



#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 182, 2024. ISSN: 0210-9107

#### «Retos pendientes del sector público español»

Coordinado por Santiago Lago Peñas

#### **SUMARIO**

#### **COLABORACIONES**

#### I. ASPECTOS GENERALES

El sector público en España y en la Unión Europea:

una perspectiva macroeconómica:

José Emilio Boscá Rafael Doménech Javier Ferri David Sarasa y Camilo Ulloa

¿Es posible la estabilidad presupuestaria en el actual contexto de crecientes necesidades de gasto público?:

Carmen Marín González Diego Martínez López y

Javier Pérez

#### **II. PERSPECTIVAS SECTORIALES**

La reforma tributaria pendiente ante el reto del envejecimiento: 5 Desiderio Romero-Jordán

Presupuestos y evaluación de políticas públicas: dos claves para la mejora de la Administración:

7 José María Casado

Ignacio Fernández Huertas y

Esther Gordo Mora

La evaluación de políticas públicas en España: ¿qué estamos haciendo? ¿qué se podría hacer?:

9 Jordi Esteve y

Andrea Sousa

La economía pública de las comunidades autónomas:

los retos pendientes: 11 Xoaquín Fernández Leiceaga y

María Cadaval Sampedro

Retos consabidos y algunas propuestas para

el sector público local: 13 Javier Suárez Pandiello y

Roberto Fernández Llera

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

Cambio climático y federalismo fiscal:

retos y propuestas para España: 15 Jorge Martínez-Vázquez

Jorge Martínez-Vázquez José Manuel Tránchez-Martín y

Eduardo Sanz-Arceaga

La transformación digital: retos y oportunidade

para el sector público: 17 Luiz De Mello

Los retos del envejecimiento poblacional para los ingresos públicos:

para los ingresos públicos: 19 David López Rodríguez y

Roberto Ramos

Sector público y globalización: 21 Jesús Ruiz-Huerta Carbonell e

Inmaculada Ordiales Hurtado

# EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA

#### José Emilio BOSCÁ

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

STE artículo se centra en un análisis comparado del tamaño y la eficiencia del sector público en España y en la Unión Europea (UE), con especial atención en la estructura del gasto y los ingresos públicos. A lo largo del artículo, se subrayan las diferencias significativas entre ambas economías, destacando los mayores niveles de deuda y déficit de España respecto a la UE, lo que plantea retos de sostenibilidad fiscal.

La estructura de los ingresos y gastos públicos en España presenta ciertas diferencias respecto a la media de la UE. Aunque los ingresos públicos han tendido a converger en los últimos años hacia el promedio europeo, el PIB per cápita de España ha aumentado su brecha respecto a los niveles anteriores a la Gran Recesión. Este fenómeno de divergencia resalta un desafío importante, ya que el aumento del tamaño del sector público no ha estado acompañado por un crecimiento proporcional de la renta por habitante, lo que limita las posibilidades de generar ingresos suficientes sin afectar al crecimiento económico.

En cuanto al gasto público, España destina una parte considerable a sanidad, pensiones y prestaciones sociales, lo que representa un porcentaje elevado del PIB. Sin embargo, la inversión pública en infraestructuras, educación e innovación, que son áreas clave para el crecimiento a largo plazo, no ha mantenido el ritmo necesario. Esta diferencia en la estructura del gasto podría afectar también negativamente a la capacidad de España para sostener un crecimiento económico robusto en el futuro.

El artículo también analiza la relación entre el tamaño del sector público y el crecimiento económico, destacando que esta relación es compleja y no siempre lineal. Si bien en muchos países de la UE un mayor tamaño del sector público se asocia con mayores niveles de renta per cápita, en el caso de España el crecimiento del gasto público no se ha visto acompañado de una mejora en la eficiencia. Este resultado sugiere que simplemente aumentar el tamaño del sector público sin mejorar su eficiencia no garantiza resultados favorables en términos de crecimiento económico o bienestar social. En particular, a pesar del tamaño considerable de su sector público, España muestra importantes ineficiencias en comparación con otros países de la UE. La mejora de la eficiencia del sector público se presenta, por lo tanto, como una de las prioridades más urgentes. Para ello, es fundamental aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías digitales y las evaluaciones rigurosas de las políticas públicas. Una mayor eficiencia permitiría reducir costes,

mejorar la calidad de los servicios públicos y garantizar la sostenibilidad del estado de bienestar, sobre todo ante el envejecimiento de la población y la necesidad de aumentar la inversión en sectores clave.

El artículo también identifica varios desafíos clave para el sector público en España, que requieren reformas importantes para asegurar la sostenibilidad fiscal y mejorar la eficiencia. En primer lugar, España presenta niveles de deuda y déficit público considerablemente más altos que la media de la UE. Esta situación supone una vulnerabilidad importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas, particularmente en un contexto de compromisos futuros crecientes, como el gasto en pensiones, sanidad y otros servicios sociales, además de los desafíos que plantea la transición hacia una economía descarbonizada.

Segundo, para alcanzar el equilibrio presupuestario, España debe avanzar hacia una estructura de ingresos y gastos más equilibrada. Esto incluye optimizar el sistema impositivo, con un mayor peso en la fiscalidad ambiental y una menor dependencia de los impuestos sobre el trabajo.

Tercero, es imprescindible mejorar la eficiencia del sector público mediante la digitalización, una mayor transparencia y evaluaciones rigurosas de las políticas públicas. Esto permitiría obtener mejores resultados con menos recursos.

En cuarto lugar, es necesario priorizar la inversión pública en infraestructuras, educación e innovación. Estas áreas son fundamentales para fomentar el crecimiento a largo plazo y para afrontar los desafíos del futuro, como la transición energética y digital.

Por último, en cuanto al gasto social, se deben implementar reformas en el sistema de pensiones y sanidad para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, especialmente ante el envejecimiento de la población. Estas reformas deben estar orientadas a aumentar la eficiencia y reducir el crecimiento del gasto en áreas no productivas.

En conclusión, España se enfrenta a importantes desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de su sector público. Aunque el tamaño del sector ha crecido significativamente, la falta de mejoras en eficiencia limita los beneficios potenciales de este crecimiento. Para garantizar la sostenibilidad fiscal y económica a largo plazo, España debe emprender reformas que mejoren la eficiencia del gasto público y la estructura de los ingresos. Estas reformas son esenciales para que la economía española pueda afrontar con éxito los retos que presenta el envejecimiento de la población y la transición hacia una economía más digital, descarbonizada y sostenible.

### ¿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

L gasto público ha sido crucial para mitigar los efectos de la pandemia y la crisis energética derivada de la invasión rusa de Ucrania. No obstante, estas medidas han dejado un legado de deuda pública elevada, que plantea desafíos para la sostenibilidad fiscal a largo plazo. En el caso de las Administraciones públicas españolas (AA. PP.), estas enfrentan un saldo deficitario estructural y un nivel elevado de deuda pública, tanto en términos históricos como en comparación con otros países europeos de nuestro entorno. Esta situación representa una vulnerabilidad para la provisión de los servicios públicos, especialmente en un entorno internacional complejo y expuesto a riesgos geopolíticos y energéticos, en la medida en que disminuye la capacidad de aplicar políticas fiscales contracíclicas, cruciales en momentos de crisis, debido a los reducidos márgenes de maniobra disponibles.

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 en el gasto. Tercero, de la evolución del coste de financiar la nueva deuda pública, que será necesaria para sufragar programas de gasto no cubiertos por ingresos públicos. Estas variables influyen directamente en el nivel y la dinámica de la deuda pública, 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), el «sesgo al gasto social» y el sesgo al gasto 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.

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 tributarias y de gasto público a 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)–.

Hemos partido de la situación actual de las finanzas públicas españolas, con un elevado volumen de deuda pública y sometidas al endurecimiento de las condiciones de financiación de esta. A este escenario inicial debemos añadir 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.* (2024), 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 periodo 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 en el supuesto de dos tipos de políticas fiscales, una conservadora, en la que las administraciones no realizan ajuste fiscal alguno, y otra política reactiva, en la que las AA. PP. llevan a cabo un ajuste fiscal de 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 escenario 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 contexto, consideramos que la financiación de las nuevas necesidades de gasto público requerirá una combinación de reformas fiscales nacionales y cooperación europea. 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.

## LA REFORMA TRIBUTARIA PENDIENTE ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO

#### Desiderio ROMERO-JORDÁN

Universidad Rey Juan Carlos y Funcas

A reforma pendiente del sistema tributario español debería orientarse a la mejora del crecimiento económico. 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. Sin abandonar las cuestiones de equidad, parece oportuno que el marco de acción de futuras reformas favorezca el diseño de impuestos que minimicen los costes de eficiencia en las decisiones económicas de empresas y hogares.

La economía española se enfrenta a importantes retos, destacando por su intensidad el envejecimiento de la población. El gasto público alcanzará el 48 por 100 del PIB en 2035 y el 52 por 100 en 2050. Las pensiones aumentarán 2,6 puntos de PIB hasta 2050, en tanto que los gastos en sanidad y de cuidados de larga duración se incrementarán en 1,9 puntos del PIB. La financiación de las pensiones se está abordando ya desde el lado de los ingresos, destope de base máxima de cotización, mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) y cuota de solidaridad. Además de transferencias desde la Administración central que actualmente superan los 20.000 millones de euros. Desde el lado del gasto, las diferentes olas del *Spendig Review* de AIReF muestran la existencia de margen de mejora en la eficiencia del gasto público. No obstante, los avances en la racionalización del gasto han sido limitados hasta la fecha. Potencialmente, donde existe margen de actuación para hacer frente a los retos demográficos es en la revisión de los gastos fiscales, como por ejemplo en los tipos reducidos de IVA.

El efecto redistributivo de las políticas públicas se consigue esencialmente a través del gasto público. De hecho, 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 el 4 por 100 restantes. Esa fuerte corrección de la desigualdad no sería posible sin un nivel adecuado de ingresos. O dicho de otro modo, el tamaño de la recaudación importa en la mejora de la redistribución. En todo caso, el desempleo explica *per se* casi el 80 por 100 de la evolución de la desigualdad en España. Precisamente, el fuerte vínculo existente entre desempleo y desigualdad justifica que las reformas tributarias mejoren el diseño de los impuestos a favor del crecimiento. Las crecientes necesidades de financiación del gasto público para hacer frente a los retos del envejecimiento requerirán de un crecimiento robusto de la economía.

Un aumento de la presión fiscal puede afectar negativamente al crecimiento económico. No obstante, una mayor presión fiscal puede aumentar los recursos destinados a infraestructuras, I+D o educación que impulsan a su vez el crecimiento. Donde parece existir una relación más robusta es entre estructura impositiva y crecimiento. La evidencia disponible muestra que las cotizaciones sociales e impuestos sobre la renta son los más dañinos para el crecimiento económico, en tanto que los impuestos sobre el consumo y a la propiedad inmobiliaria los menos perjudiciales. Bajo esta perspectiva, el artículo revisa las opciones factibles de reforma fiscal en las principales figuras impositivas para el crecimiento y el empleo.

La revisión de los tipos reducidos de IVA es una de las opciones disponibles para hacer frente al mayor gasto por envejecimiento de la población. No obstante, este tipo de reformas no son sencillas de administrar debido a la percepción negativa que la sociedad tiene del IVA. El artículo presenta diferentes simulaciones; por ejemplo, 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. En cuanto a los impuestos especiales sobre alcohol, cerveza y tabaco, parece oportuno actualizar el importe de las accisas del efecto de la inflación. Asimismo, es necesario revisar la fiscalidad de los cigarrillos electrónicos para su equiparación al resto del tabaco. En cuanto a los hidrocarburos, parece oportuno equiparar la fiscalidad de gasolina y gasóleo. Para favorecer la descarbonización se discuten algunas medidas, entre las que destaca la reducción de la fiscalidad de electricidad frente al gas e hidrocarburos. Específicamente, los impuestos ambientales permiten consolidar el principio de quien contamina paga, además de ser utilizados para reducir tipos de gravamen en impuestos más distorsionantes.

En cuanto al IRPF, se proponen opciones para incrementar la participación laboral de los segundos perceptores de rentas y favorecer la natalidad. Primero, revisar la deducción lineal por maternidad, cuyo importe, de 1.200 euros anuales, no ha sido actualizada desde 2003, su valor actual estaría próximo a 1.900 euros. A medio plazo, podría transformarse en una deducción al estilo del *Earned Income Tax Credit (EITC)*. Segundo, parece necesario revisar la reducción por rendimientos netos del trabajo: los asalariados con una renta próxima al umbral máximo soportan tipos marginales superiores al 60 por 100. Tercero, la ineficacia de la reducción por arrendamiento de vivienda para aumentar la oferta en alquiler aconseja su eliminación. Por último, es necesario establecer mecanismos para atenuar el efecto de la progresividad en frío sobre los contribuyentes.

El impuesto sobre sociedades debería potenciar la neutralidad del impuesto, minimizando las distorsiones en contra de determinados activos, fuentes de financiación o tamaños empresariales. En este sentido, las vidas útiles permitidas fiscalmente deben ser, en general, acortadas. Asimismo, debe reducirse el sesgo a favor de la financiación con deuda, que penaliza a empresas con mayores restricciones financieras. Por otra parte, existe margen para revisar los umbrales de compensación de pérdidas e introducir un diseño más generoso para empresas de nueva creación. Por último, futuras reformas del impuesto deberán ser acordes con los acuerdos internacionales como los relativos a la erosión de la base y el traslado de beneficios (Pilar I y II).

# 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)

A rendición de cuentas de los gobernantes frente a los ciudadanos 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 relevantes 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, de la eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

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. Dentro de un entorno de restricciones presupuestarias y altas demandas sociales, algunos países están llevando a cabo una transformación de sus prácticas presupuestarias, para que contribuyan al alcance de sus objetivos de política económica con una mayor transparencia. En este ámbito, el artículo defiende la necesidad de que España elabore una planificación presupuestaria de medio plazo más genuina, que se deberá plasmar en el plan fiscal estructural que se presentará próximamente a la Comisión Europea para los próximos cuatro años, y donde se valoren y detallen las necesidades de inversión que permitirán abordar los grandes desafíos sociodemográficos y políticos, como la transición demográfica y climática, los compromisos de gasto en defensa, la lucha contra la desigualdad, etc., junto con las medidas requeridas para financiarlas. Asimismo, resulta conveniente elaborar indicadores que permitan establecer objetivos en todos estos ámbitos y valorar cómo se van alcanzando. También se debe profundizar en el análisis de los riesgos fiscales de relevancia, que pueden hacer descarrilar la consecución de esos objetivos de política. Tras la crisis financiera, se fortaleció el análisis de los riesgos asociados al sistema financiero, pero todavía se puede avanzar en el análisis y cuantificación de los riesgos asociados a otros pasivos contingentes, a fenómenos naturales extremos, etc.

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.

En el ámbito de la evaluación de políticas, 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 independencia 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 constituir catalizadores significativos 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.

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

#### Jordi ESTEVE

#### Andrea SOUSA

PricewaterhouseCoopers

STE artículo analiza el estado actual y la evolución de la evaluación de políticas públicas (EvPP) en España, donde este proceso ha ganado relevancia en los últimos años, aunque aún enfrenta importantes desafíos. En el contexto español, la EvPP se ha consolidado de forma más reciente en comparación con otros países como el Reino Unido o Alemania. La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha sido un hito clave, desempeñando un papel central en la revisión del gasto público y la eficiencia de las políticas implementadas.

El marco normativo también ha evolucionado en los últimos años. La aprobación de la Ley 27/2022 de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado ha marcado un punto de inflexión. La ley promueve la creación de arquitecturas institucionales y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, su implementación presenta desafíos debido a la falta de claridad en cuanto a responsabilidades y recursos, lo que puede limitar su efectividad.

El artículo también repasa los progresos realizados en el ámbito autonómico, algo que no puede ser ignorado en un entorno descentralizado como el español. Las comunidades autónomas han desempeñado un papel activo en la EvPP, integrando esta práctica en áreas clave como las políticas sociales, la educación y la sanidad. Sin embargo, persiste una necesidad de fortalecer la capacidad evaluadora y la integración entre los niveles estatal y autonómico, con la finalidad de mejorar la coherencia y el impacto de las evaluaciones en la toma de decisiones.

Al abordar los retos y desafíos pendientes, el artículo señala las importantes dificultades relacionadas con la fragmentación de los datos y las barreras burocráticas, que obstaculizan un uso eficaz de los mismos. También ahonda en otros aspectos críticos. Uno de ellos es la opacidad que rodea la disponibilidad de información, de forma que ni los evaluadores ni las propias administraciones conocen con precisión qué datos están disponibles o cómo acceder a ellos. Otro ejemplo es el elevado número de interacciones que se deben hacer con los organismos propietarios o gestores de los datos, que resta agilidad al proceso y genera que se dedique más tiempo y esfuerzo a recabar la información que al análisis propiamente dicho.

Iniciativas como la creación de oficinas del dato y la firma de convenios interinstitucionales suponen un avance positivo, pero el artículo identifica otras áreas clave de mejora. En un entorno descentralizado como el español, donde diferentes niveles de administración gestionan grandes volúmenes de información, es esencial establecer mecanismos de cooperación que aseguren un acceso más ágil y menos burocrático a los datos. La interoperabilidad entre los sistemas de información debe ser una prioridad, al igual que la transparencia y la capacitación técnica de los equipos evaluadores.

El artículo también subraya el potencial de la experimentación pública como una herramienta innovadora para mejorar la efectividad de las políticas. El uso de ensayos controlados aleatorios (*RCT*), popularizados en otros ámbitos como la medicina, está siendo cada vez más considerado en el contexto de la EvPP. Estos ensayos permiten probar políticas en entornos controlados antes de su implementación a gran escala, reduciendo riesgos y mejorando la precisión de las recomendaciones. Un ejemplo destacado en España es la evaluación de los itinerarios de inclusión social vinculados al ingreso mínimo vital (IMV), en el que participaron diversas comunidades autónomas y entidades del tercer sector. Este enfoque ha mostrado su eficacia en la identificación de las políticas más efectivas para reducir la desigualdad de renta, aunque también presenta desafíos en términos de recursos y tiempo necesarios.

Por último, el artículo destaca la importancia de garantizar un seguimiento adecuado de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Sin un sistema eficaz de monitoreo, existe el riesgo de que las evaluaciones se conviertan en ejercicios técnicos sin impacto en las decisiones políticas. Herramientas como el Observatorio Interactivo de Recomendaciones de la AIReF, que facilita la transparencia y el monitoreo de las recomendaciones, son pasos en la dirección correcta. Asimismo, el principio de «cumplir o explicar», que obliga a las administraciones a justificar por qué no adoptan ciertas recomendaciones, es esencial para asegurar que las evaluaciones influyan realmente en la mejora de las políticas públicas. 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.

En conclusión, aunque España ha avanzado significativamente en la institucionalización de la EvPP y en mejorar la práctica y la cultura evaluativa, el artículo identifica varios desafíos pendientes. La falta de integración y coordinación entre las evaluaciones estatales y autonómicas, la opacidad en la gestión de datos, y la escasez de capacidad técnica son algunas de las barreras que limitan el impacto de las evaluaciones. A pesar de estos retos, el contexto actual ofrece una oportunidad única para consolidar la EvPP como una herramienta clave para la mejora continua de la gestión pública. Los esfuerzos deben centrarse en mejorar la transparencia y accesibilidad de los datos, optimizar los procesos de colaboración interinstitucional, y asegurar que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tengan un impacto tangible en la toma de decisiones.

# LA ECONOMÍA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOS RETOS PENDIENTES

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

María CADAVAL SAMPEDRO

Universidade de Santiago de Compostela

A dinámica de los países con estructuras multinivel se caracteriza por una constante tensión entre centralización y descentralización. Cada Estado adapta el federalismo según su idiosincrasia particular, y España no es una excepción. En las últimas décadas, el país ha experimentado profundas transformaciones en sus estructuras institucionales, económicas y sociales, lo que ha intensificado las tensiones típicas de los territorios políticamente descentralizados, donde la unidad y la diversidad coexisten de forma dinámica. Aunque España no es un Estado federal de *iure*, opera *de facto* como tal, y se hace aún más complejo debido a las competencias asimétricas y estatutos diferenciados de sus nacionalidades y regiones. País Vasco y Navarra incorporan, además, aspectos confederales. Dentro de este engranaje, el sistema de financiación autonómica desempeña un papel fundamental.

La gobernanza fiscal autonómica se fundamenta en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que ha sido objeto de varias reformas a lo largo del tiempo, siendo la de 2009 especialmente significativa. Los cambios introducidos priorizaron el aumento de la capacidad tributaria de las autonomías y el fortalecimiento del estado del bienestar, aunque sacrificando la simplicidad y transparencia. No obstante, los principios de suficiencia y equidad se han alcanzado solo parcialmente, y la evolución del sistema ha generado disparidades en la financiación por habitante ajustado, en algunos casos injustificables.

La crisis financiera y la pandemia de la COVID-19 han ahondado en la insuficiencia de recursos, la desigualdad y la falta de equidad. La deuda autonómica ha crecido significativamente, especialmente en comunidades como la valenciana o la catalana, sin obviar el ascenso de Castilla-La Mancha. Esta situación ha generado insatisfacción de la mayor parte de los actores involucrados, incluso de aquellos que en un primer momento lo apoyaron. Diversos estudios académicos e informes institucionales han propuesto alternativas de reforma, que hemos considerado en este artículo a la hora de identificar los retos que enfrenta el sistema.

Entre los desafíos estructurales del régimen común se encuentran la suficiencia de recursos, las disparidades arbitrarias en la financiación per cápita, una autonomía tributaria limitada y la ausencia de incentivos para su uso efectivo. A esto se suma que no es equitativo, es complejo, carece de transparencia y no responde adecuadamente a las exigencias de una gobernanza multinivel. Los mecanismos extraordinarios de financiación y las transferencias extraordinarias que las comunidades recibieron durante la crisis de la COVID-19 han perpetuado una cultura de dependencia de las comunidades hacia el Estado, que dificulta aún más el nuevo marco disciplina fiscal.

El sistema foral, único a nivel internacional, introduce otro factor de complejidad y una anomalía en el contexto internacional. Extender este modelo a otras comunidades amenazaría la viabilidad del modelo general. En lugar de regar la semilla que alimente problemas futuros, como el pacto entre el PSC-ERC, la reforma del sistema no precisa alterar sus características fundamentales. El enfoque debería ir en la dirección opuesta: en vez de debilitar al Estado central, los conciertos vasco y navarro deberían, a largo plazo, converger hacia resultados financieros similares al régimen común. Prestar atención a las competencias singulares, respetar la ordinalidad, abordar elementos clave como la suficiencia de recursos, la autonomía y responsa-

bilidad fiscal, la equidad y la nivelación interterritorial, la gobernanza multinivel, así como ofrecer una solución equilibrada a la deuda que las autonomías han contraído con la Administración central, pueden formar parte de una reforma del modelo actual que mejore la situación de todas las comunidades autónomas del régimen común, sin necesidad de romper el molde.

En este artículo hemos aportado diversas propuestas para hacer frente a los problemas señalados, en parte resultado de decisiones autónomas de cada región, y en parte, de las insuficiencias y disfunciones del modelo vigente, que se articulan en torno a cinco vectores:

- 1. Aumento de la suficiencia financiera y autonomía tributaria. Se plantea un acuerdo entre el Estado y las CC. AA. para ampliar su espacio fiscal y su capacidad normativa, lo que permitiría una mayor autonomía. Las medidas podrían ir desde una ampliación de la cesión del IRPF, que no recomendamos, a la introducción de un IVA colegiado sobre el tramo autonómico e impuestos especiales y el impulso a la reforma fiscal verde como una nueva vía de tributación, donde las comunidades autónomas tienen sus propios hechos imponibles y figuras tributarias.
- 2. Mejoras técnicas en la capacidad normativa, especialmente en los impuestos sobre la riqueza, cuya regulación requiere modernización y homogeneización para evitar la competencia fiscal a la baja.
- 3. Ajustes en la nivelación interterritorial y la equidad. Se sugiere mejorar el cálculo de las necesidades de gasto basado en un nuevo cómputo de los habitantes ajustados. Además, para reducir los agravios comparativos entre comunidades, se propone eliminar paulatinamente tanto el anclaje con el *statu quo* y los fondos de convergencia, dentro del modelo común, como las particularidades ventajosas del régimen foral, avanzando hacia una nivelación basada en una ordinalidad bien concebida.
- 4. Los mecanismos extraordinarios de financiación a los que han tenido acceso las comunidades autónomas deben llegar a su fin a través de: a) la reducción paulatina hasta su desactivación, y b) permitiendo que las comunidades más endeudadas transiten hacia la financiación en el mercado de la mejor manera posible. Esta metabolización debe ser para todas las comunidades, asegurando un trato justo, que no discrimine a aquellas que han utilizado en menor medida el recurso a la deuda. A partir de ahí, progresar hacia una definición clara del reparto vertical y horizontal de los objetivos de déficit al albur de la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales europeas.
- 5. La reforma de la gobernanza que permita progresar hacia un federalismo cooperativo. Esto requiere un cambio estructural que otorgue mayor autonomía, transparencia y visibilidad a las CC. AA., promoviendo una cogobernanza efectiva que afronte de manera sólida las nuevas exigencias de disciplina financiera europea.

## 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)

N 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 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.

De entrada, no resulta ocioso constatar que 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 desde la oferta y desde 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. En este sentido, la característica principal de la planta municipal española es su atomización y su heterogeneidad.

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, 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?

La respuesta parece ser que, aunque 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, 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 por lo que, de momento, convendría aprovechar los ejemplos de buenas prácticas de cooperación que se han consolidado.

Por su parte, desde la demanda se acentúa la necesidad de clarificar el marco competencial, abordando con seriedad el asunto de los denominados gastos de suplencia, sin maximalismos y con racionalidad, siendo conscientes de que el minifundismo conspira contra la «segunda descentralización», siquiera sea por razones básicas de capacidad operativa. Sin embargo, es mucho lo que 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.

Por otra parte, 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 al 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 legales básicas, así como adaptaciones de la normativa autonómica y local complementaria y de desarrollo.

En suma, 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 de financiación. A este último asunto, el artículo le dedica un breve espacio, a priori no acorde con la importancia que merecen la tributación municipal y el sistema de transferencias, pero justificado por la validez que nos sigue mereciendo el informe aprobado en 2017 por la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local, al que se remite, por pura economía expositiva.

Por lo demás, hay cuestiones que 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 comunidades autónomas en un renovado pacto interno de estabilidad.

El sector público local tiene también ante sí desafíos que 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.

### 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

A mitigación del cambio climático y la adaptación de las sociedades a la nueva realidad climática constituye un reto de gobernanza global que ha puesto de relieve el indispensable papel de los Estados para hacerle frente. España es uno de los países desarrollados más afectados por el cambio climático y, como Estado miembro de la Unión Europea, se ha colocado a la vanguardia de la aprobación de una exigente agenda legislativa en pos de lograr la neutralidad climática.

Las políticas que presiden esta agenda legislativa no deben circunscribirse a las medidas más íntimamente ligadas a la descarbonización de las economías, sino que, con perspectiva de planificación estratégica, la acción pública en su conjunto debe reconocer que ya se desenvuelve en el marco de una nueva realidad climática.

Con la motivación de contribuir a la definición de la acción pública en España, dos son los objetivos del trabajo. En primer lugar, se confrontan los nuevos desarrollos del federalismo fiscal con la praxis que se observa en nuestro país. Con base en este análisis, se proponen algunas reformas. Dada la inmensidad del objeto de estudio, se reconoce que el trabajo realizado parte de una selección subjetiva de las cuestiones abordadas que entendemos son de mayor interés para los decisores públicos.

Estructuralmente, para acometer los objetivos expuestos, se persigue el siguiente hilo discursivo. Tras la sección introductoria, la segunda se detiene en una sucinta descripción de las estrategias climáticas internacionales, europeas y nacionales que en la actualidad condicionan en mayor medida las políticas públicas en España.

La tercera sección analiza a la luz del federalismo fiscal cómo el cambio climático afecta al diseño de las políticas públicas en Estados ampliamente descentralizados, como es el caso de España. En este punto, los nuevos desarrollos de la teoría extienden sus recomendaciones tradicionales sobre las grandes áreas temáticas de interés: la asignación de responsabilidades de gasto y de poder fiscal entre niveles de gobierno, el sistema de transferencias, la capacidad de endeudamiento y las relaciones intergubernamentales.

Como resultados fundamentales de esta revisión de la literatura destaca la necesidad de que el reto climático sea afrontado por todos los niveles de gobierno, para lo cual, a su vez, se precisa de la mayor claridad posible en la asignación de responsabilidades. Con todo, el tamaño de la externalidad climática recomienda la existencia de cierta planificación común liderada por el nivel central.

Lo anterior impone, como segundo resultado de interés, la atención preferente que merecen las relaciones intergubernamentales para poder alcanzar la coordinación, cooperación y eficacia necesarias en la implementación exitosa de las políticas climáticas.

En tercer lugar, el papel de los gobiernos subcentrales puede no resultar satisfactorio en el caso de que estos no cuenten con los medios técnicos y financieros suficientes. De ahí que, en cuarto lugar, las necesidades de inversión asociadas a la consecución de la neutralidad climática precisen de una reevaluación tanto del sistema fiscal en su conjunto como del sistema de transferencias.

Finalmente, de todo lo anterior se desprende como último resultado a resaltar la necesaria convivencia de una restricción presupuestaria dura con un cierto margen fiscal.

Sobre la base de esta revisión de los nuevos desarrollos del federalismo fiscal, la cuarta sección del trabajo confronta aquellos con el diseño de las políticas públicas climáticas que se están implementando en España. En este punto, el análisis mantiene el orden temático de la sección anterior.

Desde la perspectiva competencial, la acción pública se proyecta fundamentalmente sobre competencias concurrentes y compartidas, que se edifica, en línea con las recomendaciones del federalismo fiscal, sobre una creciente legislación básica. No obstante, esta legislación pretendidamente básica debe asumir que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, la distribución competencial no se ve alterada, sino que, el ejercicio de competencias por niveles de gobierno debe atender a la materia concreta de que se trate. Con otras palabras, no existe un título competencial «cambio climático».

Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales cobran una especial importancia para la efectividad de las políticas climáticas y, en línea con lo que se observa a nivel comparado, se están canalizando predominantemente a través de las relaciones entre ejecutivos más que entre parlamentos.

Respecto de la asignación de poder fiscal por niveles de gobierno, ni las comunidades autónomas ni las entidades locales ostentan competencias suficientes para lograr un sistema fiscal adaptado al impacto del reto climático. De ahí la importancia del sistema de transferencias para la consecución de los objetivos climáticos, que está observando un reforzamiento de la condicionalidad del uso de los fondos ligados a inversiones destinadas a afrontar el reto climático (en línea con las transferencias de la Unión Europea que España percibe). De hecho, gracias a los fondos comunitarios, España está logrando impulsar una agenda inversora que, de lo contrario, en un contexto del fin de la suspensión de las reglas fiscales y un alto nivel de endeudamiento, se vería seriamente comprometida.

La última sección del trabajo propone algunas propuestas de reforma para España, entre las que destacamos las siguientes:

- La Conferencia de Presidentes, a la que debería incorporarse la Comisión Nacional de Administración Local, tiene que ejercer el liderazgo de coordinación del conjunto de políticas climáticas. A su vez, a nivel *intra* administraciones, todos los gobiernos subcentrales deberían tener un coordinador perteneciente al consejo de gobierno, idealmente, vicepresidencias o vicealcaldías.
- El reto climático es la oportunidad definitiva para acometer un rediseño del sistema tributario y, en última instancia, de los sistemas de la financiación de las administraciones.
- La dotación de un fondo, a semejanza y complementario del Fondo de solidaridad comunitario, contribuiría a contar con una reserva adicional de recursos y afectada a paliar los efectos de desastres climáticos.
- Para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas climáticas a nivel subcentral y poder detectar las mejores prácticas, se debería impulsar la confección de indicadores y medidas de comparación estandarizados.
- El diseño de políticas climáticas exitosas debe favorecer el bienestar de la ciudadanía, de forma que aquellas sean aceptadas efectivamente por la inmensa mayoría de la sociedad.

## LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR PÚBLICO

Luiz DE MELLO

OCDE

STE artículo explora los retos y oportunidades que enfrenta la transformación digital en el sector público, enfatizando cómo las economías y sociedades modernas están más allá de la simple informatización, sumergidas en un ecosistema digital que incluye tecnologías como big data, inteligencia artificial (IA), computación en la nube y blockchain. Estas herramientas no solo están modificando cómo los gobiernos interactúan con sus ciudadanos y empresas, sino también cómo se estructuran internamente y diseñan sus políticas públicas.

La transformación digital del sector público ofrece numerosas oportunidades. Entre las principales está la reducción de asimetrías informativas y costes, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos. La digitalización facilita una mejor toma de decisiones fiscales, administración y recaudación de impuestos. Por ejemplo, el uso de tecnologías como la facturación electrónica permite a las autoridades fiscales acceder a datos de transacciones en tiempo real, lo que facilita la recaudación tributaria y mejora la transparencia fiscal. Otro aspecto clave es la mejora en la provisión de servicios públicos. Sensores, *big data* e inteligencia artificial permiten una gestión más eficiente de infraestructuras y servicios, desde el mantenimiento de carreteras hasta la optimización del consumo energético mediante contadores inteligentes. La digitalización también ha transformado sectores críticos como la salud y la educación, permitiendo a las zonas más remotas acceder a servicios esenciales a través de herramientas tecnológicas.

A pesar de las oportunidades, la digitalización en el sector público enfrenta retos significativos. Uno de los más importantes es la falta de competencias especializadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), lo que afecta la capacidad de los gobiernos para implementar reformas digitales. Esto es especialmente evidente en los niveles subnacionales, donde las capacidades para gestionar la digitalización son más limitadas. Además, la ciberseguridad es un tema crucial, ya que la dependencia de tecnologías digitales aumenta el riesgo de ataques cibernéticos y brechas de seguridad. Otro desafío radica en la interoperabilidad de los sistemas entre diferentes niveles de gobierno y la integración de nuevas tecnologías en estructuras administrativas ya existentes. La escasez de recursos financieros y humanos también plantea dificultades, especialmente en áreas rurales o menos privilegiadas, donde el acceso a las TIC sigue siendo limitado.

Los gobiernos deben adoptar un enfoque proactivo para cerrar las brechas digitales. Esto implica garantizar el acceso a infraestructuras digitales como la banda ancha, especialmente en zonas rurales. Además, es fundamental mejorar las competencias digitales de la población para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la digitalización. Los programas de formación continua y la inclusión de tecnologías digitales en la educación básica son medidas esenciales en este sentido. Además, se hace necesario el apoyo a la digitalización empresarial, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (pymes). La inversión en activos intangibles como la investigación y desarrollo (I+D) y el software puede acelerar la transformación digital de las empresas y mejorar su competitividad. Los gobiernos también deben promover políticas de competencia que faciliten la entrada de nuevas empresas y la innovación en sectores clave como las TIC.

La colaboración entre el sector público y privado es esencial para una digitalización eficaz. En este sentido, los gobiernos deben trabajar junto a empresas tecnológicas para garantizar la seguridad de las redes

digitales y proteger a los ciudadanos frente a amenazas cibernéticas. La creación de infraestructuras TIC resilientes y diversificadas también es fundamental para garantizar la continuidad de los servicios públicos en situaciones de estrés o ataque. Además, la digitalización debe estar acompañada de una mejora en la regulación del mercado digital. Esto implica adaptar las políticas fiscales, de competencia y de protección de datos para enfrentar los nuevos retos que plantean las tecnologías emergentes. Los gobiernos deben garantizar que las normativas promuevan la innovación y no obstaculicen la entrada de nuevas empresas en los mercados digitales. En resumen, la digitalización del sector público ofrece un potencial inmenso para mejorar la eficiencia y transparencia gubernamental, así como para reducir costes y generar valor económico. Sin embargo, la implementación de estas reformas requiere superar varios desafíos, entre ellos la falta de competencias digitales, los riesgos de ciberseguridad y las desigualdades en el acceso a tecnologías.

mejorar la eficiencia y transparencia gubernamental, así como para reducir costes y generar valor económico. Sin embargo, la implementación de estas reformas requiere superar varios desafíos, entre ellos la falta de competencias digitales, los riesgos de ciberseguridad y las desigualdades en el acceso a tecnologías.

España ha avanzado considerablemente en este ámbito, pero sigue enfrentando retos. La interoperabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, la necesidad de aumentar las competencias digitales en el sector privado y la inversión en infraestructuras TIC siguen siendo áreas prioritarias para continuar impulsando la transformación digital.

## LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL PARA LOS INGRESOS PÚBLICOS

#### David LÓPEZ RODRÍGUEZ

#### **Roberto RAMOS**

Banco de España

L envejecimiento poblacional supone un reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas al presionar al alza el gasto público asociado a pensiones, sanidad y dependencia. Este desafío, que se manifiesta de una manera particularmente intensa en la economía española, requerirá actuaciones de política económica que permitan equilibrar las cuentas públicas. Entre las estrategias dirigidas a tal fin 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. En concreto, dada la estructura tributaria y los tipos efectivos vigentes en el sistema impositivo español, 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). Este artículo analiza estos canales y documenta un conjunto de evidencia descriptiva sobre sus posibles efectos en el sistema tributario español.

En primer lugar, los ingresos laborales de los miembros de un hogar suelen exhibir, a lo largo del tiempo, una relación de «u» invertida: crecen con la entrada en el mercado laboral, alcanzan un máximo en los años previos a la jubilación y decrecen a partir de esta. Así, el incremento relativo de la población jubilada daría lugar a una caída mecánica de la base agregada del impuesto sobre la renta personal. En el caso del IRPF español, en ausencia de ajustes en su diseño, se observa un menor tipo efectivo asociado con la edad de jubilación de los contribuyentes que reduciría la progresividad y la recaudación del tributo. Sin embargo, la intensidad de este mecanismo depende de la evolución futura de los salarios y las pensiones y, por ende, de la productividad, las reglas de actualización de las prestaciones o del ajuste del IRPF al crecimiento de los precios.

Por otro lado, los salarios son la principal fuente de ingresos para los sistemas de seguridad social. Por tanto, la caída del peso de la masa salarial en el conjunto de la renta nacional asociada al envejecimiento, sin cambios en los tipos efectivos de las cotizaciones sociales, reduciría su contribución a los ingresos públicos. En este contexto, la respuesta de política económica al incremento proyectado en el gasto en pensiones en el caso español ha descansado, en buena medida, en actuaciones dirigidas a incrementar dichos tipos efectivos.

En segundo lugar, el envejecimiento poblacional puede afectar al nivel y a la composición de la base agregada del consumo sujeto a gravamen. En relación con la composición, el análisis económico señala la existencia de cambios en la cesta de consumo asociados al ciclo vital. Por ejemplo, los hogares cuyos miembros tienen una mayor edad tienden a consumir relativamente más servicios de no mercado, como la sanidad, o bienes no duraderos, como los alimentos. Estos cambios en la distribución del gasto afectarían de manera mecánica a la recaudación cuando se aplican tipos de gravamen diferenciados sobre el consumo

de distintos bienes y servicios. La evidencia empírica para el caso español muestra que los beneficios fiscales generados por la aplicación de tipos reducidos y superreducidos en el IVA crece en términos relativos a medida que aumenta la edad de los hogares. Además, 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 una caída en los hogares de mayor edad del consumo en bienes duraderos sujetos a la imposición indirecta, como los automóviles.

De este modo, si las 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 y, por ende, a disminuir la recaudación de esta fuente de imposición. Esta erosión en los ingresos públicos podría verse compensada, sin embargo, por un aumento del consumo agregado, en la medida en que el envejecimiento poblacional implique un aumento de la propensión marginal al consumo media de la economía.

En tercer lugar, los hogares toman decisiones de consumo, ahorro e inversión a lo largo de su vida, lo que determina la composición agregada de la riqueza y de los activos en un momento dado y, por tanto, los ingresos públicos asociados a los mismos. Por ejemplo, resultado del patrón vital de acumulación de riqueza, los hogares de mayor edad en España tienden a recibir una proporción más elevada de su renta en forma de capital, que suele estar gravada a unos tipos marginales más bajos que los de las rentas del trabajo. Además, 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. En este sentido, el sistema tributario español actual presenta un sesgo hacia el gravamen de las transmisiones onerosas de activos inmobiliarios, frente al menor peso de la tributación sobre su propiedad recurrente. Asimismo, la actual concentración de la riqueza entre los hogares de mayor edad dará lugar a un incremento de las transmisiones lucrativas. En ese caso, los efectos en la recaudación dependerán del diseño de las figuras tributarias asociadas a las mismas.

En conjunto, existe la posibilidad de que, en ausencia de cambios normativos, la dinámica esperada en la composición por edades de la población española tienda, 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, una presión a la baja de los ingresos públicos en España por el impacto del envejecimiento poblacional.

### SECTOR PÚBLICO Y GLOBALIZACIÓN

#### Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL

URJC y Fundación Alternativas

#### Inmaculada ORDIALES HURTADO

CES de España

N las fases más expansivas de la globalización se ha llegado a señalar como una consecuencia relevante la pérdida de soberanía y de capacidad de actuación de los Estados, pero todo parece indicar que, en la actualidad, tras los cambios generados desde la crisis de 2008, los sectores públicos se ven obligados a asumir un papel creciente en la gobernanza global.

Desde la Gran Recesión, se asiste a una transformación del modelo de globalización, que se ha acelerado con las sucesivas crisis acontecidas tras la pandemia y el agravamiento de los riesgos globales. Actualmente, existe un amplio consenso sobre la necesidad de alcanzar una adecuada dotación de bienes públicos globales y de atender a los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, necesidad que, paradójicamente se enfrenta a un aumento de tendencias proteccionistas y a un creciente debilitamiento de los órganos multilaterales de gobernanza, responsables últimos de establecer las reglas de juego básicas de un mundo que no puede ser gobernado solo por los poderes políticos de las naciones.

En la actualidad, la búsqueda de soluciones compartidas se desarrolla bajo un modelo de globalización diferente, en el que los intereses geopolíticos parece que tienden a predominar sobre los económicos, y que ha sacado a la luz la falta de adaptación de las instituciones multilaterales a los cambios estructurales, principalmente ante la existencia de nuevos actores sistémicos y la proliferación de nuevas dependencias económicas. La gobernanza multilateral sufre la resistencia por parte de los países a ceder soberanía. En ocasiones, se habla incluso de desconexión total para garantizar la autonomía estratégica y se asiste a la búsqueda de nuevas alianzas comerciales con economías vecinas y/o afines, o a manifestaciones abiertas sobre la intención de relocalización de la actividad productiva.

No obstante, además de hacer frente a los «males globales» (cambio climático, pandemias, guerras...), siguen existiendo argumentos incontestables para justificar el papel central de la acción multilateral, cuya recuperación pasa necesariamente por un aumento de su capacidad financiera y, por consiguiente, por un mayor compromiso de los sectores públicos nacionales y de sus presupuestos.

Junto a ello, otras tendencias globales recientes apuntan también hacia una mayor presión sobre los gastos públicos de los diferentes países, así como a la creciente demanda de una mayor presencia de los poderes públicos en las economías nacionales. En esa dirección, ha surgido 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 la defensa, alimentada en Europa por la guerra de Ucrania y la presión de la OTAN. El debate se centra ahora en determinar la forma que debe tomar esa política industrial, el grado de implicación que deben asumir los sectores públicos y su capacidad fiscal para poder financiar la capacidad industrial estratégica de los países y su posicionamiento en la nueva globalización.

Por otra parte, el auge de los movimientos antiglobalización durante los primeros años del nuevo siglo se ha relacionado con la intensificación del riesgo climático, las dificultades y costes de adaptación al mismo

y el crecimiento de la desigualdad, poniendo de manifiesto la necesidad de afrontar una creciente demanda de gastos de compensación y un evidente desafío para las políticas sociales.

Todo ello en un entorno global de elevada complejidad para asegurar unos ingresos fiscales a la altura del desafío. La globalización afecta al propio diseño del *mix* impositivo y a su potencial distributivo. El complejo tratamiento fiscal de las empresas multinacionales (EMN), especialmente de las grandes tecnológicas, la dificultad de proseguir con diversos acuerdos para tratar los necesarios cambios industriales o económicos que permitieran aumentar las bases impositivas de los Estados, o las tensiones globales que se plantean en el marco de la imposición directa sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas, van a exigir nuevos esfuerzos de negociación y pactos.

Aunque no se han conseguido grandes avances en la creación de nuevos ingresos públicos globales, las últimas experiencias y propuestas de la Unión Europea en este ámbito podrían servir como banco de pruebas para la aplicación de nuevas figuras en el contexto internacional, sobre todo ante el limitado margen de maniobra para recurrir a la emisión de deuda, especialmente por parte de algunos países en desarrollo.

En cualquier caso, la presión de la globalización sobre la dimensión y el margen de actuación de los sectores públicos, hace cada vez más necesario 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 los propios sistemas de recaudación de los tributos.

Definitivamente, para facilitar la asunción de reglas globales compartidas y racionales, así como de los instrumentos que garanticen su cumplimiento, habrá que asegurar, como primera provisión, que los Estados dispongan de ingresos suficientes para financiar sus gastos. En consecuencia, será necesario recuperar las bases de los grandes impuestos, 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 atender las necesidades de los ciudadanos, especialmente para compensar a los colectivos más perjudicados por los cambios/transiciones, además de combatir eficazmente la pobreza y la exclusión social. Adicionalmente, los gobiernos deberán participar más activamente en las políticas de prevención de los riesgos globales y en la elaboración de las normas 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 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 retos y oportunidades u afrontar las nuevas situaciones y 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 y otros riesgos globales, el gobierno y supervisión de los desarrollos tecnológicos, la intensificación de los procesos migratorios y las consecuencias del progresivo envejecimiento de la población.

