertir en permanente la mutualización de deuda comunitaria que ha acompañado al Plan *Next Generation EU*. De hecho, Draghi planteaba recientemente la necesidad de emitir deuda común en su informe sobre el futuro de la competitividad de la UE (Draghi, 2024). La emisión de deuda genuinamente comunitaria reduce el riesgo de que se produzcan tensiones especulativas contra la deuda de los socios por el deterioro de su calidad crediticia, ya que la

probabilidad de impago se reduce al contar con la garantía conjunta de todos los Estados miembros.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Después de repasar los conceptos y la evolución de la globalización a lo largo del tiempo, debemos reconocer que ya vivimos en un mundo globalizado y no parece razonable pensar que el proceso tienda a detenerse o a revertirse. Es cierto que los últimos acontecimientos vividos desde la Gran Recesión han puesto en cuestión el modelo de hiperglobalización y estimulado las tendencias a un cierto proteccionismo entre los países y las regiones en procesos de integración, pero, a nuestro juicio, eso no debe interpretarse como el final de la globalización o un proceso de desglobalización.

Por el contrario, los nuevos desarrollos en Internet y la eclosión de la inteligencia artificial van a intensificar las relaciones e interdependencias entre los individuos y los países del mundo. Por otro lado, el agravamiento de los riesgos globales cada vez va a hacer más necesaria la búsqueda de soluciones compartidas y, en esa dirección, habrán de reforzarse el diseño de nuevas reglas y el papel de las instituciones multilaterales, hoy debilitadas, en relación con la permanente revisión de dichas reglas y el control de su cumplimiento. Ello a pesar de reconocer las dificultades para poder garantizar en el momento actual la provisión de los bienes públicos globales, como se ha reiterado en el texto.

Síntomas de cambios interesantes son el aumento de la preocupación por los procesos de integración regional, parti-

cularmente, aunque no solo, en el ámbito de la Unión Europea, así como el crecimiento de las demandas de una mayor intervención de los sectores públicos. Es verdad que en las fases más expansivas de la globalización se ha llegado a señalar la pérdida de soberanía y de capacidad de actuación de los Estados, pero todo parece indicar que, en el nuevo tiempo, los sectores públicos van a verse obligados a asumir un papel creciente en la gobernanza global, consistente con los compromisos adquiridos respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el ámbito de la Unión Europea y de sus países integrantes se viene hablando, desde hace algún tiempo, de la autonomía estratégica para asegurar la protección de los ciudadanos ante contextos de crisis o los conflictos armados, y desempeñar un papel más relevante ante la polarización geopolítica actual. Eso parece coherente con la recuperación de diversas prácticas proteccionistas, pero, al mismo tiempo, desde las instituciones europeas, muchos defienden una autonomía estratégica «abierta», que permita la conexión fluida con otros países y regiones, lo que puede interpretarse como una tendencia o una vía en favor de una gobernanza global y coordinada.

Para facilitar en su momento la asunción de reglas globales compartidas y racionales, así como vías realistas que garanticen su cumplimiento, a pesar de las dificultades, habrá que asegurar que los Estados dispongan de ingresos suficientes para financiar sus gastos. En esa dirección será necesario recuperar las bases de los grandes impuestos y, tal vez, incorporar nuevas figuras tributarias y fortalecer, como se ha venido haciendo en los últimos años,

la coordinación y el intercambio de información con otros países. Los ingresos públicos han de destinarse a atender las necesidades de los ciudadanos, especialmente para financiar las compensaciones imprescindibles en favor de los colectivos más perjudicados por los cambios y combatir eficazmente la pobreza y la exclusión social. Adicionalmente, los sectores públicos han de participar más activamente en las políticas de prevención de los riesgos globales y en la elaboración de las normas y reglas pertinentes que aseguren el crecimiento económico y el combate a los desequilibrios básicos, apoyando las iniciativas que se planteen desde las instituciones de integración regional y los organismos multilaterales, en especial respecto a su financiación.

En cualquier caso, la presión de la globalización sobre la dimensión y margen de actuación de los sectores públicos es un argumento a favor de la evaluación rigurosa de la actuación de los Gobiernos. Además de proceder a nuevas reformas fiscales, los ciudadanos exigen, cada vez más, el empleo de sistemas de evaluación independientes de los programas de gastos públicos, de los que se refieren a los beneficios fiscales y de la propia recaudación de los tributos.

La experiencia europea en relación con la regulación de la disrupción tecnológica, la lucha contra el cambio climático o la prevención de pandemias constituye un paso importante para prevenir los problemas del futuro. En ese sentido, se viene hablando del «Efecto Bruselas» como un modelo de regulación de interés y exportable a otros territorios para afrontar los desafíos vinculados a los grandes riesgos que debe afrontar la hu-

manidad en los próximos años. Es un ejemplo interesante del papel mediador de las áreas de integración en la dinámica de recuperación y fortalecimiento de las instituciones multilaterales.

En suma, la globalización en sus diversas manifestaciones no debería valorarse en su relación con el sector público como una fuente de problemas y pérdida de soberanía y capacidad de decisión, sino más bien como un conjunto de desafíos y oportunidades para afrontar las nuevas situaciones y para facilitar el tránsito hacia procesos de integración y fortalecimiento de las instituciones internacionales, esenciales para hacer frente a los desafíos que plantean la lucha contra el cambio climático, el gobierno y supervisión de los desarrollos tecnológicos y el envejecimiento de la población.

NOTAS

(*) Los análisis y las valoraciones de este artículo son de la autora y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del CES España.

(1) Según parece, el término *VUCA* fue empleado por primera vez en el Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos para describir las condiciones que resultaban de la Guerra Fría. Desde entonces, muchas empresas y organizaciones utilizan esta referencia para explicar el contexto en el que deben tomar sus decisiones y estructurar su planificación estratégica.

(2) JUDT, T.: *Ill Fares the Land*. Traducción al español con el título *Todo va mal*. Editorial Santillana- Taurus, 2011, p.180.

(3) El Tribunal de Justicia de la UE confirmó en septiembre de 2024 la sanción impuesta a Apple por eludir el pago de impuestos en los ejercicios 2013 y 2014, aprovechando las ventajas fiscales ofrecidas por Irlanda.

(4) En 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

(5) Según la misma fuente, algunos países, como Francia, Italia, Finlandia o Bélgica, en el mismo año, tenían indicadores superiores o próximos al 55 por 100 del PIB.

(6) Es cierto que Becker (1985) se refería a aquella política industrial defensiva de actividades desactualizadas/obsoletas, abocadas a su desaparición por la competencia internacional.

(7) Denominación dada al conjunto de medidas neoliberales implementadas por el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Tesoro estadounidense, todos con sede en Washington, para abordar la crisis económica de finales de los ochenta de los países en desarrollo.

(8) Desde la década de los noventa, los EE. UU. han llevado a cabo una política industrial selectiva a través de agencias como la Defence Advanced Research Project Agency, National Institutes of Health, National Institute of Standards and Technology o incluso la Central Intelligence Agency. Estas iniciativas trataron de pasar desapercibidas para la opinión pública en un marco político poco propicio a la intervención estatal (Mazzucato, 2013 y Wade, 2015).

(9) Referida a países que no pueden competir sobre la base de menores estándares laborales, sociales o medioambientales, ni tampoco sobre la de la alta tecnología o producciones punteras.

(10) La exigencia de contenido local de las producciones subvencionables bajo la Inflation Reduction Act puede considerarse un ataque frontal al orden establecido bajo la Organización Mundial de Comercio (OMC) (CES, 2024).

(11) COM (2023) 161. COM (2023) 160. COM (2023) 148 final.

(12) Reglamento (UE) 2023/1781.

(13) Comunicación de la Comisión (2023/C 101/03).

(14) OCDE, *BEPS policy issues*.

(15) El *Atlas of the Offshore World* proyecto del EU Tax Observatory y el Skatteforsk-Centre for Tax Research.

(16) Ya sea por cuenta ajena como por cuenta propia. Programadores, consultores, diseñadores, traductores o vendedores de contenidos son ejemplos de este tipo de profesionales.

(17) Tanto en el caso del recurso IVA, como respecto al relacionado con la RN (con diferencia, el más cuantioso), en opinión de los especialistas, se trata de preferencias, lo que limita en cierto modo, la capacidad de actuación de las instituciones comunitarias y plantea la conveniencia (¿necesidad?) de buscar recursos directos o no dependientes de los países.

(18) COM (2023) 532 final, Proposal of a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT).

BIBLIOGRAFÍA

AIYAR, S., ILYINA, A. *et al.* (2023). Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism. *Staff Discussion Note*, SDN/2023/001. Washington, D. C.: International Monetary Fund (IMF).

ALSTADSÆTER, A., GODAR, S., LATITUDE, A. C. L., NICOLAIDES, P., & ZUCMAN, G. (2023). *Global tax evasion report 2024*. Eu-Tax Observatory.

BECKER, G. (1985). The best industrial policy is none at all. *Business Week*, 26 August.

CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL DE ESPAÑA (CES). (2024). *Informe sobre la gobernanza económica de la UE*. Madrid.

COBBY, W., GARCÍA, C. y FERNÁNDEZ, R. (2023). *El retorno de la política industrial*. Madrid: Future Policy Lab.

COMISIÓN EUROPEA. (2021). COM (2021) 350 final. *Actualización del modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*.

COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

DE CATHEU, L. (2022). El estado es la solución: La nueva política industrial estadounidense. *Revista Grand Continent*, 14 de noviembre de 2022.

DRAGHI, M. (2024). *The future of European Competitiveness-A competitive strategy for Europe*. European Commission.

FEÁS, E. (2024). La geopolítica actual y la autonomía estratégica. El resurgir del

conflicto librecambio-proteccionismo. *ICE, Revista de Economía*, 935.

FLAMANT, E., GODAR, S., & RICHARD, G. (2021). *New forms of tax competition in the European Union: An empirical investigation*. EU Tax Observatory.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2023). *World Economic Outlook Database*, (abril 2023).

GEORGIEVA, K. (2020). *Un nuevo momento de Bretton Woods*. Discurso 15 de octubre de 2020.

GEORGIEVA, K., y OKONJO-IWEALA, N. (2023). World Trade Can Still Drive Prosperity. *Finance & Development*. IMF.

GRYNSPAN, R. (2023). Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global. *Revista de la CEPAL*, 2023 (141), 45-56.

HEIMBERGER, P. (2021). Does economic globalization affect government spending? A meta-analysis. *Public Choice*, 187 (3), pp. 349-374.

HINES, JR, J. R., y SUMMERS, L. H. (2009). 4 How Globalization Affects Tax Design. *Tax Policy and the Economy*, 23 (1), pp. 123-158.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. (2023). *Global Debt Monitor*, Fiscal Affairs Department. IMF. September 2023.

JONES, B., FELTMAN, J., y MORELAND, W. (2019). *Competitive multilateralism, adapting institutions to meet the new geopolitical environment*, Brookings Institution. United States of America.

JUDT, T. (2011). *Ill Fares the Land*. Traducción al español con el título *Todo va mal*. Editorial Santillana-Taurus.

MAZZUCATO, M. (2013). The entrepreneurial state: Debunking public vs. Private sector myths.

MAZZUCATO, M. (2024). Mission oriented industrial strategy: global insights. *IIPP Policy Report*, n.º 2024/09. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.

OBSTFELD, M. (2024). Economic multilateralism 80 years after Bretton Wood. Peterson Institute for International Economics. *Working Paper*, n.º 24-9 (April 9, 2024).

| | | |
|---|---|--|
| <p>OCDE. (2024). <i>Global Debt Report 2024: Bond Markets in a High-Debt Environment</i>.</p> <p>OHMAE, K. (1995). <i>The end of the Nation State: The Rise of Regional Economics</i>. London: Ed. Harper Collins.</p> <p>PISANI-FERRY, J. (2018). <i>Should we give up on global governance? European University Institute Working Papers. RSCAS 2018/65</i></p> <p>RODRIK, D. (2023). Los límites de la gobernanza ante el reto de rediseñar la economía global. <i>Anuario Internacional CIDOB</i>, 29-40.</p> | <p>RUIZ-HUERTA, J. (2016). La globalización en la segunda década del siglo XXI. Una mirada desde la economía. <i>La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura</i>, 6, pp. 23-44.</p> <p>SEDEÑO, J. (2023). ¿Hacia una verdadera «Unión Europea» en materia fiscal? <i>Documento de Trabajo</i>, 229/2023. Fundación Alternativas.</p> <p>SUBRAMANIAN, A., KESSLER, M., y PROPERZI, E. (2023). Trade hyperglobalization is dead. Long live...? <i>Peterson Institute for International Economics Working Paper</i>, n.º 23-11.</p> | <p>TORRES, R. Y SÁNCHEZ, P. (2024). El comercio exterior y la inversión internacional de la UE ante la reglobalización. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, n.º 300 (mayo-junio 2024).</p> <p>UN TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). (2024). <i>A world of debt REPORT 2024 A growing burden to global prosperity</i>.</p> <p>WADE, R. (2015). The role of industrial policy in developing countries. En <i>Rethinking development strategies after the financial crisis</i>, 1, 67-78.</p> |
|---|---|--|

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

BOSCÁ, José E. Catedrático de 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 vicedecano de Relaciones Internacionales de la Facultad de Economía. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Kent y ha colaborado como investigador externo con los Ministerios de Economía y Hacienda, la Fundación Rafael del Pino y BBVA Research. Desde 2015, es investigador asociado de Fedea y ha participado en diversos comités de asesoramiento en política macroeconómica, como el Informe España 2050 para la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno, el Grupo de Trabajo Conjunto COVID-19 de Fedea o el primer *Spending Review* de la AIREF.

CADAVAL SAMPEDRO, María. Profesora de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela. Autora de diversos artículos en revistas especializadas sobre federalismo fiscal, descentralización y hacienda autonómica y local. Es directora de la Cátedra Iberoamericana de la USC. Fue codirectora ejecutiva de la Agenda Urbana 2030 Santiago de Compostela. Subdirectora de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE). Miembro de Governance and Economics Research Network y del Foro Económico de Galicia. Coordina la Red Local de Administración Pública, Localis. Fue adjunta al Vicerrectorado de Estudiantes, Cultura y Responsabilidad Social Corporativa. Coordinadora de ERASMUS para Noruega, Alemania y Portugal, así como del programa de intercambio bilateral entre USC-América Latina.

CASADO, José María. Director de la División de Evaluación de Gasto Público de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). Doctor por la London School of Economics, máster en Economía por University College London, diploma de Estudios Avanzados en Fundamentos del Análisis Económico por la Universidad de Zaragoza y licenciado en Economía por la Universidad de Extremadura. Coordinador adjunto del programa de Revisión de Gastos «Spending Review» de la AIREF. Economista titulado del Banco de España en la Dirección General de Economía. Ha sido profesor en el Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) y en la Universidad de Zaragoza, economista sénior en el Banco de Inglaterra, investigador afiliado de Fedea y economista del proyecto de investigación de la Comisión Europea AGMEMOD. Ha publicado artículos de investigación sobre evaluación microeconómica de las políticas públicas, microsimulación fiscal, desigualdad, el comportamiento de los consumidores y la situación financiera de las familias.

DOMÉNECH, Rafael. Responsable de Análisis Económico de BBVA Research y catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Ha sido director general en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, director del Instituto de Economía Internacional, miembro de la Junta Consultiva de la UV y colaborador de la OCDE, Comisión Europea, Ministerio de Economía y Hacienda y Fundación Rafael del Pino. Miembro de Honor de la Asociación Española de Economía, vocal asesor de la Fundación MasHumano, miembro del Consejo Asesor del Instituto EY – Sagardoy Talento e Innovación, y director del Observatorio de Economía Global de la EOI. Información sobre sus publicaciones disponible en <http://www.uv.es/rdomenec>

ESTEVE, Jordi. Es el socio responsable de *Economics* en PwC España. Durante su trayectoria profesional ha asesorado y colaborado con instituciones públicas en el análisis y evaluación de políticas, como la AIREF, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía. Es licenciado en Economía por la Universidad Pompeu Fabra y máster en Economía y Finanzas por el CEMFI. Antes de unirse a PwC, fue asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno de España.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín. Profesor titular de Economía Aplicada de la USC. En ella ha sido también vicerrector de Economía (1990 a 1994) y director del Instituto de Estudios y Desarrollo de Galicia (1997-99 y 2014-2016). Autor de diversos artículos en revistas especializadas sobre federalismo fiscal, descentralización y hacienda autonómica y local, así como de diversas monografías sobre aspectos de la economía de Galicia. Es subdirector de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE). Miembro de Governance and Economics Research Network y del Foro Económico de Galicia. Ha sido teniente de alcalde de Economía y Hacienda, en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela (1999 a 2007); diputado del Parlamento de Galicia en tres legislaturas, y portavoz del grupo socialista en el Parlamento de Galicia en dos de ellas. Senador por designación autonómica (2019-2023). Portavoz de Economía del grupo socialista.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. Es profesor de Economía de la Universidad de Oviedo, acreditado a titular desde 2015. También ha ocupado posiciones en las universidades Pompeu Fabra y de Castilla-La Mancha, así como en numerosos cursos y seminarios. Consultor de Cepal y del Banco Asiático de Desarrollo. Miembro correspondiente del Real Instituto de Estudios Asturianos. Formó parte de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica y colaboró con el Laboratorio de Innovación Pública del INAP. Desde 2019 es el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y, desde 2021, miembro del Comité Directivo de Eurorai.

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, Ignacio. Director de la División de Análisis Presupuestario de la AIREF desde marzo de 2020. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid y desde 2006 técnico comercial y economista del Estado. Forma parte, desde 2014, del equipo de la AIREF donde ha desempeñado el cargo de subdirector general del Estado y Seguridad Social en la División de Análisis Presupuestario, e inicialmente era asesor del presidente de la AIREF en asuntos presupuestarios y relaciones institucionales. Antes fue subdirector general de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios en la Dirección General de Fondos Comunitarios y vocal asesor en esta misma Dirección General y en el Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. Previamente, ocupó diversos puestos en el ámbito de defensa de la competencia.

FERRI, Javier. Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Máster en Economía por la University College London, y doctor en Economía por la Universidad de Valencia. Autor de más de 50 publicaciones. Es investigador de Fedea y de la Fundación Rafael del Pino. Su trabajo se ha difundido en libros y revistas de prestigio como *European Economic Review*, *Journal of Money, Credit and Banking*, *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Human Capital*, o *Journal of Economic Dynamics and Control*, entre otras. Es autor de los modelos REMS y EREMS utilizados por los Ministerios de Hacienda y Economía. Ha presentado sus trabajos en forma de seminarios en el BCE, la OCDE, la Comisión Europea, la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, la Reserva Federal de Nueva York, o el Consejo de Gobernadores de la Reserva Federal de Washington. Ha realizado estancias de investigación en el Institute for Fiscal Studies (IFS), la

Universidad de Glasgow, la Universidad de Nottingham, la Reserva Federal en Washington y Queens College-City University of Nueva York. Ha sido editor del blog de economía *Nada es Gratis*. Ha participado en varios comités de asesoramiento, como el «Grupo de Trabajo COVID-19» de Fedea, el comité para la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, o el comité de asesoramiento para la elaboración del documento «España 2050» de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia a Largo Plazo de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

GORDO MORA, Esther. Directora de la División de Análisis Económico y vicepresidenta de la Red Europea de Instituciones Fiscales Independientes (IFIs). Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Empezó su carrera profesional en 1990 como economista del antiguo Servicio de Estudios del Banco de España, analizando la situación de la economía española y europea. Posteriormente, fue nombrada jefa de División del Área del Euro en esta institución. En marzo de 2020 se integró en el equipo de la AIREF. A lo largo de estos años se ha especializado en el análisis de la situación económica de España y del área del euro y ha representado al Banco de España y a la AIREF en diversos grupos de trabajo del Banco Central Europeo, la OCDE y la Comisión Europea. Ha publicado artículos sobre las finanzas públicas, el marco de gobernanza fiscal europeo o la globalización de las relaciones comerciales.

LAGO PEÑAS, Santiago. Catedrático del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Investigador sénior de Funcas. Académico de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de España. Experto para el Banco Mundial, la Comisión Europea, la OCDE, el Forum of Federations, y la Assembly of European Regions. Miembro de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017) y de la Comisión de personas Expertas para la reforma del sistema tributario español (2021-2022). Director del grupo de investigación GEN e investigador garante de ECOBAS, editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, editor asociado de la revista e-publica, codirector de RIFDE, director del Foro Económico de Galicia y director de las Cátedras sobre Finanzas Públicas, sobre Buen Gobierno Local y sobre Empresa Familiar de la Universidad de Vigo. Asesor de la Fundación *transforma España*. Consejero independiente de *Impulsa Galicia* y del Consello Económico e Social de Galicia (2003-2011). Coordinador del grupo de expertos económicos de la Xunta de Galicia para afrontar los retos del COVID-19. Actualmente, columnista de *El País* y *Faro de Vigo* y colaborador habitual de *Cadena Ser*.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, David. Es *Ph.D. in Economics* por la Universidad de Columbia en Nueva York. Entre sus áreas de investigación y de análisis de las políticas públicas destaca la economía pública y el sistema tributario español. Ha servido como miembro del Comité de Personas Expertas para la Reforma Tributaria en 2021-2022 y del Comité Técnico para la Evaluación de los Beneficios Fiscales en el marco del proyecto *Spending Review* de la AIREF en 2019-2020. En la actualidad es responsable de la Unidad de Análisis de los Intermediarios Financieros en la DG de Economía y Estadística del Banco de España.

MARÍN, Carmen. Es doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid con la distinción *cum laude*. Actualmente, ocupa el puesto de analista de investigación en Fedea. Previamente, había completado el máster en Economía y Finanzas del Centro de Estudios Monetarios y Financieros Internacionales (CEMFI) y se había licenciado en Administración y Dirección de Empresas en la Universidad de Oviedo. Antes de su incorporación a Fedea, trabajó como ayudante de investigación en el Servicio de Estudios del Banco de España. Sus áreas de investigación incluyen trabajos micro y macro al más alto nivel en los campos de la economía pública (fiscalidad, deuda pública), des-

igualdad y redistribución de la renta y desarrollo de técnicas de micro-simulación. Su investigación ha sido publicada en revistas académicas como *Publius The Journal of Federalism*, *Public Budgeting & Finance*, *Journal of Applied Statistics* y *Estadística Española*.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Diego. Catedrático de economía aplicada en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla, editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española* e investigador asociado de Fedea. Previamente, ha trabajado en la Universidad de Jaén, como investigador sénior de la Fundación centrA y dirigiendo el Servicio de Estudios de Cajasol. Ha realizado estancias de investigación en universidades suecas (Umea y Uppsala) y en el Banco Central Europeo. Asimismo, ha sido *research fellow* del IPTS-JRC de la Comisión Europea. Entre 2015 y 2018 fue director general de Financiación y Tributos de la Junta de Andalucía, y entre 2018 y 2020 secretario general de Financiación Autonómica y Local en el Ministerio de Hacienda.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge. Obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de Washington, EE. UU., y es licenciado en Economía y Derecho, Universidad de Barcelona, y en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid. Es *Regents Professor of Economics Emeritus* en la Universidad Estatal de Georgia y director fundador de su Centro Internacional de Políticas Públicas. Ha publicado más de 25 libros y cientos de artículos en revistas académicas, como *Econometrica* y *Journal of Political Economy*. Ha dirigido y participado en proyectos de reforma fiscal en más de 95 países, incluidos China, Rusia, Pakistán, Argentina, Sudáfrica, Indonesia y México, y asesora regularmente al Banco Mundial, al Banco Asiático de Desarrollo, al Banco Interamericano de Desarrollo, a las Naciones Unidas, y es miembro del panel de asesores fiscales del Fondo Monetario Internacional. Ha recibido numerosos premios y galardones, entre ellos, Doctor honoris causa por la Universidades de Vigo y Málaga, y ha dirigido o participado en más de cien tesis doctorales.

MELLO, Luiz de. Director de Estudios Nacionales del Departamento de Economía de la OCDE. Al principio de su carrera, ocupó altos cargos en la OCDE, incluido el de director adjunto de la Dirección de Gobernanza Pública, jefe adjunto de Gabinete del Secretario General de la OCDE y consejero del economista jefe. Antes de incorporarse a la OCDE, trabajó como economista principal en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y como profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Kent, Reino Unido, donde realizó su doctorado. Es autor de una larga lista de trabajos publicados en diversas revistas académicas y editoriales internacionales.

ORDIALES HURTADO, Inmaculada. Doctora en Economía por la URJC de Madrid, especialista en Metodología de investigación cuantitativa por la Universidad Politécnica de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y posgrado en la Grande École Supérieure de Commerce Extérieur de París. Actualmente, es jefa del Área Económica del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España. Sus principales áreas de estudio comprenden el modelo productivo, la financiación empresarial, la digitalización, la sostenibilidad y las políticas públicas en general.

PÉREZ, Javier J. Director del Departamento de Economía Internacional y Área del Euro en el Banco de España. Es miembro del Comité de Relaciones Internacionales del Eurosistema, y anteriormente lo fue del de Política Monetaria y del Grupo de Trabajo sobre Finanzas Públicas. Ha sido editor asociado de la revista *Hacienda Pública Española*. Previamente ha trabajado en el Banco Central Europeo, en las universidades Pablo de Olavide de Sevilla y Complutense de Madrid y, en el ámbito de la administración autonómica, como investigador sénior en la Fundación centrA. Doctor en Economía por la Complutense, cuenta con numerosas publicaciones sobre macroeconomía, política fiscal e integración europea (ver <http://bit.ly/JavierJPerez>).

RAMOS, Roberto. Es doctor en Economía por el CEMFI y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Sus áreas de investigación y análisis comprenden, entre otras, el sistema de pensiones, la política fiscal y la transición energética. En la actualidad es responsable de la Unidad de Seguimiento de la Actividad y Análisis de la Inflación en el Banco de España y representante de este organismo en el Working Group on Ageing Populations and Sustainability de la Comisión Europea.

ROMERO JORDÁN, Desiderio. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos y economista sénior de Funcas. Premio Nacional de tesis Doctorales en Economía Pública. Ha sido jefe de Estudios de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda). En los últimos años, ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC y en el Banco de España. Su principal línea de investigación es el análisis de los efectos económicos de la imposición, aunque trabaja en otros campos como la demanda de energía y de transporte. Ha publicado artículos de opinión en *Expansión*, *El Mundo* y *El País*.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. Catedrático emérito de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la URJC. Ha sido profesor de Economía y Hacienda en las Universidades Complutense y Salamanca. Fue director del Instituto de Estudios Fiscales desde el año 2004 hasta 2008. Es *Associated Research Fellow* del Instituto CIRANO de Canadá. Sus campos de especialización son el análisis de los efectos económicos de la actuación del sector público, el sistema tributario, y el federalismo fiscal. Es director del Laboratorio de la Fundación Alternativas y, entre 2021 y 2022, fue presidente del comité de personas expertas para la reforma tributaria.

SANZ-ARCEGA, Eduardo. Es licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas, y doctor en Derecho (Premio Extraordinario) y en Economía por la Universidad de Zaragoza, en la que ejerce como profesor contratado doctor en el Departamento de Economía Aplicada. Ha sido docente en las Universidades CEU San Pablo (Madrid) y San Jorge (Zaragoza) y becario de investigación del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda). Desde 2015 colabora con la Fundación Basilio Paraíso de la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Zaragoza. Sus trabajos de investigación, fundamentalmente relacionados con la Sociología Fiscal, el Análisis Económico del Derecho y el Federalismo Fiscal han sido aceptados para la publicación en revistas especializadas, como *Constitutional Political Economy*, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (de la que fue secretario académico), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* o *Revista de Economía Aplicada/ Applied Economic Analysis*.

SARASA FLORES, David. Economista en la unidad de Escenarios Macroeconómicos globales de BBVA Research. Previamente, trabajó en el Banco de España en la unidad de Política Fiscal y Sector Público. Su

investigación y trabajo se han dedicado principalmente al estudio de *shocks* de política fiscal, análisis de política fiscal española y europea, y al seguimiento e impacto económico de los fondos *Next Generation EU (NGEU)* en España. David cuenta con un Doble M. Sc. en Crecimiento y Desarrollo Económico por la Universidad Carlos III de Madrid y por Lund University.

SOUSA, Andrea. Es *Manager* de *Economics* en PwC España, donde se especializa en el análisis económico aplicado y la evaluación de políticas públicas. Ha coordinado proyectos de evaluación de políticas para diversas entidades del sector público en España, como la AIReF, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía. Es graduada en Economía por la Universidad de Vigo y máster en Economía Industrial y Mercados por la UC3M.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Imparte docencia en materias relacionadas con la Economía Pública en diferentes titulaciones. Autor de numerosos artículos, capítulos de libros y libros sobre hacienda multinivel, hacienda autonómica y local. Desempeñó diferentes puestos de gestión universitaria, dirección y coordinación de cursos de formación. Participó en comités de evaluación académica y oficiales. En 2023 recibió el Premio Alexis de Tocqueville en reconocimiento a la trayectoria investigadora vinculada al ámbito local. Es el presidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local desde su constitución.

TRÁNCHEZ MARTÍN, José Manuel. Es doctor en CC. Económicas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), (2001) y licenciado en Derecho (1991), y diplomado en CC. Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (1998). En la actualidad es profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ha trabajado también como consejero técnico en la Dirección de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda. Es autor de diferentes artículos, capítulos de libros e informes, con especial dedicación en sus líneas de investigación a los temas relacionados con el federalismo fiscal, la financiación regional y local, la política fiscal y la economía de la vivienda. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *Regional Studies*, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *Revista de Economía Aplicada/ Applied Economic Analysis* o *Transport Policy*.

ULLOA, Camilo. Economista principal para la unidad de España y Portugal y el clúster de modelización en BBVA Research y profesor externo en el máster de Comercio Exterior de la Universidad Carlos III de Madrid. Previamente, trabajó en el servicio de estudios del Banco de España, en la unidad del área del euro. Su investigación se ha centrado en la modelización econométrica, la predicción a corto y medio plazo, la confección y valoración de escenarios macroeconómicos y la evaluación cíclica y estructural de la economía española. Camilo cuenta con un M. Sc. en Análisis Económico por la Universidad Carlos III de Madrid.

PUBLICACIONES DE FUNCAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 180. Desafíos y oportunidades para el futuro de la educación superior

N.º 181. Inversión extranjera y multinacionales en España

PANORAMA SOCIAL

N.º 38. Salud mental: antes y después de la pandemia

N.º 39. La sociedad digital

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 302. La paradoja de las vacantes laborales

N.º 303. Desafíos territoriales del sistema fiscal

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 13. N.º 5. Spanish banks: Navigating uncertainty

Vol. 13. N.º 6. Spain and Europe in an era of policy uncertainty

PAPELES DE ENERGÍA

N.º 25. El papel del hidrógeno en la transición energética

N.º 26. Artículos seleccionados del XIX Congreso anual de la Asociación Española para la Economía Energética

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 105. Las personas con discapacidad en España: actividad, empleo y calidad de vida, de Miguel Ángel Malo, Ricardo Pagán y Vanesa Rodríguez Álvarez

LIBROS

Beyond Ivory Tower. Navigating Higher Education in the Future. Juan José Ganuza y Antonio Cabrales

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2025

| Publicación | Suscripción | | |
|--|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| | Suscripción anual | Edición papel (euros) | Gastos de envío (euros) |
| Papeles de Economía Española | 4 números | 55 | España 8 |
| | | | Europa 40 |
| | | | Resto del mundo 80 |
| Cuadernos de Información Económica | 6 números | 45 | España 12 |
| | | | Europa 60 |
| | | | Resto del mundo 120 |
| Panorama Social | 2 números | 25 | España 4 |
| | | | Europa 20 |
| | | | Resto del mundo 40 |
| Spanish Economic and Financial Outlook | 6 números | 35 | España 12 |
| | | | Europa 60 |
| | | | Resto del mundo 120 |
| Papeles de Energía | 4 números | 25 | España 8 |
| | | | Europa 40 |
| | | | Resto del mundo 80 |
| Publicaciones no periódicas (Libros, Estudios...) disponibles solamente en formato digital gratuito. | | | |

Los precios incluyen el IVA.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria.

Descuento editorial: 10 % a bibliotecas, librerías y agencias.

Todas nuestras publicaciones se pueden descargar, de forma gratuita, en www.funcas.es

<http://www.funcas.es/Publicaciones>

publica@funcas.es



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente Funcas. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros Papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Departamento de Edición y Documentación de Funcas, Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.