

[Papeles de Economía Española](#) es una revista trimestral que edita Funcas desde 1979. Cada número es monográfico y analiza temas económicos relevantes y de actualidad con un especial interés en las implicaciones de política económica.



## El sector público español urge reformas por el lado del gasto y de los ingresos para fortalecer su sostenibilidad

- **Sin reformas sustanciales en lo que va de siglo, la eficiencia del sector público español está significativamente por detrás de los países con los sectores públicos más eficientes**
- **La creciente presión sobre el gasto público por factores como el envejecimiento y la transición climática aumenta la necesidad de acometer reformas**
- **Reducir los beneficios fiscales en impuestos como el IVA y el IRPF y dar más peso a la inversión frente a otros gastos ayudaría a aliviar las cuentas públicas a largo plazo**

MADRID, **17/12/2024** | El sector público afronta retos de calado en los próximos años para su sostenibilidad. Factores como el envejecimiento poblacional, la transición climática, la defensa o la política industrial, entre otros, pueden afectar a la solidez de las finanzas públicas en la próxima década. Este escenario es de particular aplicación para el caso español, porque hemos sido poco reformistas en los últimos 25 años y porque algunos de los asuntos mencionados nos afectan con mayor intensidad que a la media. El último número de [Papeles de Economía Española](#), publicación editada por **Funcas**, analiza el funcionamiento del sector público español, con una perspectiva poliédrica de los principales desafíos que enfrenta y trata de ayudar a orientar las decisiones políticas en esta cuestión.

El monográfico, titulado ‘Retos pendientes del sector público español’, deja claro que la agenda de reformas pendientes en este ámbito es extensa. **José Emilio Boscá, Rafael Doménech, Javier Ferri, David Sarasa y Camilo Ulloa** analizan 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 del gasto y los ingresos públicos. En 2023, el gasto público como porcentaje del PIB en España alcanzó el 46,4% del PIB, tres puntos porcentuales por debajo del promedio ponderado de la UE (49,4%), y aproximadamente al mismo nivel que el promedio sin ponderar (46,5%). Sin embargo, en términos de renta per cápita, España se encuentra un 11,6% por debajo del promedio de la UE (tanto ponderado como sin ponderar). Este tamaño del sector público coloca a España en una posición intermedia en la UE. 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.

**Papeles de Economía Española** es una revista trimestral que edita Funcas desde 1979. Cada número es monográfico y analiza temas económicos relevantes y de actualidad con un especial interés en las implicaciones de política económica.

En cuanto a la estructura del gasto público, el artículo señala que España tiene 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, lo que condiciona el potencial de crecimiento económico a largo plazo. Además, 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.

Los autores concluyen que la economía española tiene un amplio margen para mejorar la eficiencia de su sector público, que se encuentra significativamente por detrás de los países con sectores públicos más eficientes, aprovechando 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. Esta mejora de la eficiencia es una condición necesaria para afrontar con éxito la sostenibilidad del Estado de bienestar sobre todo por el hecho de que España tiene unos niveles de deuda y déficit públicos más elevados, lo que aumenta su vulnerabilidad frente a posibles choques económicos; máxime en un entorno de mayores exigencias por los procesos de envejecimiento poblacional y descarbonización. Por ello, es urgente adoptar reformas que fortalezcan la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo.

**Desiderio Romero-Jordán** aborda la reforma tributaria en una perspectiva de largo plazo. El autor advierte de que en las dos próximas décadas el envejecimiento ejercerá una presión creciente sobre el gasto público en España, alcanzándose alrededor del 48% en 2035 y del 52% a partir de 2050, en especial por las pensiones. Por ello, defiende llevar a cabo una reforma fiscal en los principales impuestos (IRPF, impuesto de sociedades, IVA e impuestos especiales), que favorezca el crecimiento económico para asegurar la sostenibilidad del gasto y que avance hacia un sistema tributario más eficiente y equitativo.

Entre los cambios que se proponen, Romero enfatiza la necesidad de reestructurar el IVA, el principal impuesto indirecto con un peso en el PIB del 6,5% en 2019. El autor calcula, por un lado, que la eliminación de los dos tipos reducidos aumentaría la recaudación alrededor de un 30%, equivalente a 18.000 millones de euros. Por otro, el mantenimiento de un único tipo reducido del 10% elevaría la recaudación un 4,1%. También subraya la potenciación de la fiscalidad medioambiental y la revisión de los impuestos especiales, como los aplicados al alcohol y al tabaco, y de ciertos aspectos del impuesto de sociedades.

Asimismo, sugiere mejoras en el IRPF, el pilar recaudatorio del sistema tributario español que en 2023 aportó el 46% de la recaudación de las cuatro principales figuras impositivas (IRPF, IVA, IS e IE). Junto a la revisión de gastos fiscales, Romero considera que una línea prioritaria de actuación en el IRPF es la atenuación de la progresividad en frío. Un 70% del aumento del tipo medio efectivo entre 2019 y 2023 (del 12,8% al 14,7%) ha sido debido a la progresividad en frío con una inflación acumulada de 15,4 puntos. El 58% de la progresividad en frío se debe a la pérdida de valor de los rendimientos del trabajo y de los mínimos personales y familiares y el 42% restante es consecuencia de la falta de actualización de la tarifa.

**Papeles de Economía Española** es una revista trimestral que edita Funcas desde 1979. Cada número es monográfico y analiza temas económicos relevantes y de actualidad con un especial interés en las implicaciones de política económica.

**David López y Roberto Ramos** se centran en el lado de los ingresos y demuestran cómo el envejecimiento afecta a las fuentes tributarias mayores. Por un lado, 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. De hecho, el proceso de cambio demográfico ya es visible en este impuesto. En 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% en 2004 al 20,6% en 2021, mientras que el de no declarantes sujetos a retención ha aumentado desde el 27,3% al 46,1%. En consecuencia, el peso de los salarios dentro de las rentas del trabajo gravadas en el IRPF ha caído en casi dos puntos entre 1995 y 2023, al tiempo que el de las pensiones ha aumentado en 3,4 puntos.

Por otro lado, 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. Por ejemplo, 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% del gasto total neto de IVA en 2021 frente a un 39% de media de los hogares menores de 65 años. Y más del 50% del gasto total de los hogares mayores de 65 años sujeto a IVA está gravado con tipos reducidos y superreducidos. En cuanto al tipo efectivo, los hogares con más de 75 años presentaban en 2021 el menor tipo efectivo del IVA, un 11,5% frente al 13,2% observado entre los colectivos más jóvenes. Por último, 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.

Como se señala en varios artículos, resulta fundamental mejorar la eficiencia del gasto y las políticas públicas. **Jose María Casado, Ignacio Fernández y Esther Gordo** apuntan en su trabajo que 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 detallan 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.