



# «Las HOJAS AZULES de EL TUCAN»

## Notas de INFORMACIÓN TRIBUTARIA



**SISA, ALCABALA Y PAPEL SELLADO. Revista de Política Fiscal**  
**Nº. 12: FEBRERO/2022**

**INFORMES**  
**(RESEÑA ECONÓMICO-FINANCIERA)**

**Recopilación de textos: José María López Geta**

(La presente reseña no tiene más propósito que atender las sugerencias de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros a la que, conforme a sus fines propios, interesa contribuir a la difusión de contenidos considerados -según dichos fines- relevantes y a los que puede accederse utilizando los enlaces a Webs introducidos en los diversos apartados de la sección)

■ **FUNCAS** [Inicio - Funcas](#)

[Quiénes somos - Funcas](#)



CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA (enero/febrero 2022)

→ [Cie-286-completo.pdf \(funcas.es\)](#)

**(«La política económica ante el brote de inflación»)**

Carta de la Redacción.

*«La economía española continúa su recuperación, quizás con menos vigor del que hace unos meses se esperaba, pero con muy buenos registros en materia de creación de empleo. Las previsiones de Funcas sitúan la tasa de crecimiento del PIB para 2022 en el 5,6 % y en el 3,5 % en 2023, con un saldo final de 850.000 empleos más, equivalentes a tiempo completo, en esos dos años. Las tendencias expansivas, impulsadas por casi todos los componentes de la demanda agregada (consumo de hogares, inversión en equipo y construcción, sector exterior), irán suavizando su ritmo de crecimiento, pero permitirán en todo caso alcanzar el nivel prepandemia de PIB en el primer trimestre del próximo año. Pero un nuevo e inesperado protagonista entró con fuerza en escena en la segunda mitad de 2021: la inflación. El año finalizó con una tasa de crecimiento del IPC del 6,5 % interanual y las previsiones del primer semestre de 2022 están en una media superior al 5 %»*

❖ Nuestros destacados (Textos íntegros siguiendo el vínculo más arriba → consignado)

 **«Perspectivas de la economía española ante el brote de inflación»**

*Raymond Torres y María Jesús Fernández\**

SUMARIO.

«Las previsiones de Funcas para 2022 cifran el crecimiento esperado del PIB en un 5,6 %. Las tendencias expansivas irán perdiendo vigor en 2023, a medida que se agotan la demanda embalsada, el sobre ahorro familiar y el margen de rebote del turismo. Sin embargo, el PIB todavía crecerá un 3,5 %, permitiendo la recuperación del nivel de actividad anterior a la pandemia en el primer trimestre de 2023. En este contexto, el repunte de la inflación emerge como uno de los principales desafíos a que se enfrenta la economía española. La aparición de cuellos de botella generó un encarecimiento de los costes de producción, a la vez que frenó el rebote de la actividad en 2021. Si bien la recomposición de las cadenas de suministro debería atenuar la escalada de costes, otros factores de inflación podrían perdurar durante el periodo de previsión, especialmente en lo que atañe al comportamiento de los mercados energéticos y a los efectos de segunda ronda sobre los precios»

## «Recuperándose de la pandemia: el papel del mix de políticas macroeconómicas»

Erik Jones

«La coordinación de las políticas económicas ha sido un factor de gran importancia tanto en la crisis financiera global como en la actual crisis pandémica: en el primer caso, porque no existió, y en el segundo, porque sí se ha producido.

*El mix de políticas económicas, basado principalmente en la interacción de las políticas monetaria y fiscal, ha desempeñado un papel esencial en promover la recuperación económica de Europa durante la pandemia, habiéndose visto reforzado por un ambicioso programa fiscal a nivel europeo como representa el Plan de Recuperación Next Generation EU. Sin embargo, la incertidumbre sobre la evolución económica a corto plazo así como sobre su confluencia con tendencias a largo plazo –el envejecimiento de la población, el cambio climático y la digitalización– tiene potentes implicaciones sobre la coordinación de las políticas económicas, entre países y dentro de cada país. Baste citar al respecto las diferentes consideraciones sobre la evolución de la inflación a corto plazo y la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, y las diferentes propuestas que derivan de enfoques contrapuestos. La conclusión no es que la coordinación sea imposible; más bien, es que a pesar de la experiencia reciente, no puede darse por sentada. Requerirá de un cuidadoso análisis de lo que constituye una situación económica que no tiene precedentes y de un sólido acuerdo sobre la política económica que debería aplicarse».*

## «Banca y política monetaria en 2022»

Santiago Carbó Valverde y Francisco Rodríguez Fernández\*

«El desacople monetario es ya una realidad en 2022. La Reserva Federal ha puesto fecha de finalización a su programa de compra de activos para finales de marzo y ha señalado previsibles subidas de tipos de interés durante el año. El Banco Central Europeo, sin embargo, mantiene apoyos de liquidez, al menos, hasta 2023 y no se prevén subidas de tipos durante 2022. Este desacople generará diferencias a los dos lados del Atlántico. Entre otros aspectos, afectará a la generación de márgenes de intereses bancarios, a la remuneración de la deuda, al atractivo de cada zona monetaria como destino de

inversión y a los tipos de cambio. En paralelo, la banca española ha atravesado su enésima prueba de fuego tras la crisis financiera. Ha sido capaz de aumentar su capacidad de financiación y ha reforzado su solvencia. Sin embargo, el reto de la rentabilidad seguirá siendo muy exigente en 2022, en particular en la medida en que los tipos de interés continúen siendo ultrarreducidos o negativos. Por otro lado, conforme vayan retirándose los estímulos y apoyos públicos articulados durante la crisis de la COVID-19, las entidades financieras tendrán que hacer una gestión proactiva de su crédito ante el previsible aumento de las insolvencias empresariales»

## «Empresas zombis: análisis de las vulnerabilidades del sector empresarial en el contexto pos-COVID-19»

Fernando Rojas\*, Francisco del Olmo\*\* y Diego Aires\*\*\*

«Las medidas de política económica adoptadas para contrarrestar los efectos derivados de la pandemia han ayudado a mantener el flujo financiero hacia la economía real, principalmente en forma de crédito, permitiendo contener el desempleo y la destrucción de un porcentaje significativo del tejido empresarial más damnificado por la crisis de la COVID-19. **Sin embargo, un riesgo derivado de esta situación es que un número importante de empresas se han servido de estas medidas para sobrevivir bajo una situación de vulnerabilidad, gracias a la laxitud de las condiciones financieras, pero con un modelo de negocio que en realidad no es viable desde una perspectiva económica.** La supervivencia o fracaso de estas empresas, conocidas comúnmente como zombis, tiene implicaciones tanto en el devenir de la economía global como en las perspectivas del sistema financiero. El presente artículo trata de contextualizar esta realidad, analizando el concepto de empresa zombi desde una perspectiva global y cuantificando el volumen de este segmento dentro del tejido empresarial español, desarrollando posteriormente un ejercicio de sensibilidad ante cambios en la política monetaria cuyas consecuencias implicarían, en última instancia, una morosidad creciente en el sector bancario»



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (170/2021)

→ [PEE-170-WEB.pdf \(funcas.es\)](https://funcas.es/pee-170-web.pdf)

(«Las finanzas tras la pandemia»)

### Introducción Editorial

«Desde la crisis financiera, la banca se asemeja a un púgil que debe librarse numerosos asaltos en el cuadrilátero. La crisis financiera hizo que encajara numerosos golpes y se adaptara a unas nuevas reglas de actuación y, cuando estaba recuperando el pulso (a pesar de que el entorno monetario lo ha mantenido bajo) llegaron los golpes de la pandemia. Sin embargo, en esta ocasión, el sector tomó la iniciativa y ha sabido conducir la crisis sanitaria y ser referencia en su resolución. Ha llevado la iniciativa ante la adversidad. **Las entidades financieras se han posicionado como financiadoras activas del proceso de recuperación económica y, aunque buena parte de los desafíos que venían afrontando se mantienen, la pandemia solamente ha hecho**

**que algunos de esos cambios se aceleren.** Este volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA pretende ofrecer una primera aproximación a los principales cambios que la banca y, en sentido más amplio, el sistema financiero, han sufrido con la pandemia y el nuevo horizonte que se abre a medida que los peores efectos y restricciones derivados de la misma quedan atrás. En el análisis, el sector financiero español goza de especial atención. La perspectiva, asimismo, es tanto de oferta como de demanda y, a su vez, se cubren numerosos aspectos institucionales, de regulación y de política monetaria»

❖ Nuestros destacados: (Textos íntegros siguiendo el vínculo más arriba → consignado)

## «LA política monetaria y la pandemia: claves del debate actual»

*José Manuel González-Páramo*

### RESUMEN

«La pandemia de la COVID-19 marcará un antes y un después en el entorno y el desarrollo de la política monetaria del BCE. Este artículo comienza por repasar y valorar de forma concisa las principales medidas de política monetaria instrumentadas para hacer frente al impacto económico de la pandemia. Tras ello, el análisis trata de enmarcar el debate sobre dos de los retos a los que el BCE habrá de hacer frente en los próximos años. En primer lugar, deberá de prepararse para normalizar los tipos y la composición de su balance, minimizando el impacto sobre la estabilidad financiera y resistiendo las presiones para que retrase el necesario ajuste. En segundo lugar, deberá de prevenir la materialización de los riesgos al alza para la estabilidad de precios, desde una posición aún más confortable que los bancos centrales de otras economías avanzadas. Probablemente, el BCE sea el banco central mejor preparado para evitar cualquier sombra de dominancia fiscal y financiera. Sin embargo, cualquier complacencia en este frente podría ir en detrimento del logro de su mandato fundamental. Tras explorar estas cuestiones con una perspectiva de medio plazo, el artículo valora brevemente los principales elementos de la nueva estrategia de política monetaria del BCE, subrayando la trascendencia de los cambios más relevantes y también aquellos otros aspectos que en un futuro deberán recibir atención»

### I. INTRODUCCIÓN

**«La pandemia de la COVID-19 ha determinado y marcará un antes y un después en el entorno y el desarrollo de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). El banco central de la eurozona, uno de los más jóvenes del mundo, hubo de desplegar su instrumental para hacer frente a las consecuencias y a los riesgos derivados de la brutal recesión a la que el cierre de la actividad económica abocaba a nuestras economías. Las lecciones aprendidas de la crisis anterior resultaron, sin duda, de gran utilidad para la misión encomendada a un banco central que ya venía luchando desde tiempo atrás con riesgos a la baja para la estabilidad de precios.**

**En parte como resultado de las políticas desplegadas, desde algunos ámbitos de opinión influyentes se ha comenzado a suscitar una cierta inquietud acerca de los riesgos de que en el futuro la política fiscal condicione las decisiones de política monetaria. Asimismo, en buena medida debido a los efectos de la pandemia, las tasas de inflación están alcanzando niveles no registrados desde hace muchos años, fenómeno en principio temporal.**

***Sin embargo, hay tendencias de fondo que anticipan un futuro menos pacífico en el frente de la estabilidad de precios. Por último, un compromiso que el BCE había asumido antes del inicio de la pandemia era el de revisar la estrategia de política monetaria. La COVID-19 no ha sido excusa para retrasar este débito, cuyo cumplimiento se produjo en julio de 2021»*** [...]

## «La transformación en el uso de efectivo y pagos digitales durante la pandemia de la COVID-19»

*Bernardo Bátiz-Lazo, Northumbria University, G.B. y Universidad Anáhuac, México; Manuel A. Bautista-González, Columbia University in the City of New York, Estados Unidos; Ignacio González-Correa, Universidad de Santiago, Chile*

### RESUMEN

«No hay evidencia sustancial de que la pandemia de la COVID-19 represente un cambio estructural hacia una economía sin efectivo (*cashless*) en el sector de pagos minoristas. En el corto plazo, los consumidores aumentaron su volumen de pagos digitales y sin contacto (*contactless*) como respuesta a los confinamientos y creencias de que el efectivo podría propagar el virus. Sin embargo, lo anterior no ha resultado en una reducción permanente en el uso o eliminación de billetes y monedas. Además, en muchos países se observó la «paradoja del efectivo», es decir, una disminución del efectivo como medio de pago y, simultáneamente, un alza en su demanda precautoria ante la incertidumbre y el deterioro en las expectativas económicas»

### I. INTRODUCCIÓN

*«LA pandemia de la COVID-19 ha impactado en muchos aspectos de la actividad económica. Las empresas cerraron parcial o completamente durante muchos meses, la mayor parte de las personas se vieron forzadas a quedarse en sus hogares, las escuelas y universidades cerraron, y la vida giró hacia la modalidad en línea (en sectores que lo permitían y mientras los confinamientos estrictos dominaron la actividad humana). No obstante, las personas debían seguir pagando sus cuentas y realizando compras, por lo que se observó un incremento general del comercio en línea y los pagos digitales y un cambio en los patrones de consumo relacionados con la mayor permanencia de tiempo en el hogar (Ott et al., 2020; Markey, Barro y Fielding, 2020; Leatherby y Gelles, 2020). Nos preguntamos entonces, ¿qué significó la COVID-19 para el uso del efectivo y otros medios de pago (como las tarjetas de débito, crédito o pagos digitales)? [...]»*

## «Los mercados financieros tras la pandemia»

*David Cano*

### RESUMEN

«En este trabajo se analiza la situación de los principales mercados de activos cotizados (renta fija y renta variable) y la distorsión en sus cotizaciones provocada por la política monetaria ultra expansiva, intensificada como consecuencia de la crisis de la COVID-19. Debido a los actuales niveles de valoración de sendos activos, las expectativas de rentabilidad son inferiores a las históricas, especialmente en la renta fija. Ello es muy relevante dado que coincide en un momento en el que ha repuntado la tasa de inflación y, sobre todo, en el que es posible anticipar para el próximo lustro un

crecimiento de los precios, en media, superior al de la última década y, en cualquier caso, por encima de la TIR de la renta fija. En este trabajo se analizan las alternativas para tratar de superar esta situación y sus implicaciones en términos de riesgo»

## I. INTRODUCCIÓN

«**RENTABILIDADES pasadas no garantizan rentabilidades futuras. Este es uno de los mantras más comunes en los mercados financieros. Y, desde luego, más ciertos en la actualidad, al menos en la renta fija. El impresionante proceso de reducción de los tipos de interés en los últimos quince años, provocado por las actuaciones de los bancos centrales, ha generado retornos muy elevados que han «hipotecado» rentabilidades futuras.** Los niveles de TIR (tasa interna de retorno) de la práctica totalidad de bonos están en mínimos históricos (y en un porcentaje muy elevado del saldo vivo son negativos) y, desde luego, por debajo de la inflación prevista en el próximo lustro. Las expectativas de rentabilidad de cualquier cartera mixta (en mayor medida las que tienen más exposición en renta fija) son claramente inferiores a las históricas. En las siguientes líneas analizamos la situación de los principales activos financieros cotizados (deuda pública, renta fija privada y renta variable), así como algunas de las alternativas para tratar de lograr una rentabilidad en línea con la histórica, bien sea asumiendo más riesgo (crédito, mercado o liquidez), bien sea manteniendo este, es decir, consiguiendo aumentar la pendiente de la denominada línea del mercado de capitales (LMC). Por su creciente protagonismo en las carteras, así como por el impacto que tiene sobre la actividad eco-nómica, se termina analizando los mercados privados»

## «Digitalización financiera y Covid-19: evidencia empírica»

*Santiago Carbó Valverde. Universidad de Granada y Funcas; Pedro J. Cuadros-Solas. CUNEF. Universidad y Funcas; Francisco Rodríguez Fernández. Universidad de Granada y Funcas*

## RESUMEN

«La pandemia de la COVID-19 ha acelerado sustancialmente el proceso de digitalización financiera. **Este artículo analiza la perspectiva de los consumidores, la de la industria bancaria y los cambios relacionados con la estructura de mercado.** Se evidencia un desigual impacto de la COVID-19 en la digitalización financiera de los españoles en función de sus condiciones sociodemográficas. Por otro lado, se observa que los bancos han ampliado su base de clientes digitales durante la pandemia. A su vez, se aprecia una irrupción creciente de competidores no bancarios, aunque centrados en segmentos de actividad específicos»

## I. INTRODUCCIÓN

«LA COVID-19 ha supuesto un experimento social en muchos ámbitos de la actividad económica. **El establecimiento de medidas de confinamiento y de distanciamiento social ha puesto de relieve la importancia de la digitalización de las personas, empresas y administraciones públicas.** Aunque este proceso ya se había iniciado años atrás, la pandemia ha actuado como acelerador. En el ámbito financiero, los cambios han sido particularmente intensos. La digitalización de los españoles empieza a hacerse evidente al examinar la forma en la que los individuos interactúan con sus entidades bancarias, el canal a través del cual gestionan sus finanzas o el medio de pago que emplean para sus compras.

*En lo que respecta a la oferta, el sector bancario español ha podido responder satisfactoriamente al aumento de la demanda digital gracias al esfuerzo tecnológico que había venido desarrollando antes de la pandemia. La adopción de las nuevas tecnologías bancarias –big data, inteligencia artificial, blockchain y cloud computing– por parte de las entidades financieras les ha permitido prestar sus servicios más eficientemente y responder a la creciente digitalización de sus clientes. La pandemia ha venido a acrecentar el peso que ya tenía el canal digital para las entidades bancarias (con más clientes digitales, más ventas digitales y/o más contrataciones de productos online)»*

[...]

*«El presente artículo pretende contribuir al análisis de la digitalización financiera y las implicaciones derivadas de la pandemia de la COVID-19 desde la perspectiva de los consumidores (demanda), la industria bancaria (oferta) y la competencia (estructura de mercado). Desde el punto de vista de la demanda, en el artículo se evidencia un desigual impacto de la COVID-19 en la digitalización financiera de los españoles. Los segmentos de población menos digitalizados antes de la pandemia –población de mayor edad, población rural, de nacionalidad extranjera, con menores ingresos y en situación de desempleo o inactivos– han sido los que más se han digitalizado a raíz de la COVID-19. Asimismo, se observa cómo el elevado nivel de digitalización de la banca española, por encima de otros sectores bancarios comparables, les ha permitido ampliar su base de clientes digitales durante la pandemia. Por lo que respecta a la competencia, se evidencia la llegada de muy diversos competidores a la industria bancaria. Cada uno de estos cuenta con distintas fortalezas competitivas, aun cuando todos se centran en lo digital. En cualquier caso, cada tipo de competidor tiene el foco puesto en segmentos de actividad diferentes. Al mismo tiempo, el fenómeno fintech empieza a consolidarse y madurar en nuestro país, recibiendo más inversiones e incrementando su actividad crediticia»*

## ■ FEDEA [Fedea – Fundación de Estudios de Economía Aplicada](#)



ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA (BOLETÍN N° 14)

### «Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación»

Enero, 2022

→ [Boletín Covid no. 14 \(fedea.net\)](#)

ANGEL DE LA FUENTE (Coordinador): Benito Arruñada, Miguel Ángel García Díaz, Marcel Jansen Diego Rodríguez, Alfonso R. Sánchez.

#### RESUMEN

«Este documento es parte de una serie de boletines de seguimiento de la crisis del Covid. En él se recopila una serie de indicadores de los efectos de la pandemia sobre la actividad económica y las cuentas públicas y se analizan y valoran las principales medidas económicas que se han tomado en relación con ella en los últimos tres meses, con especial atención al seguimiento de las reformas e inversiones recogidas en el Plan de Recuperación»

#### 1. INTRODUCCIÓN

[...]

«Durante el último trimestre de 2021, la economía española se ha mantenido en la senda de recuperación iniciada en marzo del mismo año hasta superar los niveles de empleo anteriores a la crisis, tanto en el agregado como en muchos sectores y regiones. Nuestro indicador agregado de empleo asalariado efectivo aumentó en 2,2 puntos entre septiembre y diciembre de 2021, cerrando el año con un valor de 101,6, ya claramente por encima del nivel de 2019 (= 100). Incluso los sectores y regiones más afectados están recuperando la normalidad, con Canarias y Baleares en 98 y 99 respectivamente y todos los grandes sectores situándose ya por encima de 95, con la única excepción de los servicios de alojamiento, que están en 88.

Otros indicadores muestran también un comportamiento positivo. Durante el mismo período, el paro se redujo en más de 150.000 personas, la afiliación aumentó en 260.000 efectivos y el número de trabajadores en ERTE se redujo en casi un 60%, cerrando el año en sólo unas 100.000 personas. Todo ello ha hecho que la tasa de desempleo efectivo se haya reducido en estos tres meses en 1,7 puntos, hasta el 14,4%. También muestran señales claras de recuperación los ingresos públicos. Tanto los ingresos tributarios como las cotizaciones sociales se sitúan ya por encima de los niveles prepandemia, con niveles de recaudación acumulada hasta noviembre que superan a los de 2019 en torno a un 4,5%.

La principal nota discordante sigue siendo la atonía del PIB, que parece estar creciendo en los últimos trimestres a un ritmo claramente inferior al del empleo efectivo, aunque la distancia entre ambos se ha reducido en alguna medida tras la revisión al alza del dato preliminar del tercer trimestre de 2021. A esto hay que añadir la incertidumbre generada por la crisis energética y de suministros y por la nueva ola de la pandemia generada por una nueva variante del virus, la denominada ómicron, particularmente contagiosa y resistente en alguna medida a las vacunas. Aunque la letalidad del virus ha disminuido muy significativamente, gracias fundamentalmente a los elevados niveles de inmunidad adquiridos a través de la vacunación y por vía natural, las elevadísimas tasas de incidencia están generando ya serios problemas sanitarios y económicos, especialmente en el sector turístico, que ve retrasarse una vez más la ansiada vuelta a la normalidad.

Desde la publicación del anterior Boletín, las novedades en materia de políticas para paliar la crisis **se han limitado a una nueva extensión, hasta el 28 de febrero de 2022, de las medidas de protección de los colectivos vulnerables en materia de suministros básicos y vivienda, el llamado "escudo social," la extensión hasta el 30 de junio de 2022 de la moratoria concursal y del período para solicitar los créditos con aval público de las líneas del ICO y la concesión de nuevas ayudas del Fondo de apoyo a la solvencia a algunas empresas.**

Mucha más actividad ha habido en relación con las reformas previstas en el Plan de Recuperación. Durante el último trimestre de 2021 se han aprobado diversas leyes o proyectos de ley sobre cuestiones de calado. **En materia de pensiones, la ley que recoge la primera fase de la reforma en curso ha sido aprobada por las Cortes en diciembre de 2021 sin cambios significativos sobre las grandes líneas del anteproyecto, ya conocidas desde hace meses. Como ya comentábamos en el Boletín anterior, la norma supone un paso atrás en términos de la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas, pues contiene cambios**

**que aumentarán muy considerablemente el gasto en pensiones durante las próximas décadas sin introducir medidas compensatorias significativas en materia de contención del gasto o incremento de los ingresos, más allá de traspasar el grueso del déficit actual del sistema (y posiblemente el que pueda surgir en el futuro) desde los presupuestos de la Seguridad Social a los del Estado mediante transferencias destinadas a cubrir gastos supuestamente "impropios" del sistema, que en general no son tales.**

La principal novedad de la nueva ley de pensiones ha sido la introducción de una nueva disposición final cuarta **en la que se concreta el diseño del mal llamado "Mecanismo de equidad intergeneracional" (MEI)**, que viene a sustituir al derogado factor de sostenibilidad (FS). **El nuevo mecanismo tiene una estructura compleja que combina dos elementos muy dispares: i) una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales durante diez años para nutrir un fondo de reserva que podrá utilizarse para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas de 2033 en adelante y ii) un vago compromiso de abrir negociaciones con los agentes sociales para pactar medidas adicionales de gasto o ingreso si esto fuera necesario en el futuro para asegurar la viabilidad del sistema.**

El MEI es la primera medida de la reforma en curso que ayudará a mitigar los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones (a través de la subida de las cotizaciones), pero su diseño es francamente mejorable por varios motivos. Como se argumenta en de la Fuente, García y Sánchez (2022), el nuevo mecanismo resulta claramente insuficiente para restaurar el equilibrio del sistema, no contribuye precisamente a mejorar su equidad intergeneracional y presenta serios problemas de diseño que se ven agravados por una redacción muy confusa.

También se ha despejado, al menos en parte, la incertidumbre existente hasta ahora sobre el contenido de la otra gran reforma que se ha estado negociando durante este último trimestre, la del mercado laboral. A finales de diciembre de 2021, el Gobierno y los agentes sociales alcanzaron un acuerdo, plasmado luego en un Real Decreto-ley todavía pendiente de tramitación, para modificar la normativa sobre modalidades de contratación, negociación colectiva y ERTEs.

El decreto deroga algunos aspectos significativos de la reforma de 2013, pero se trata, de una reforma más "suave" de lo esperado que preserva en buena medida la flexibilidad necesaria para la operación de las empresas. Así, se **recupera la ultraactividad indefinida de los convenios, lo que en la práctica tiene un efecto limitado dado que dos tercios de los convenios ya incluyen cláusulas en esa línea, y se restablece la primacía del convenio de sector sobre el de empresa, pero sólo en materia salarial.**

Por otra parte, se **introduce importantes restricciones al uso de la contratación temporal** junto con fuertes sanciones por su incumplimiento, pero se mantienen márgenes apreciables para el uso de estos contratos por necesidades de producción imprevistas o estacionales y se introducen provisiones específicas para el sector de la construcción que suavizan la eliminación de los contratos por obra o servicio de una forma que quizás convendría extender a otros sectores. Desafortunadamente, se ha optado por actuar únicamente a través de la imposición de restricciones al uso de contratos temporales sin una reducción de la brecha

*en la protección de los distintos contratos o mejoras en los incentivos de las empresas para pasar a contratos indefinidos (p.ej. a través de bonus/ malus). También sorprende que no se haya cambiado la regulación de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo en línea con la jurisprudencia reciente (exigiendo proporcionalidad entre las modificaciones adoptadas y las causas alegadas).*

*Otras dos reformas cuya tramitación se ha iniciado en estos últimos meses son las leyes que regularán la creación de nuevas empresas y los incentivos a startups consideradas innovadoras. Dada la dificultad de la imposible tarea de escoger ganadores a priori, más que incentivos a determinadas empresas que no sabemos identificar, la estrategia más razonable pasa seguramente por establecer normas generales que ofrezcan un marco atractivo para la creación de nuevas empresas y faciliten su desarrollo. Este es, en principio, el objetivo de la nueva ley de creación y crecimiento de empresas, con la que se pretende simplificar o facilitar algunos de los trámites necesarios para crear y poner en marcha una empresa o reducir sus costes. La norma, sin embargo, presenta importantes lagunas que podrían limitar su efectividad, pero que aún estamos a tiempo de corregir. Se trataría, en particular, de prestar una mayor atención a los costes de arranque no societarios, los costes recurrentes de compliance con diversas regulaciones de discutible necesidad y las barreras derivadas de la exigencia de autorizaciones y licencias de apertura y de la existencia de diversos umbrales regulatorios, en virtud de los cuales la carga fiscal y regulatoria aumenta de forma automática con la dimensión de la empresa, un fenómeno que ha sido criticado de forma reiterada por numerosos informes de organismos internacionales.*

*Finalmente, en materia de inversiones hemos intentado aproximar el ritmo de ejecución del Plan, recopilando la información disponible sobre los pagos realizados hasta el momento por la Administración Central y sobre la puesta en marcha de sus programas y proyectos. En este último bloque, incluimos aquellas actuaciones para las que se han abierto convocatorias o licitaciones por parte del Gobierno central o se ha iniciado el proceso de distribución de fondos entre las administraciones autonómicas o locales o los organismos y entes públicos encargadas de ejecutarlas. Como quizás cabría esperar, el gasto ejecutado a finales de 2021 era todavía modesto y correspondía en buena medida a transferencias del Estado a las administraciones y otros entes ejecutores. Hasta el momento, se ha comenzado a poner en marcha proyectos y programas con una dotación presupuestaria total de unos 23.000 millones de euros, casi un tercio del gasto total a comprometer en los tres años que el Plan de Recuperación permite a estos efectos. Con cargo a estos fondos se han realizado pagos por un importe total de unos 9.000 millones euros que, como ya se ha dicho, corresponden fundamentalmente a transferencias en bloque a otras administraciones encargadas de la ejecución final de los proyectos. Por tanto, el proceso de ejecución del grueso de proyectos del Plan está todavía en su comienzo y el dinero irá llegando a sus destinatarios finales de 2022 en adelante»*

[...]

 **«Compilación de las principales medidas económicas y sociales adoptadas en 2020-21 para paliar los efectos de la crisis» (BOLETÍN Nº 13)**

Enero, 2022

→ [Boletín nº13 de seguimiento de los aspectos económicos de la crisis del Covid: Compilación de las principales medidas económicas y sociales adoptadas en 2020-21 para paliar los efectos de la crisis \(fedeia.net\)](#)

Ángel de La Fuente

RESUMEN:

«En este documento **se recopilan las principales medidas que el Gobierno ha ido tomando Para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia de coronavirus**. Esta información se recogía hasta el momento en el Anexo 1 de los sucesivos Boletines Covid, actualizándose con cada número. Recogemos aquí las medidas aprobadas hasta diciembre de 2021 con el fin de aligerar futuros boletines, manteniendo este material a disposición del lector interesado en Un documento fácil de identificar y encontrar»

#### Índice (no exhaustivo)

##### 1. Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales

- Flexibilización de los ERTEs y mejora de sus condiciones
- Sucesivas extensiones de los ERTE
- Compromiso de mantenimiento del empleo
- Ampliación de las prestaciones por desempleo

##### 2. Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos

- Aplazamiento de impuestos
- Créditos con aval público
- Prestación extraordinaria por cese de actividad
- Moratoria hipotecaria y de pago de alquileres y suministros
- Fondo de apoyo a empresas estratégicas
- Ayudas directas para pago de costes fijos y otros gastos
- Línea para la reestructuración de deuda Covid

##### 3. Apoyo a familias vulnerables

- Mantenimiento de suministros básicos
- Moratoria de alquileres y pagos hipotecarios
- Ingreso mínimo vital

##### 4. Ayudas sectoriales

##### 5. Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL

##### 6. Otras medidas 22

- "Prohibición" de despido por causas objetivas relacionadas con el Covid



POLICY PAPER (2022/02)

Enero, 2022



## «Modernización de la Administración Pública»

Alfonso Novales (coordinador)

→ [FPP2022-01.pdf \(fedea.net\)](https://fedea.net)

### RESUMEN

«El presente documento trata de caracterizar las vías de modernización de la Administración pública española que deberían seguirse para conseguir una reforma exitosa. Se consideran, sucesivamente, las siguientes áreas: 1) recursos humanos, 2) digitalización de la Administración, 3) colaboración público-privada, 4) transparencia en la gestión pública y 5) mecanismos de control de la gestión pública. No se incluye la evaluación de políticas públicas, por haber sido objeto de análisis en un informe específico del GTMC (de la Fuente et al., 2021)»

### 1. INTRODUCCIÓN

«Las administraciones públicas son el vehículo para la prestación de servicios esenciales a los ciudadanos. Junto a esta tarea provisora, ejercen también funciones de redistribución, regulación y supervisión. Una buena Administración pública, que sirva al interés general, eficiente, eficaz, equitativa, transparente, abierta a la participación ciudadana, entre otros valores, es esencial en una democracia moderna. De hecho, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 2000 reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a una buena Administración pública.<sup>1</sup> Además, la eficiencia de la administración es especialmente necesaria en momentos como el actual, en que las ayudas públicas para amortiguar los efectos de la crisis producida por la pandemia de la COVID han generado un elevado déficit y han situado la deuda pública por encima del 120% del PIB.

Para financiar sus actividades, las administraciones públicas disponen de importantes volúmenes de recursos que provienen fundamentalmente de ingresos fiscales de carácter coactivo (impuestos, cotizaciones sociales, tasas y otras exacciones). En España, el gasto público total del Estado, Seguridad Social, comunidades autónomas y entidades locales, se sitúa en la actualidad cerca del 50% del PIB.

El actual estado de bienestar es muy distinto, tanto en tamaño como en el contenido de las políticas que lo conforman, del existente en el momento de la redacción de la Constitución Española de 1978. Su compleja gestión plantea unas exigencias que hacen necesario abordar

*una reforma en profundidad de la Administración pública española. Dicha reforma debe aportar herramientas para una gestión más eficiente de sus recursos humanos y buscar su modernización, utilizando eficazmente los medios tecnológicos disponibles en la actualidad, a la vez que se aprovecha la riqueza de los ingentes volúmenes de información de los que se dispone. Respecto de ese proceso modernizador, existe un amplio consenso acerca de sus objetivos. A saber:*

- *Mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en su prestación.*
- *Asegurar un uso adecuado de los recursos públicos, respetuoso con los mandatos legales que legitiman el uso de las figuras fiscales.*
- *Simplificar el marco regulatorio de la Administración para mejorar la competitividad de la economía, evitando la proliferación de normas innecesarias y en ocasiones contradictorias entre sí.*
- *Perseguir y vigilar la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, especialmente en educación y sanidad. Un sistema educativo deficiente, al igual que un sistema sanitario que no garantice un acceso a las prestaciones en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, perjudican más a las personas con menores recursos.*
- *Mantener la estabilidad legislativa y financiera, para no dañar la confianza de los ciudadanos y empresas en la Administración pública, preservando la seguridad jurídica.*
- *Asegurar la sostenibilidad medioambiental y financiera, para garantizar la prestación de servicios públicos a las próximas generaciones, lo cual es especialmente urgente en el caso del sistema público de pensiones.*
- *Facilitar la participación ciudadana, de acuerdo con los compromisos de Gobierno Abierto suscritos por España.*

*La Administración pública debe poner en todo momento a los usuarios de sus servicios, personas y empresas, en el centro de la gestión pública. La Administración debe estar al servicio de los ciudadanos, y no al revés. La consideración del ciudadano como cliente es la base de una concepción gerencial moderna de la gestión pública, opuesta al enfoque tradicional que se limita a considerarle como administrado o, en el mejor de los casos, como un simple usuario. Desde esta perspectiva, el ciudadano debe tener libertad y capacidad de elección para escoger, en la medida de lo posible, a aquellos prestadores de servicios públicos que mejor se adapten a sus circunstancias, en lugar de ser mero sujeto pasivo de una asignación administrativa.*

*La Administración pública debe tener una organización transversal y descentralizada, bajo un marco efectivo de coordinación. Los centros directivos y las unidades operativas dependientes de ellos deben tener autonomía de gestión. La actividad gestora debe basarse en criterios técnicos sin estar influida por decisiones de carácter político. Debe mantenerse la mayor coordinación posible entre las diferentes Administraciones y entidades públicas, cuyas competencias deben estar claramente delimitadas. Todas ellas deberán incorporar nuevos*

*perfiles profesionales, en la medida en que vaya resultando necesario para adaptarse a las nuevas demandas de servicios y a las nuevas tecnologías que deben incorporarse a la gestión pública.*

*La reforma de la Administración ha sido una referencia continua durante décadas por parte de los sucesivos gobiernos, pero siempre ha quedado pendiente. Se han elaborado algunos planes, pero nunca llegaron a materializarse. Hace ya casi 30 años, en 1992, se preparó un Plan de Modernización de la Administración del Estado, en el que participaron tanto el Ministerio para las Administraciones Públicas como el de Economía y Hacienda.<sup>2</sup> Posteriormente, en 1997, el gobierno formado tras las elecciones de marzo de 1996, puso en marcha una nueva comisión de reforma de la Administración, cuyos trabajos tampoco fructificaron. En el año 2013 se constituyó la Comisión para la Reforma de la Administración pública, que elaboró un completo informe con más de 200 medidas para la modernización y reforma de las AA.PP. (CORA, 2013).*

*Algunas de estas medidas se llevaron a cabo y se realizaron informes trimestrales para evaluar su ejecución. No obstante, el último informe data del segundo trimestre de 2016 y muchas de las medidas quedaron pendientes.*

*El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a través de su Componente 11, incluye una propuesta de modernización de las administraciones públicas. Existen, por tanto, recursos presupuestarios, a través del fondo Next Generation, para llevar a cabo tan importante reforma.*

*La descripción del Componente 11 del Plan de Recuperación presenta algunas carencias que probablemente limiten el recorrido de la modernización de la Administración pública española perseguida; entre ellas:*

- *El Componente es extraordinariamente ambicioso pero muy poco concreto. Pretende incidir sobre prácticamente todos los aspectos de la gestión pública, incluyendo la selección, formación y gestión de su personal, la mejora de sus procesos y procedimientos, el reforzamiento del marco de evaluación de las políticas públicas y la mejora de la transparencia. Sin embargo, las medidas que se anuncian pecan de falta de concreción, no incluyen objetivos evaluables y no llegan a definir un modelo concreto de gestión pública.*
- *Muchas de las cosas que se proponen en el Componente 11 ya están previstas o recogidas en el marco normativo, pero, o bien no se aplican o se desconocen. Hay muchos ejemplos: la obligación de aprobar un Plan Anual Normativo; la evaluación de la aplicación de las normas (que actualmente está impuesta por ley!); la composición de la retribución de los empleados públicos, que ya contiene elementos ajustables en función de la categoría, responsabilidad, dedicación y productividad (aunque por regla general, estos elementos no se fijan en base a una evaluación rigurosa, o si se hace es de forma aislada y sin continuidad). Se trata de incumplimientos de normas ya en vigor, por lo que parece indispensable comenzar por analizar si se trata de un error de diseño, de defectuosa aplicación de la normativa o, simplemente, de pura indolencia.*
- *La transformación de la Administración pública contemplada en el Componente 11 parece confiarse, casi exclusivamente, a la aprobación de una serie de cambios legislativos,*

organizados en bloques dispersos, carentes de la consistencia necesaria entre ellos. Asimismo, se echan en falta muchos aspectos esenciales de una reforma de este calado, como los relacionados con la gestión de recursos humanos en el sector público, la adopción de técnicas presupuestarias favorecedoras del control por resultados y la evaluación, o el cambio del paradigma de control burocrático vigente, aplicado casi en exclusiva, en nuestras administraciones públicas. En aras a conseguir la transparencia debida a la sociedad, es preciso que los programas y políticas públicas y, en particular, las inversiones de impacto social y medioambiental que pueda llevar a cabo la Administración pública, cuenten con métricas de seguimiento que permitan su evaluación por resultados, así como la posterior rendición de cuentas»



POLICY PAPER (2022/02)

Febrero, 2022

## «Descarbonización a mínimo coste: un análisis de la cartera óptima de instrumentos»

→ [Descarbonización a mínimo coste: un análisis de la cartera óptima de instrumentos \(fedea.net\)](https://www.fedea.net/Descarbonizacion-a-minimo-coste-un-analisis-de-la-cartera-optima-de-instrumentos)

Francisco Álvarez, Óscar Arnedillo, Diego Rodríguez, Jorge Sanz (NERA Economic Consulting, Universidad Complutense de Madrid y Fedea)

### RESUMEN:

«En este trabajo se propone una metodología para evaluar una cartera óptima de instrumentos que permitan minimizar los costes sociales de la descarbonización de la actividad económica al mismo tiempo que se mejoran los objetivos medioambientales propuestos en la normativa europea. Esos objetivos se refieren a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de la generación de origen renovable y el ahorro energético. La aplicación de esta metodología a una cartera de instrumentos propuesta en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima para el año 2030 permite concluir que es claramente posible reducir el coste social al mismo tiempo que mejorar los resultados medioambientales mediante una reorientación de los instrumentos de inversión, que en este caso se fundamentaría en una minimización de los esfuerzos en aislamiento térmico de las viviendas y una maximización de las medidas dirigidas a la instalación de bombas de calor»

### 1. INTRODUCCIÓN

«El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 es el documento de referencia para definir la estrategia que se va a seguir en España para contribuir al cumplimiento de los tres objetivos medioambientales comprometidos por la Unión Europea (UE) en el escenario 2030: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el aumento de la participación de las energías renovables en el consumo final y el ahorro energético.

*Los objetivos marcados por el PNIEC, que surge a partir del mandato del Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, son sin duda ambiciosos, situándose en los tres casos por encima de los objetivos mínimos recogidos en las decisiones comunitarias en el momento de aprobación del PNIEC (marzo de 2021).*

*Estos se referían a una reducción mínima del 40% en las emisiones de GEI respecto a 1990, una aportación de renovables del 32% en el consumo final de energía y un ahorro energético del 32,5%, calculado con respecto a un escenario tendencial de referencia (PRIMES 2007)3. Con esa referencia, el **PNIEC estima que, a final de esta década, en España se producirá una penetración de renovables del 42% y un incremento del ahorro del 39,5%**. La reducción de emisiones frente a 1990 será de un 23%, para lo que, dada la evolución previa en la generación de emisiones, se requiere un intenso descenso de emisiones en la presente década. Debe señalarse, además, que en estos momentos está en curso una revisión al alza de objetivos en el contexto del Pacto Verde europeo y la iniciativa Fit for 55. La revisión de objetivos deberá ser coherente con el aumento en la ambición climática de la UE, que se plasma en un nuevo objetivo de reducción de emisiones del 55% para 2030. Ello requerirá, de acuerdo con las propuestas de la Comisión, una actualización de los objetivos en generación renovable (hasta el 38%-40%) y en ahorro energético (entre el 36% y 39,5%) para el conjunto de la UE. Tras una primera versión, evaluada por la Comisión en julio de 2019, y un borrador actualizado enviado en marzo de 2020, el 31 de marzo de 2021 se publicó en el BOE la versión final del PNIEC. Dado que los objetivos marcados inicialmente por el PNIEC siguen estando por encima de los nuevos objetivos de la UE, no requerirán una revisión al alza.*

*El PNIEC incluye una larga lista de medidas con los instrumentos que se van a impulsar para alcanzar los objetivos medioambientales perseguidos. Para ello define dos escenarios sobre los que realiza un amplio conjunto de previsiones para el año 2030: i) un escenario tendencial que sería el resultado de no adoptar las medidas propuestas en el PNIEC, de modo que los valores que lo definen serían tan solo el resultado de las medidas regulatorias vigentes en el momento inicial y de la evolución tecnológica natural y ii) un escenario objetivo que sería el resultado de la adopción de todas las medidas contempladas en el PNIEC. Para lograr ese escenario objetivo, se prevé que las Administraciones Públicas aportarán subvenciones hasta un volumen de 39.200 M€ que, a su vez, movilizarán inversiones privadas por 156.800 M€. Son, por tanto, inversiones incrementales respecto a las que se darían en el escenario tendencial.*

*Sin embargo, el PNIEC no establece prioridades a la hora de impulsar los diferentes instrumentos que se proponen de forma que se garantice que la descarbonización se logra al mínimo coste para los ciudadanos. Tampoco define cómo se van a fijar las subvenciones.*

*Estos son asuntos de gran relevancia porque los recursos públicos a comprometer son sustanciales, máxime en el nuevo contexto ocasionado por la crisis del covid-19.*

*Efectivamente, como es bien conocido, la crisis sanitaria y económica impulsó el diseño de un potente programa de estímulo a través del Next Generation EU. El acuerdo europeo estipula que una parte muy sustancial de los fondos (al menos el 37%) que reciban los estados miembros deben destinarse a apoyar la transición ecológica, que también se ve beneficiada de un mayor apoyo desde el Marco Financiero Plurianual.*

Para guiar el uso de esos fondos europeos, el Gobierno de España ha elaborado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). El PRTR es muy amplio, pero deben destacarse aquí, por su estrecha relación con este trabajo, los componentes 2 y 7 donde se recogen, respectivamente, la implementación de la Agenda Urbana Española (Plan de rehabilitación y regeneración urbana) y el despliegue e integración de energías renovables. Las subvenciones con origen en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que se desean destinar a ambos componentes en el periodo 2021-2023 se sitúan en el entorno de 10.000 millones de euros.

En el componente 2 se asignan 6.820 M€ en distintas actuaciones que tienen como común denominador el ahorro energético. Salvo el componente de inversión C2.I2 (1.000 M€), dedicado al Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, el resto de los programas de inversión del componente 2 se vinculan con la rehabilitación energética de edificios privados y públicos. Por su parte, el principal programa inversor en el componente 7 (C7.I1) se destina al desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en procesos productivos (2.365 M€).

Ello incluye, entre otros, el apoyo a líneas de ayuda al autoconsumo eléctrico, el uso de renovables destinadas a la climatización y necesidades térmicas de los sectores residencial y servicios, o el impulso al despliegue de instalaciones de generación renovables (proyectos de carácter innovador, apoyo a la repotenciación de parques eólicos, etc.).

Por tanto, y especialmente en un contexto donde se desea utilizar un enorme caudal de recursos públicos en forma de subvenciones, resulta especialmente importante avanzar en un análisis riguroso que oriente cómo lograr los máximos efectos con los fondos disponibles. Para ello es necesario tener bien identificado tanto cuál es el objetivo a conseguir como cuáles son las restricciones que condicionan el cumplimiento de ese objetivo. Ciertamente, el PNIEC incorpora un análisis de los efectos de las medidas incluidas a partir de un modelo (TIMES-SINERGIA), que es precisamente el que obtiene como resultado una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 23% para 2030. En el PNIEC se señala que ese modelo optimiza la trayectoria de distintas opciones tecnológicas para la consecución de los objetivos. Sin embargo, no es un modelo que está diseñado explícitamente para garantizar la combinación óptima de instrumentos en el proceso de descarbonización, especialmente cuando las relaciones que se establecen entre instrumentos pueden ser complementarias o sustitutivas.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es proponer y aplicar una metodología que garantice la eficiencia económica en el proceso de descarbonización. Con ello se pone de manifiesto que se deben fomentar exclusivamente aquellas actuaciones que permitan descarbonizar la economía a mínimo coste. Para ello se calcula, para un conjunto de instrumentos que son claves en el proceso de descarbonización, cuál es la cartera óptima para afrontar dicho proceso.

La estructura que se sigue en el trabajo es la siguiente. En la sección segunda se introduce la discusión inicial sobre la cartera de instrumentos a optimizar. En la sección tercera se reflexiona sobre las contribuciones de los instrumentos de la cartera al programa de optimización, se determinan la función objetivo y las restricciones medioambientales, se introduce la dimensión

geográfica en base a zonas climáticas y se procede a plantear el programa de optimización de la cartera de instrumentos. En la sección cuarta se muestran y discuten los resultados. Finalmente, la sección quinta concluye con algunas reflexiones finales»



APUNTES (2022/02)

Enero,2022

## «El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa»

→ [El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa \(fedea.net\)](https://www.fedea.net/2022/01/03/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-una-disposicion-poco-equitativa-insuficiente-y-confusa/)

Ángel de la Fuente (FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC), Miguel Ángel García Díaz (Universidad Rey Juan Carlos y FEDEA); Alfonso R. Sánchez (FEDEA)

«La ley que recoge la primera fase de la reforma del sistema público de pensiones (BOE, 2021) ha sido aprobada por las Cortes en diciembre de 2021, de acuerdo con el calendario recogido en el Plan de Recuperación (CE, 2021). En línea con lo previsto en el anteproyecto original, la versión final de la norma establece i) la derogación del índice de revalorización de las pensiones (IRP) y la vuelta a la indexación completa y universal de las pensiones contributivas al IPC, incluyendo las de clases pasivas, ii) la derogación del nonato factor de sostenibilidad, que habría ligado la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida en la edad legal de jubilación de 2023 en adelante y iii) la introducción de incentivos económicos y otras medidas para estimular el alargamiento de las vidas laborales. **La principal novedad durante la tramitación de la norma en las Cortes ha sido la introducción, mediante enmienda, de una nueva disposición final cuarta en la que se concreta el diseño del mal llamado "Mecanismo de equidad intergeneracional" (MEI), que viene a sustituir al factor de sostenibilidad (FS).**

Como hemos argumentado en un trabajo anterior (de la Fuente, García y Sánchez, 2021), **el núcleo de la nueva ley supone un paso atrás en términos de la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas**, pues contiene cambios que aumentarán muy considerablemente el gasto en pensiones durante las próximas décadas sin introducir medidas compensatorias significativas en materia de contención del gasto o incremento de los ingresos. Poco cabe esperar en este sentido de los incentivos al alargamiento de las vidas laborales, que previsiblemente no se desviarán demasiado de la justicia actuarial y cuyo efecto tenderá por tanto a ser neutro en términos de valor neto descontado. **Y menos aún de la política de traspasar el grueso del déficit actual del sistema (y posiblemente el que pueda surgir en el futuro) desde los presupuestos de la Seguridad Social a los del Estado mediante transferencias destinadas a cubrir gastos supuestamente "impropios" del sistema, que en general no son tales.** Esto cambia el agujero de sitio, pero ciertamente no lo cierra y podría tender a aumentarlo si sirve para transmitir a la ciudadanía la impresión de que no hay ningún problema con el sistema de pensiones.

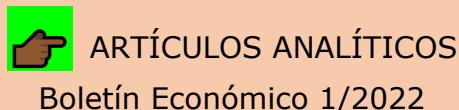
**Este diagnóstico cambia sólo muy marginalmente con la introducción del MEI. Esta es, ciertamente, la primera medida de la reforma en curso que ayudará a mitigar los**

**problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones (a través de la subida de las cotizaciones), pero resulta claramente insuficiente para restaurar el equilibrio del sistema, no contribuye precisamente a mejorar su equidad intergeneracional y presenta serios problemas de diseño que parecen ser fruto de una redacción apresurada y poco meditada.**

**El MEI tiene tres componentes.** El PRIMERO es una **subida transitoria de las cotizaciones** sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicará entre 2023 y 2032. Los ingresos adicionales obtenidos por esta vía se destinarán a nutrir un (subfondo del) Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas. El SEGUNDO componente del MEI **regula la activación de ese** (subfondo) y **limita las disposiciones** de activos del mismo a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el TERCERO viene a decir que si esas dos décimas de PIB son insuficientes, se abrirán negociaciones con los agentes sociales para buscar otras soluciones. Éstas podrían incluir tanto subidas de cotizaciones u otros aumentos de ingresos como recortes de gasto, con un tope de ocho décimas de punto de PIB al año, por encima del cual habría que recurrir presumiblemente a la emisión de deuda»

[...]

## ■ BANCO ESPAÑA



### «El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales»

→ [El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales. Artículos Analíticos. Boletín Económico 1/2022. \(bde.es\)](https://www.bde.es/boletin-economico/1-2022/10-el-reto-de-la-medicion-del-trabajo-en-plataformas-digitales-articulos-analiticos-boletin-economico-1-2022-bde.es)

Marina Gómez García y Laura Hospido (Dirección General de Economía y Estadística)

#### RESUMEN

«Este artículo ofrece una panorámica sobre el trabajo en plataformas de comercio digital en España y analiza los retos que supone para su cuantificación la falta de información fiable y exhaustiva. Las plataformas digitales son infraestructuras tecnológicas que, actuando como intermediarias, permiten la interacción de dos o más personas para la prestación de servicios a través de aplicaciones informáticas a cambio de un precio. Aunque se estima que el trabajo en plataformas representa menos del 5 % de la mano de obra mundial, se prevé que su peso relativo va a ir en aumento.

En 2018, un 2,6 % de la población mayor de 16 años en España desempeñaba su trabajo principal a través de plataformas, según la encuesta de Economía Colaborativa y Empleo (COLLEEM, por sus siglas en inglés). Sumando a quienes trabajaban en plataformas de manera esporádica, la cifra aumentaba hasta el 18,5 %, la proporción más alta de los 16 países europeos incluidos en la encuesta. Sin embargo, en la práctica es difícil obtener

mediciones precisas, ya que por el momento las estadísticas oficiales no están diseñadas para recoger este tipo de trabajo.

Este artículo realiza una comparación entre las características demográficas de los trabajadores de plataformas en España, según la mencionada encuesta COLLEEM, y las de los trabajadores por cuenta propia y cuenta ajena según dos encuestas nacionales a individuos y hogares, la Encuesta de Población Activa 2018 y la Encuesta Financiera de las Familias 2017. La comparación muestra que los trabajadores de plataformas digitales conforman un grupo particular, no directamente asimilable ni al colectivo de asalariados ni al de empleados por cuenta propia.

Finalmente, se plantean algunas vías para mejorar la medición del trabajo en plataformas digitales (TPD). Una primera opción sería la inclusión de preguntas directas sobre el TPD en los cuestionarios de las encuestas con contenido laboral. Una segunda opción sería el desarrollo de datos integrados que combinen la información de registros administrativos, donde se recojan las actividades en las plataformas digitales, con la elaboración de encuestas a los individuos incluidos en dichos registros. En cualquier caso, para que tanto los datos administrativos como las encuestas reflejen con precisión este fenómeno, es necesario que la legislación laboral defina con claridad la relación entre las personas que prestan servicios y las plataformas»

## INTRODUCCIÓN

«La proliferación de plataformas de comercio digitales, así como la extensa cobertura mediática que reciben, ha llevado a una percepción generalizada de que las formas de empleo tradicionales pueden llegar a ser reemplazadas por un mercado laboral de «agentes libres». Aunque se estima que el peso relativo del trabajo en plataformas es inferior al 5 % de la mano de obra mundial, la Comisión Europea prevé que irá en aumento y que ampliará el espectro de los sectores afectados. Sin embargo, es difícil obtener medidas precisas de este fenómeno, ya que las estadísticas laborales oficiales no están diseñadas para cuantificar este tipo de puestos de trabajo.

Las plataformas digitales son infraestructuras tecnológicas que, actuando como intermediarias, permiten la interacción de dos o más personas para la prestación de servicios a través de aplicaciones informáticas a cambio de un precio. Dado su papel de intermediarias, las plataformas no asumen la responsabilidad de contratar a las personas trabajadoras que realizan las tareas. Se trata de un modelo de negocio singular basado en cuatro elementos diferenciales:

- *División del trabajo en tareas de corta duración e independientes entre sí.*
- *Tareas para cubrir la demanda en tiempo real que en otras circunstancias se harían en el marco de una relación laboral con una sola empresa.*
- *Contratación de los trabajadores a demanda y por una corta duración.*
- *Empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en todo el proceso.*

Aunque algunos trabajadores de plataformas eligen estos acuerdos porque valoran la flexibilidad, otros los aceptan porque no pueden encontrar el trabajo que desean. Una regulación adecuada puede conducir a un trabajo que proporcione flexibilidad tanto a quienes la valoren como a las personas que buscan un empleo más estable. Además, puede representar un complemento a la estructura de relaciones laborales más tradicional. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que el trabajo en plataformas traslada al trabajador un riesgo propiamente empresarial, que se traduce en mayores fluctuaciones en sus ingresos.

El aspecto legislativo más controvertido en torno al trabajo en plataformas digitales (TPD) se encuentra en la calificación jurídica de la relación entre las personas que prestan servicios y las plataformas: la disyuntiva es si existe una relación laboral o es trabajo por cuenta propia. Debido a la dificultad para la correcta clasificación de las personas que trabajan en plataformas, en mayo de 2021 se publicó en España una normativa específica para regular este tipo de empleos a escala nacional, derivada de un acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales<sup>5</sup>. Según esta normativa, por el momento solo aplicable a las actividades de reparto, las plataformas están obligadas a contratar a estas personas como asalariadas. Además, las plataformas deberán informar a los comités de empresa sobre los «algoritmos y sistemas de inteligencia artificial» que afecten a las condiciones laborales, el acceso y el mantenimiento del empleo. Dichos algoritmos miden el rendimiento y clasifican a los empleados con indicadores fundamentalmente en las opiniones de los usuarios. Las calificaciones resultan decisivas en la asignación de clientes por trabajador, lo que acaba repercutiendo en las tasas de aceptación y de rechazo de los clientes y, por tanto, en los pagos a los trabajadores.

A pesar de que las plataformas de reparto son las que tienen una mayor presencia pública, hay otros tipos. Por un lado, existen las actividades de tipo presencial, localizado o *in situ*, como las de reparto y las de cuidado y trabajo doméstico. Por otro lado, están las plataformas de actividades en remoto o en línea (por ejemplo, las dedicadas a tareas de traducción o programación, o a otras más sencillas y repetitivas, como la transcripción de textos escaneados).

El estatus de la persona trabajadora en plataformas tendrá implicaciones en numerosos aspectos, como el coste de la protección social, la percepción de ayudas extraordinarias en situaciones excepcionales como la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, o las distintas condiciones en las bajas por maternidad, paternidad o jubilación, ya que la proliferación de las plataformas podría implicar que los trabajadores absorban íntegramente estos riesgos.

Por otro lado, el estatus de la persona trabajadora en plataformas también tendrá implicaciones en la correcta medición de las actividades laborales por parte de las fuentes de datos oficiales que recogen dicha información. La mayoría de las encuestas a hogares e individuos están diseñadas para un entorno en el que los trabajadores tienen una relación laboral u operan un negocio formal. Además, con frecuencia se centran en el trabajo principal que tiene una persona, con un conjunto más limitado de preguntas sobre otra actividad laboral adicional. Asimismo, las encuestas que recopilan información de las empresas sobre sus empleados no intentan medir el trabajo de las personas que no reciben

*una nómina de dichas empresas. Incluso en los registros administrativos existentes —por ejemplo, la Muestra Continua de Vidas Laborales—, la información disponible sobre las bases de cotización o las rentas salariales anuales de los empleados de las plataformas digitales varía de manera sustancial dependiendo de si este trabajador queda clasificado como autónomo o asalariado.*

→ Este artículo ofrece una visión panorámica del TPD en España. En el segundo epígrafe se cuantifica su incidencia utilizando datos de la encuesta en línea incluida en el proyecto de investigación de la Comisión Europea COLLaborative Economy and EMployment (COLLEEM)<sup>7</sup>. En el tercer epígrafe se caracteriza el perfil del trabajador de plataformas y sus condiciones laborales en contraposición con los de los trabajadores autónomos y los empleados asalariados del mercado laboral estándar. En el cuarto epígrafe se discute el reto que supone la falta de datos fiables y exhaustivos para nuestra comprensión de este nuevo fenómeno. Finalmente, el quinto epígrafe resume las principales conclusiones.

## «El Acuerdo comercial Ue-Mercosur y su impacto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>»

*Rodolfo Campos, Marta Suárez-Varela y Jacopo Timini* (Dirección General de Economía y Estadística)

→ [El acuerdo comercial UE-MERCOSUR y su impacto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>. Artículos Analíticos. Boletín Económico 1/2022. \(bde.es\)](#)

### RESUMEN

«En 2019, la Unión Europea (UE) y los países latinoamericanos que forman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) alcanzaron un acuerdo político para la firma, ratificación e implementación de un tratado comercial entre los dos bloques. Se espera que dicho acuerdo genere beneficios comerciales y de bienestar en ambos lados del Atlántico. En el caso de la UE, se estiman impactos similares a los que se han identificado en el caso de otros acuerdos recientes, como el firmado con Japón. No obstante, el «principio de acuerdo» UE-MERCOSUR ha suscitado preocupación por sus potenciales impactos medioambientales y climáticos, a pesar de incluir disposiciones rigurosas en ese ámbito, y de conllevar cambios muy limitados en las medidas arancelarias y no arancelarias relacionadas con las importaciones de productos agrícolas procedentes del MERCOSUR. Este artículo se centra en un aspecto específico de esos posibles impactos medioambientales del acuerdo UE-MERCOSUR: el cambio esperado en las emisiones globales de CO<sub>2</sub>. Dentro de la incertidumbre asociada a la estimación de estos impactos, a partir de un modelo de equilibrio general estándar en la literatura, se encuentra que el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> derivado de este acuerdo sería limitado. Además, en algunos escenarios plausibles, la aplicación de las normativas medioambientales del principio de acuerdo —muy estrictas— podrían incluso conllevar un descenso de las emisiones en los países del MERCOSUR»

### I. INTRODUCCIÓN

«En junio de 2019, tras casi veinte años de negociaciones, la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) alcanzaron un acuerdo para la firma, ratificación e implementación de un tratado comercial entre los dos bloques. El «principio de acuerdo» es amplio: contiene reducciones arancelarias (tanto para productos agrícolas como para manufacturas) y propuestas ambiciosas sobre medidas no arancelarias que afectan al sector de servicios, la contratación pública, la inversión, las regulaciones del mercado laboral y las disposiciones medioambientales.

Desde una perspectiva política y económica, el acuerdo comercial es extremadamente relevante para ambas partes y representa un importante paso en la integración económica global, compensando en parte el estancamiento de dos décadas de negociaciones multilaterales. Para los países del MERCOSUR constituye un acuerdo con su principal socio comercial e inversor: la UE, un bloque económico de relevancia mundial que representa casi una cuarta parte del PIB global (tres veces la suma de los PIB de los socios de los demás acuerdos comerciales del MERCOSUR). Se espera que la aprobación del acuerdo comercial UE-MERCOSUR genere un aumento importante de los flujos comerciales de los países del MERCOSUR (en promedio, de alrededor de un 15 % para las importaciones y exportaciones) y un incremento del PIB de estos países de entre el 0,3 % y el 0,7 % en el medio plazo [Timini y Viani (2020a)].

Para la UE, una integración económica más profunda con los países latinoamericanos puede ser una herramienta para promover una agenda más amplia de asociación con otros países y para diversificar sus cadenas globales de valor y sus exposiciones frente al entorno exterior, aprovechando el impulso actual para reforzar la «autonomía

Para la UE, una integración económica más profunda con los países latinoamericanos puede ser una herramienta para promover una agenda más amplia de asociación con otros países y para diversificar sus cadenas globales de valor y sus exposiciones frente al entorno exterior, aprovechando el impulso actual para reforzar la «autonomía estratégica» de la UE [véase L'Hotellerie-Fallois Armas et al. (2021)]. De hecho, las fortalezas de América Latina en producción de materias primas estratégicas (entre ellas, las energéticas) y la ventaja comparativa de la UE en tecnologías relacionadas con las energías renovables pueden generar importantes sinergias entre los dos bloques y reducir la exposición de la UE a otras áreas caracterizadas por una mayor inestabilidad geopolítica. Además, aun cuando el impacto económico estimado para los países de la UE es menor que para los del MERCOSUR, dado el mayor tamaño económico de la UE, tampoco es despreciable, y sería aproximadamente de la misma magnitud que los estimados ex ante para otros acuerdos recientes e importantes, como el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón [Felbermayr et al. (2019)].

Sin embargo, en el ámbito medioambiental, el principio de acuerdo UE-MERCOSUR ha generado cierta preocupación por sus posibles efectos adversos<sup>4</sup>, a pesar de contener un amplio conjunto de disposiciones medioambientales —derivadas de los rigurosos estándares existentes en la UE, que son más estrictos que los del MERCOSUR y de la mayoría de otras economías— y de incluir solo concesiones limitadas a los productos agrícolas del MERCOSUR [Comisión Europea (2021)].

En este artículo describimos los canales teóricos que vinculan la integración comercial con el medioambiente y nos centramos en la cuantificación de un aspecto específico de los posibles impactos medioambientales y climáticos: las emisiones de CO2 generadas por el aumento de actividad económica derivado del acuerdo UE-MERCOSUR. Para ello, primero analizamos la política medioambiental y los indicadores disponibles de estas políticas para la UE y el MERCOSUR, y estudiamos las disposiciones medioambientales incluidas en el principio de acuerdo. Utilizando estimaciones previas al cambio en los flujos comerciales generado por el acuerdo UE-MERCOSUR, calculamos el aumento esperado en las emisiones globales de CO2, teniendo en cuenta también los efectos de desviación del comercio internacional y la contaminación.

Las estimaciones realizadas indican que es probable que el aumento de las emisiones de CO2 asociado al acuerdo UE-MERCOSUR sea muy pequeño (equivale a menos del 0,02 % de las emisiones globales). Además, la mayor parte del aumento de emisiones se ubicaría en la UE y no en los países del MERCOSUR. De hecho, dependiendo del rigor de las disposiciones medioambientales, las emisiones netas podrían incluso no aumentar en los países del MERCOSUR.»



NOTAS ECONÓMICAS. Boletín Económico 1/2022

## «La evolución del empleo y del paro en el cuarto trimestre de 2021, según la encuesta de población activa»

→ [La evolución del empleo y del paro en el cuarto trimestre de 2021, según la Encuesta de Población Activa. Notas Económicas. Boletín Económico 1/2022. \(bde.es\)](#)

Isabel Soler y Mario Izquierdo

### RESUMEN

«Según la Encuesta de Población Activa, el empleo mantuvo un elevado dinamismo en el cuarto trimestre del año, con un aumento interanual del 4,3 %, tras el 4,5 % del tercer trimestre. En términos trimestrales desestacionalizados, el empleo avanzó un 1,2 %, una décima menos que en el tercer trimestre. Esta evolución situó el número total de ocupados en 20.184.900, y se superó en un 1,1 % el nivel observado a finales de 2019. En términos del número total de horas efectivas trabajadas, el avance interanual se moderó hasta el 2,5 %, y la brecha respecto al total de horas trabajadas se estableció en el cuarto trimestre de 2019 en el -3,8 % (-2,5 % en el tercer trimestre respecto al mismo trimestre de 2019). Por ramas de actividad, en términos interanuales, el empleo se aceleró en la agricultura, la industria y los servicios de mercado, y mostró una desaceleración en la construcción. En comparación con el nivel de empleo de finales 2019, los servicios de mercado se mantienen como la única rama que aún no ha recuperado el nivel de empleo anterior a la crisis del COVID-19. En la parte final del año, la población activa moderó el perfil de recuperación que venía mostrando en los trimestres anteriores, con un aumento interanual del 1 % (2,4 % en el tercer trimestre). Esta moderación de la población activa, junto con la mejora del empleo, permitió un

descenso trimestral del desempleo, hasta el 13,3 % de la población activa, 0,5 puntos porcentuales por debajo de su nivel de finales de 2019»

## PRINCIPALES RESULTADOS

*Según la Encuesta de Población Activa (EPA), el empleo mantuvo un elevado dinamismo en el cuarto trimestre del año, con un aumento interanual del 4,3 %, tras el 4,5 % del tercer trimestre. Esta evolución situó el número total de ocupados en 20.184.900, y se superó en un 1,1 % el nivel observado a finales de 2019 (véase gráfico 1). El aumento trimestral del empleo, de 153.900 personas (0,8 %), fue mayor que el observado en el cuarto trimestre en los años previos a la crisis sanitaria (0,1 % en el promedio 2016-2019). En términos desestacionalizados, se estima un avance intertrimestral de la ocupación del 1,2 %, tras el 1,3 % del segundo trimestre.*

*En términos del número total de horas efectivas trabajadas, el avance interanual se moderó hasta el 2,5 % (5,1 % en el tercer trimestre), con un avance en términos trimestrales (7,3 %) similar al observado en este trimestre en el promedio de 2016-2019. Esta evolución situó la brecha respecto al total de horas trabajadas en el mismo trimestre de 2019 en el -3,8 % (-2,5 % en el tercer trimestre respecto al mismo período de 2019). Los trabajadores afectados por expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) de suspensión<sup>1</sup> mostraron un descenso de 31.400 trabajadores, hasta los 63.800 trabajadores.*

*Por ramas de actividad, en términos interanuales, el empleo se aceleró en la agricultura, la industria y los servicios de mercado, y mostró una desaceleración en la construcción. En comparación con el nivel de empleo de finales de 2019, los servicios de mercado se mantienen como la única rama que aún no ha recuperado el nivel de empleo anterior a la crisis del COVID-19. El desglose por tipo de sector muestra que el empleo del sector privado mantuvo un dinamismo más elevado a finales de 2021, con un avance interanual del 4,7 % (dos décimas más que en el tercer trimestre), frente al aumento del 2,9 % observado en el empleo público. Respecto a los niveles prepandemia, no obstante, el empleo público se situó un 6,8 % por encima de su nivel de finales de 2019, mientras que en el sector privado casi se recuperó dicho nivel en este trimestre. Por tipo de contrato, los asalariados temporales mantuvieron un avance interanual superior al de los indefinidos (7,7 % y 3,5 %, respectivamente).*

*En la parte final del año, la población activa moderó el perfil de recuperación que venía mostrando en los trimestres anteriores, con un aumento interanual del 1 % (2,4 % en el tercer trimestre), lo que dio lugar a una estabilidad de la tasa de actividad del 58,7 % observado hace dos años, frente al aumento que se detectó en el tercer trimestre. Esta moderación de la población activa, junto con la mejora del empleo, permitió un descenso trimestral del desempleo de 312.900 personas, hasta el 13,3 % de la población activa, 0,5 puntos porcentuales (pp) por debajo de su nivel de finales de 2019.*

- *El comportamiento del empleo [...]*
- *La evolución de la población activa y del desempleo [...]*



## «Nueva asignación de derechos especiales de giro»

Manuel A. Pérez Álvarez

### RESUMEN

«El Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó en agosto de 2021 una nueva asignación de derechos especiales de giro (DEG), por un importe equivalente a 650 mm de dólares estadounidenses. Se trata de una cuantía significativa, que triplica los saldos actuales. En particular, para España ha supuesto un incremento de un 16 % de las reservas exteriores, así como de los activos frente al FMI, que alcanzarían un 22 % de las reservas en el balance del Banco de España, en comparación con el 10 % actual.

El objetivo de esta expansión de los DEG es dar apoyo a un grupo de países con mayores dificultades para combatir el impacto de la pandemia de COVID-19, a lo que se ha unido una mayor necesidad de divisas para obtener suministros básicos, con un cierre de los mercados de capitales internacionales. Es previsible que la nueva asignación dinamice la operativa en DEG, dados su elevado importe, la acuciante necesidad de fondos en algunos países y el aprendizaje respecto a la asignación de 2009.

→ En este documento se explican las características del uso de los DEG como fuente efectiva de liquidez, con la conclusión de que el modo en que se hace efectiva la emisión de este instrumento es mediante las transacciones, y de que es la asignación el presupuesto formal de su existencia. Por tanto, el aspecto clave para su efectividad será la realidad de las transacciones que se hagan para obtener liquidez en el tráfico internacional. Con el objetivo de hacer un seguimiento de su uso, se sugiere una ratio de su liquidez. Por otro lado, en relación con la magnitud de la asignación, y puesto que se realiza en función de las cuotas de cada país miembro del FMI, se observa un «acaparamiento» por parte de los países desarrollados, frente a los que muestran más dificultades en el acceso a los mercados, que hará inevitable la adopción de medidas que favorezcan la recirculación de los DEG para alcanzar sus fines, de modo que se complementen eficazmente las reservas disponibles en el marco del comercio internacional»

### 1. La propuesta de una nueva emisión de derechos especiales de giro

«Los derechos especiales de giro (DEG) fueron creados en el seno del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1969 para complementar las reservas oficiales disponibles. Los DEG son reservas de alta calidad, al nivel del oro, el dólar estadounidense o el euro; su uso es incondicional y no está sujeto a vencimiento. **Como activo de reserva internacional tiene ciertas peculiaridades.** Es un instrumento de cooperación monetaria entre países bajo la coordinación del FMI, actúa como unidad de cuenta para las transacciones entre los países miembros y el FMI, y su uso se extiende también a ciertas organizaciones internacionales. Sin embargo, no puede considerarse una moneda en el sentido convencional, ya que su uso y su operativa están restringidos a determinados agentes, países miembros y ciertas instituciones internacionales y regionales, por lo que no puede ser utilizado por instituciones privadas ni por los particulares. Finalmente, su valor se determina sobre una base de cinco monedas de relevancia en el tráfico internacional (véase recuadro 1).

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, se ha producido una contracción económica sin parangón desde la Gran Depresión, que afecta particularmente a los países en desarrollo, el África subsahariana, Latinoamérica y el Caribe. Estos países están sufriendo una escasez de reservas de divisas en el momento en el que más las necesitan, con graves consecuencias desde un punto de vista humanitario. En este contexto, tanto el Comité Monetario y Financiero Internacional (IMFC, por sus siglas en inglés) como la directora gerente del FMI hicieron pública una propuesta<sup>5</sup> para una nueva asignación de DEG por un importe equivalente a 650 mm de dólares. En paralelo, algunos líderes europeos<sup>6</sup> y africanos hicieron también un llamamiento al FMI para esa nueva dotación. El Directorio Ejecutivo aprobó el 8 de julio la propuesta de la directora gerente, mientras que la Junta de Gobernadores<sup>7</sup> lo aprobó a principios de agosto, y a finales de ese mismo mes se hizo efectiva la asignación»

[...]

## 2. «Los derechos especiales de giro como fuente de liquidez»

[...]

2.1 Conversión en divisas libremente utilizables [...]

## 3. Las tenencias españolas

[...]

3.1 «Las tenencias de derechos especiales de giro. Saldos en el balance» [...]

3.2 «Operaciones sobre estos saldos» [...]

3.2.1 Respecto a las ampliaciones de cuota [...]

3.2.2 Respecto a las operaciones de préstamo [...]

3.2.3 Respecto a los acuerdos de canje voluntario [...]

3.3. Potencial modificación de los acuerdos de canje voluntarios [...]

## 4. CONCLUSIONES

*«La propuesta de una nueva asignación de DEG por un importe que triplica las existencias actuales debe ser analizada en paralelo a los mecanismos para hacer efectiva la liquidez que, como activo de reserva, pretende aportar a los países con más dificultades en la pandemia. Por ello, resulta útil exponer en qué consiste la asignación, situar en contexto su magnitud y analizar el modo en que el FMI gestiona las transacciones para dotarlo de liquidez.*

*En este sentido, y como aspecto clave, se propone el seguimiento de la ratio entre la posición neta de los DEG en los estados financieros del departamento SDR del FMI y el*

*importe total de los DEG asignados como medida de la liquidez efectiva de los DEG. Esta ratio se fundamenta en el hecho de que, solo tras la utilización mediante las transacciones autorizadas, se puede hablar de emisión efectiva de los DEG, siendo la asignación un mero presupuesto formal de su generación.*

*Dado el volumen que alcanzaron los DEG tras la nueva asignación, y teniendo en cuenta tanto su asignación de acuerdo con las cuotas como la experiencia de 2009, podría ser oportuno revisar algunos de los arreglos institucionales que enmarcan el funcionamiento de los DEG. Entre ellos, cabe reseñar la necesidad de incrementar el número de países dispuestos a dotar de liquidez estas asignaciones bajo los acuerdos voluntarios, e instrumentar nuevos mecanismos para facilitar la disponibilidad de estos nuevos recursos de un modo más eficaz a los objetivos que se persiguen. El propio Fondo ha señalado que, gracias a esta asignación, se ha elevado la aportación de recursos a programas de apoyo a países de baja renta y comunica que se está explorando un nuevo Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad.*

*Por otro lado, en el contexto de la crisis referida se produjo un intenso debate en torno a la suficiencia del importe que se sometería a aprobación. En opinión del Fondo, esta emisión cubre el rango del 30 % al 60 % de las necesidades globales de nuevas reservas, en línea con la asignación realizada en 2009. También pueden requerir un mayor desarrollo los aspectos de transparencia y dación de cuentas<sup>61</sup> en relación con la operativa en torno a los DEG. En los debates previos a la propuesta de la nueva asignación, estos términos salieron a colación<sup>62</sup>. En este sentido, conviene reseñar que, respecto a las variaciones en las tenencias de DEG, el FMI va a diferenciar desde ahora en sus operaciones dos categorías, aquellas derivadas de la operativa del Fondo y las operaciones de transacciones sobre DEG. También publicará el Annual Update on SDR Trading Operations, y, además, a los dos años de esta asignación, el personal del FMI realizará un informe sobre las transacciones y su impacto macroeconómico»*

## ■ AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF)



DOCUMENTO TÉCNICO 2/2022

### ➤ «Evaluación de las previsiones macroeconómicas y fiscales de la AIReF»

→ [220217\\_DT\\_errores\\_prevision\\_FINAL\\_web-1.pdf \(airef.es\)](https://www.airef.es/220217_DT_errores_prevision_FINAL_web-1.pdf)

### CONCLUSIONES

**Además de incrementar la transparencia de la actuación de la AIReF, el análisis de las previsiones pasadas resulta de gran utilidad para continuar mejorando sus herramientas de previsión.** En línea con las mejores prácticas a nivel internacional y en cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE, la AIReF publica este documento técnico con el análisis de los errores de previsión cometidos entre 2015 y 2020 para las previsiones macroeconómicas y 2016-2020 para las previsiones fiscales. Por su propia naturaleza, las previsiones están sujetas, en circunstancias normales, a una elevada incertidumbre, que ha sido excepcionalmente alta en 2020 por la pandemia. Este ejercicio permite identificar de

manera sistemática posibles sesgos y debilidades en las estimaciones contenidas en los informes de la AIReF, permitiendo señalar potenciales áreas de mejora.

**En esta ocasión la evaluación de las previsiones macroeconómicas se centra en caracterizar aspectos como los errores de previsión de la AIReF, su signo y tamaño, cómo se modifican con el horizonte de previsión o la capacidad para prever puntos de giro en el comportamiento de la economía, y compararlos con los de otras instituciones.** Para ello se utiliza un amplio conjunto de métricas y estadísticos de contraste habituales en la literatura, que permiten determinar de manera objetiva el grado de bondad de las previsiones.

**En general, las características de las previsiones de la AIReF de acuerdo con estos estadísticos son satisfactorias.** En general no se aprecian sesgos estadísticamente significativos en ningún caso errores persistentes, y la precisión de las estimaciones es alta. Además, la AIReF acierta la mayor parte de los puntos de giro en el crecimiento del PIB, del resto de agregados y del empleo.

**En comparación con otras instituciones, las previsiones del PIB y del consumo público realizadas por AIReF presentan una mayor precisión tanto para el año en curso como para el siguiente.** En cambio, sí se aprecian márgenes de mejora en el caso de la estimación de ciertos agregados y, en particular, en las variables relativas al sector exterior.

**El análisis no identifica sesgos relevantes en las previsiones fiscales de la AIReF, que resultan en promedio más precisas que las del Gobierno.** Para todos los horizontes temporales analizados, las previsiones de la AIReF fueron en promedio más precisas que las del Gobierno, aunque en momentos puntuales sí resultaron más acertadas las previsiones del Gobierno. Asimismo, por regla general, se observa que las previsiones de la AIReF van mejorando conforme se reduce el horizonte temporal de la previsión, lo que supone que las herramientas de previsión de la AIReF van asimilando la nueva información disponible de manera adecuada. En promedio, el error en la previsión del saldo no es elevado y el signo de la desviación depende del horizonte temporal analizado. Asimismo, en el breve periodo temporal analizado se identifican tanto ejercicios con estimaciones optimistas (3) como pesimistas (2). En cuanto a los recursos y los empleos, también se aprecia un tamaño de error relativo reducido, que en promedio supone una infraestimación de recursos y empleos.

**El análisis sí permite identificar debilidades en la estimación de determinadas rúbricas destacando el caso de las subvenciones y otros gastos.** Aunque esta rúbrica no supone una proporción elevada de los empleos, concentra un importe alto de los errores de previsión, que resulta especialmente relevante en determinados ejercicios. Por otra parte, se ha detectado un cierto sesgo a sobreestimar la Formación Bruta de Capital Fijo de las AA.PP.. En los recursos, aunque el tamaño no sea elevado, se observa una ligera tendencia a la infraestimación de las cotizaciones y los impuestos directos y a la sobreestimación de los impuestos indirectos. Asimismo, el análisis año a año también ha permitido identificar algunos elementos que han podido influir en momentos concretos sobre la precisión de las previsiones como pueden ser elementos no recurrentes, comportamientos más alejados de los patrones históricos o la revisión estadística de 2019.

**La AIReF está trabajando en mejorar en las áreas identificadas, si bien existen importantes limitaciones como la incidencia de elementos no recurrentes en la rúbrica de subvenciones y otros gastos.** Dentro de su esfuerzo continuo para mejorar, la

AIReF ya ha puesto en marcha medidas que deberían incidir en las debilidades detectadas. En este sentido, cabe destacar el paso de modelos de previsión de ingresos tributarios y cotizaciones anuales a otros de mayor frecuencia que permiten incorporar mejor la última información disponible. Asimismo, también se ha profundizado en los mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestaria de las distintas AA.PP. Otras debilidades como los elementos no recurrentes quedan fuera del alcance de la AIReF, si bien este análisis refuerza las recomendaciones que habitualmente se incluyen en los informes sobre la necesidad de que las AA.PP. ofrezcan más información sobre pasivos contingentes.

**La evaluación de sus previsiones pasará a ser un ejercicio recurrente que la AIReF tiene previsto publicar anualmente.** Este primer documento ha permitido fijar las bases para la evaluación en ejercicios posteriores de las previsiones de la AIReF. Por una parte, las próximas publicaciones permitirán comprobar si las medidas introducidas permiten atajar las debilidades detectadas y mejorar las herramientas de previsión de la AIReF. Por otra parte, también se podrá profundizar en la evaluación de otros elementos de las previsiones como pueden ser los diferentes subsectores o el análisis más detallado de algunas rúbricas o agregados en particular.



NOTAS DE PRENSA

1.ª 31.01.2022

➤ **«La AIReF publica la estimación del cuarto trimestre de la composición por CCAA del PIB nacional»**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy la estimación del PIB de las Comunidades Autónomas (CCAA) para el cuarto trimestre de 2021 mediante la metodología denominada METCAP (Metodología de Estimación Trimestral por Comunidades Autónomas del PIB), creada por la Institución. METCAP proporciona la primera estimación de acceso libre en España que ofrece estos datos y su actualización está disponible cada trimestre para todos los interesados en la página web de la AIReF. Estas estimaciones se realizan una vez el Instituto Nacional de Estadística (INE) publica el dato de avance trimestral del PIB de España. Así, el pasado 28 de enero de 2022 se publicó el dato correspondiente al último trimestre de 2021. El resumen de los datos de estimaciones del crecimiento del PIB por CCAA y su evolución tanto en tasas intertrimestrales como en tasas interanuales se puede observar en las siguientes tablas, VÉASE EN: [Microsoft Word - 2022-01-31 Nota-METCAP-4t \(1\).docx \(airef.es\)](https://airef.es/2022-01-31-Nota-METCAP-4t-(1).docx)

En términos interanuales, se observa como Illes Balears es la comunidad autónoma donde se produciría el mayor crecimiento del PIB, con un incremento del 11,8%, más de 6 puntos porcentuales superior al del conjunto de España (5,2%), en contraposición con la evolución más desfavorable observada en Murcia, que registra un aumento del 2,1%.

En términos de tasas de variación trimestral, el crecimiento más débil se aprecia de nuevo en Murcia, con un incremento de 0,8%, seguido por Castilla y León (1,2%). Illes Balears y Canarias destacan por su expansión (3,7%), superior en más de un punto y medio a la del conjunto de España (2,0%).

La AIReF, como es habitual, pone a disposición de los usuarios una interfaz de fácil manejo, accesible a través de la web, que permite realizar comparaciones de los datos de las CCAA entre sí y con el dato del PIB español.

La metodología cuantitativa utilizada combina tres tipos de información estadística disponible para el análisis regional: los datos mensuales de indicadores de coyuntura desagregados a nivel territorial, los datos anuales compilados en términos de contabilidad nacional por la Contabilidad Regional de España (CRE) y, finalmente, las estimaciones para el conjunto nacional publicadas por la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR). De esta forma, se combina la rapidez y actualidad de los indicadores de coyuntura, la información estructural proporcionada por la CRE y la referencia nacional trimestral que asegura la consistencia de las estimaciones regionales individuales.

Tal y como el propio INE viene advirtiendo, desde la irrupción del coronavirus, las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral están registrando revisiones de mayor magnitud a lo habitual. Ello conlleva que las estimaciones de METCAP se encuentren también sujetas a una mayor incertidumbre.

2.<sup>a</sup> 18.02.2022

➤ **«La AIReF publica por primera vez una evaluación de sus previsiones macroeconómicas y fiscales»**

→ [Microsoft Word - 2022 02 15 NDP Autoevaluación AIReF \(1\).docx](#)

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal cumple así con una de las recomendaciones de la OCDE y con el Plan Estratégico 2020-2026.
- La institución realizará este ejercicio con periodicidad anual para poner remedio a posibles sesgos y debilidades.
- El análisis señala que la calidad de las previsiones macroeconómicas de la AIReF es alta, sin que se aprecien errores sistemáticos ni sesgos estadísticos.
- La AIReF estima con precisión el crecimiento del PIB y el consumo público y se aprecia margen de mejora en la previsión del comercio exterior.
- No se identifican sesgos relevantes en las previsiones fiscales de la AIReF, que resultan en promedio más precisas que las del Gobierno.
- La AIReF ya ha puesto en marcha medidas que deberían incidir en las debilidades detectadas.
  - La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy por primera vez una evaluación de los errores cometidos en sus previsiones macroeconómicas y fiscales que realiza desde 2015. Este ejercicio de transparencia, en línea con los valores fundamentales de la AIReF, sitúa a la AIReF a la altura de otras instituciones fiscales independientes que ya realizan este tipo de ejercicios y da respuesta a una de las principales recomendaciones de la OCDE y al Plan Estratégico de la AIReF 2020-2026. **A partir de ahora, se publicará con periodicidad anual.**
  - Según la AIReF, las previsiones están sujetas en circunstancias normales a una elevada incertidumbre, que ha sido excepcionalmente alta en 2020 por la pandemia de la COVID-19.

19. No obstante, el análisis de los errores resulta necesario para poner remedio a posibles sesgos y debilidades.

- En primer lugar, la AIReF realiza una evaluación de la calidad y precisión de las previsiones macroeconómicas realizadas desde 2015 hasta 2020. El análisis se centra en caracterizar aspectos como los errores de previsión de la AIReF, su signo y tamaño, cómo se modifican con el horizonte de previsión o la capacidad para prever puntos de giro en el comportamiento de la economía. Además, se comparan los errores de la AIReF con los de otras instituciones.

- Con las cautelas debidas al reducido historial de previsión y a la influencia en ese periodo de una perturbación extrema e inusual como la provocada por la COVID-19, la evaluación concluye que las medidas de calidad de las previsiones de la AIReF son satisfactorias en términos de eficiencia y ausencia de sesgos. Como es habitual, los errores de previsión aumentan con el horizonte de previsión. Además, la AIReF no comete sesgos o errores sistemáticos al estimar el PIB en el período 2015-2019 para el año en curso o para el año siguiente. Tampoco se observa persistencia en el tiempo de los errores cometidos.

- En comparación con otras instituciones, la AIReF es la entidad que estima el crecimiento del PIB y del consumo público con mayor precisión, tanto en el año en curso como en el siguiente. A nivel de componentes, destaca el relativamente menor grado de precisión que presentan las previsiones realizadas para las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, lo que sugiere la existencia de un margen para mejorar las herramientas, supuestos y técnicas de previsión a medio plazo de estas variables. Para el resto de los componentes de la demanda y el empleo, el error de las previsiones de la AIReF se encuentra en línea con el resto de las instituciones consideradas.

- Además, la evaluación concluye que la AIReF ha sido capaz de anticipar la mayor parte de los puntos de giro en el crecimiento del PIB y de sus componentes que se producen a lo largo de la muestra, si bien cabe matizar que el período analizado comprende mayoritariamente una fase de expansión con pocos momentos de cambio, salvo el asociado a la COVID-19 que resultaba difícilmente previsible.

- En futuras ediciones, a medida que se disponga de una muestra temporal más amplia, la valoración se extenderá para incorporar un análisis de los deflactores y se profundizará en la naturaleza u origen de los errores de previsión, para distinguir en qué medida los errores se deben a errores en los supuestos externos (precios del petróleo, comercio mundial, tipos de cambio, tipos de interés, etc.), cuya información procede habitualmente de otros organismos internacionales, o si se encuentran ligados a factores de naturaleza interna como pueden ser los modelos empleados o los elementos de juicio que se incorporan en cada previsión.

## **Previsiones fiscales**

En el caso de las previsiones fiscales, la AIReF se ha centrado en esta primera evaluación en analizar los errores en el saldo fiscal del conjunto de las AAPP en el periodo 2016–2020, así como las previsiones de recursos y empleos. El documento analiza las previsiones contenidas

en los informes vinculados al ciclo presupuestario, que suponen seis revisiones para cada año de referencia.

El análisis no identifica sesgos relevantes en las previsiones de la AIReF, **que resultan en promedio más precisas que las del Gobierno**. A lo largo del periodo 2016-2020, la AIReF previó en promedio un déficit de entre cuatro décimas inferior y menos de una décima superior al dato avance, mejorando en media las previsiones del Gobierno en cuatro décimas. Asimismo, por regla general, se observa que las previsiones de la AIReF van mejorando conforme se reduce el horizonte temporal de la previsión, lo que supone que las herramientas de previsión de la AIReF van asimilando la nueva información de manera adecuada.

En promedio, el error en la previsión del saldo no es elevado y el signo de la desviación depende del horizonte temporal analizado. Asimismo, se identifican tanto ejercicios con estimaciones optimistas (tres) como pesimistas (dos). En cuanto a los recursos y los empleos, también se aprecia un tamaño de error relativo reducido, que, en promedio, supone un equilibrio en la estimación de recursos a lo largo de los periodos analizados y una infraestimación de empleos.

El análisis sí permite identificar debilidades en la estimación de determinadas rúbricas. En este sentido, se ha detectado un cierto sesgo a sobreestimar la Formación Bruta de Capital Fijo de las AAPP y se concentra un importe alto de los errores de previsión en las subvenciones y otros gastos, aunque esta rúbrica no supone una proporción elevada de los empleos. Estos errores fueron especialmente relevantes en determinados ejercicios, habitualmente ligados a operaciones no recurrentes.

En los recursos, aunque el tamaño no sea elevado, se observa una ligera tendencia a la infraestimación de las cotizaciones y los impuestos directos y a la sobreestimación de los impuestos indirectos en línea con las tendencias observadas en las predicciones macroeconómicas del consumo privado y del empleo. Asimismo, el análisis año a año también ha permitido identificar algunos elementos que han podido influir en momentos concretos sobre la precisión de las previsiones como pueden ser elementos no recurrentes, comportamientos más alejados de los patrones históricos o la revisión estadística de 2019.

Dentro de su esfuerzo continuo para mejorar, la AIReF ya ha puesto en marcha medidas que deberían incidir en las debilidades detectadas. En este sentido, cabe destacar el paso de modelos de previsión de ingresos tributarios y cotizaciones anuales a otros de mayor frecuencia que permiten incorporar mejor la última información disponible.

Asimismo, también se ha profundizado en los mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestaria de las distintas AAPP. Otras debilidades como los elementos no recurrentes quedan fuera del alcance de la AIReF, si bien este análisis refuerza las recomendaciones que habitualmente se incluyen en los informes sobre la necesidad de que las AAPP ofrezcan mayor información sobre pasivos contingentes.