

## 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».

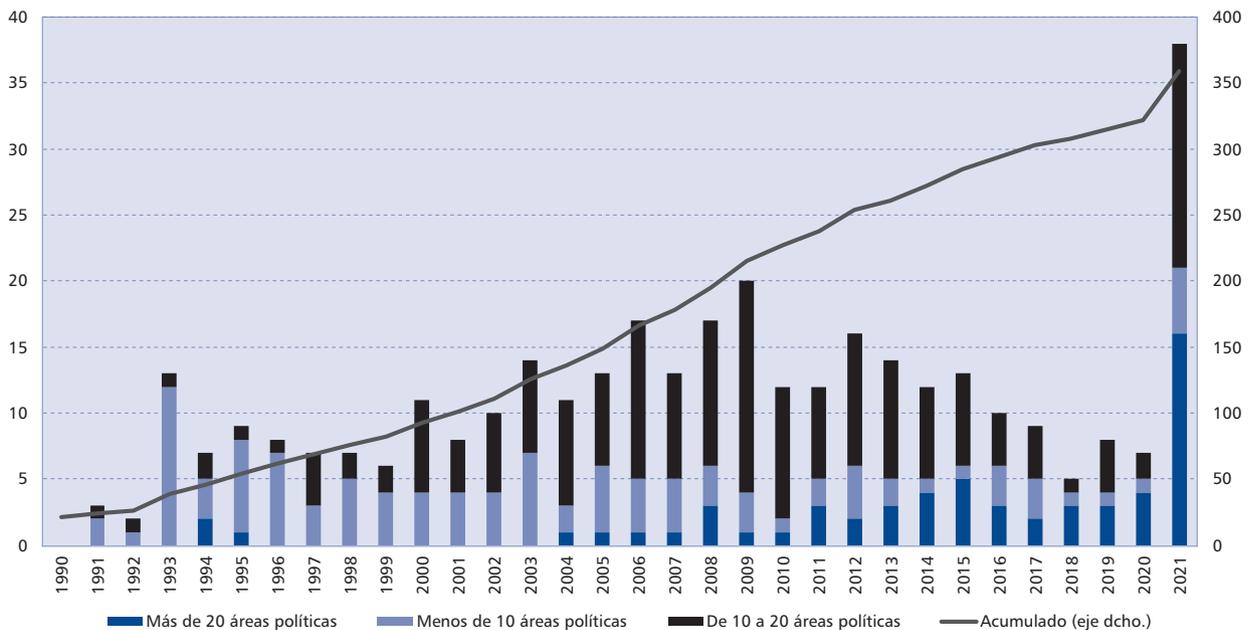
### III. DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES

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 (Grynsan, 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 CO<sub>2</sub> 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 definen 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, 229/2023</i>. 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>
---	---	--