

Rocío Plaza Iniesta*

Antonio Jesús Sánchez Fuentes**

¿EXISTEN SINERGIAS ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y LA AGENDA 2030? UN ANÁLISIS PARA LA UNIÓN EUROPEA CON DATOS MACRO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables. En concreto, se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) que incluyen asuntos tan relevantes como la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y las desigualdades o una mayor eficiencia energética y productiva. Este trabajo aspira a estudiar la contribución de la fiscalidad de la Unión Europea a la consecución de dichos objetivos en el periodo 2005-2017.

Does a synergy exist between the 2030 Agenda and the fiscal policy? An analysis of the European Union with macro data

The 2030 Agenda for Sustainable Development, approved by the UN in 2015, is a successful example of how an international political consensus can be achieved regarding desirable long-term goals. In particular, 17 Sustainable Development Goals (SDGs) were created including important topics such as environmental sustainability, reduction of poverty and inequality, and a greater energetic and productive efficiency. The SDGs are precise and quantifiable goals, and they are the continuation of the Millennium Goals. The aim of this paper is to study the role played by the European Union's fiscal policy in achieving these goals in the period 2005-2017.

Palabras clave: Agenda 2030, políticas fiscales.

Keywords: 2030 Agenda, fiscal policies.

JEL: H3, I3, O2.

* Universidad Complutense de Madrid.

Agradezco la oportunidad, el apoyo y la guía que me han ofrecido

Jesús (ICEI) y Silvia (INE).

Contacto: rociplaz@ucm.es

** Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) & GEN-UVigo.

Agradezco la financiación recibida por el Ministerio de Ciencia e Innovación

(Proyecto PID2019-105517RB-100).

Contacto: ajsanchezfuentes@ucm.es

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7139>

1. Introducción

Desde el punto de vista institucional, el proceso de construcción de la Unión Europea ha venido marcado desde sus inicios por el diseño e implementación de sucesivos consensos que, de forma progresiva, han ido cubriendo las distintas esferas de la vida de cada ciudadano de cada país miembro. Así, hoy en día, cuesta pensar en un aspecto de nuestra vida diaria que no esté marcado por las regulaciones y políticas comunitarias. Por tanto, parece claro que la Unión Europea se consolida si somos capaces de diseñar iniciativas que introducen incentivos para perseguir objetivos comunes que aumenten la cohesión social, política y económica entre sus países miembros.

En este sentido, son especialmente interesantes aquellas que, gracias a su transversalidad, permiten integrar y abordar desafíos relativos a las diferentes esferas de nuestras sociedades. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables. En concreto, se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) que incluyen asuntos tan relevantes como la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y las desigualdades o una mayor eficiencia energética y productiva.

Aun siendo consciente de que la naturaleza de los objetivos e indicadores incluidos en los ODS no siempre requiere de esfuerzo presupuestario por parte del sector público (vía programas de gasto o vía deducciones fiscales), este trabajo aspira a realizar una primera evaluación sobre la contribución de la fiscalidad de la Unión Europea a la consecución de dichos objetivos en el periodo 2005-2017, una vez que se controla por aspectos institucionales que nos delimite el papel que han jugado aspectos

como la regulación, entre otros. Sobre todo, ahora que la pandemia del COVID-19 puede ocasionar cambios estructurales en las tendencias de estos. Para ello, se analizarán las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS y los principales indicadores macroeconómicos usados de forma recurrente en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea. Sin embargo, parece razonable pensar que los indicadores recogidos en los ODS tienen un fuerte componente de medio/largo plazo, por lo que el margen de los gestores de la política económica para incidir sobre ellos en el muy corto plazo será reducido. Además, la definición de los indicadores y objetivos a incluir en la Agenda 2030 pudo verse influenciada por la situación de los países que —*a posteriori*— han tenido mejor puntuación, lo que podría introducir endogeneidad en nuestro análisis.

Nuestros resultados, una vez controlamos los principales factores comentados, aportan evidencia empírica sobre la existencia de sinergias entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea (a excepción de los países del Este). Estos resultados nos ayudan a comprender que la contribución de la fiscalidad de cara a la consecución de los objetivos ODS es significativa. Esta evidencia permite, llegado el momento, ayudar a tomar medidas que favorezcan una mayor convergencia entre los indicadores analizados.

Por lo demás, el resto del artículo queda organizado como sigue. En el apartado 2, se presenta evidencia respecto a los logros de los países de la Unión Europea en términos de los ODS. A continuación, en el apartado 3, se presenta una síntesis breve de la evolución reciente de los principales indicadores de política fiscal en la Unión Europea. Seguidamente, en el apartado 4, se lleva a cabo el análisis empírico que nos permite arrojar luz sobre la relación existente entre ambas esferas. Finalmente, el apartado 5 recoge, sobre la base de los resultados presentados, algunas conclusiones generales.

TABLA 1
COMPARATIVA ESTRATÉGICA EUROPA 2020 VS. AGENDA 2030

Estrategia Europa 2020	Agenda 2030
Empleo	Objetivo 8: empleo decente y crecimiento económico
I+D e innovación.....	Objetivo 9: industria, innovación e infraestructuras
Educación.....	Objetivo 4: educación de calidad
Pobreza y exclusión social.....	Objetivo 1: fin de la pobreza
Cambio climático	Objetivo 13: acción climática
Energía	Objetivo 7: energía asequible y no contaminante

FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019b, p. 15).

2. La Agenda 2030 en la Unión Europea, ¿un elemento de cohesión interna?

Uno de los focos más importantes dentro de las políticas de la Unión Europea desde su creación ha sido el desarrollo sostenible (Eurostat, 2018, p. 9). A raíz de la implementación de la Agenda 2030 por parte de las Naciones Unidas, la Comisión Europea comunicó las acciones para desarrollarlo en Europa (ver Comisión Europea, 2016). Se recogía la necesidad de integrar los ODS en el marco de la política europea, siendo los indicadores implantados diferentes a los de Naciones Unidas, pero pareciéndose lo máximo posible y cubriendo todos los objetivos designados por la misma (Comisión Europea, 2016, p. 3). El objetivo de Eurostat de cara a la implementación de la Agenda 2030 fue usar indicadores que ya estuvieran en su base de datos, con el fin de evitar la creación de nuevos indicadores y así minimizar los costes del proceso. En mayo de 2017 se fijaron los 100 indicadores elegidos por el Comité del Sistema Estadístico Europeo (Eurostat, 2018, p. 9). Los criterios usados de cara a introducir nuevos indicadores estaban relacionados con sus políticas de relevancia, de admisibilidad y de calidad (Eurostat, 2019a, pp. 3, 6). En concreto, los criterios de relevancia se refieren a que los indicadores deben formar parte de políticas o iniciativas de la Unión europea (como la Estrategia Europa

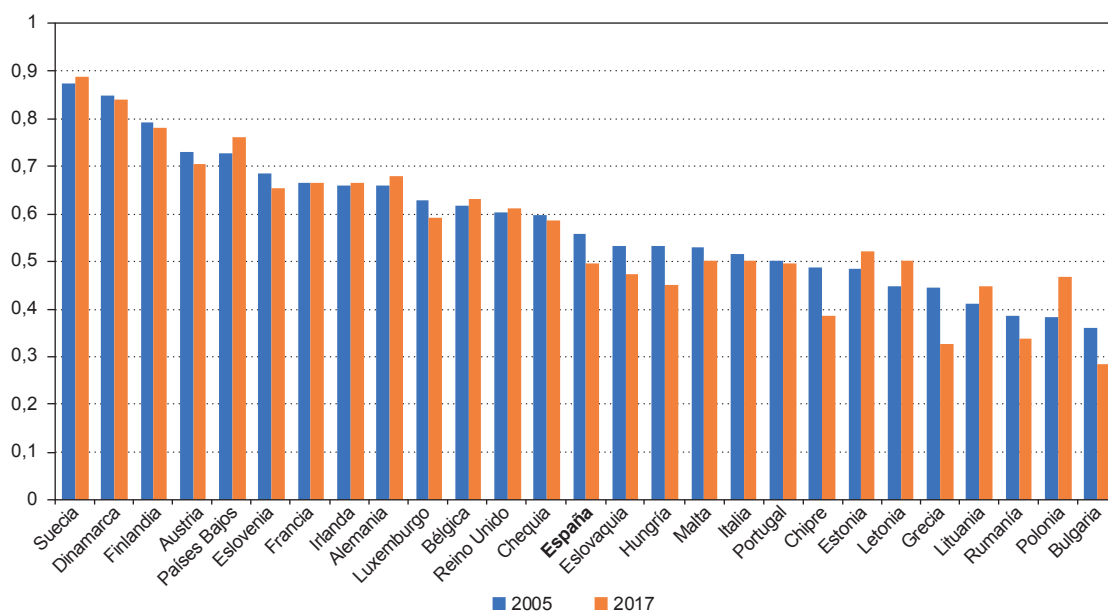
2020 o el pilar europeo de los derechos sociales) o medir dimensiones o políticas e iniciativas concretas (Eurostat, 2019a, p. 6). Por su parte, la admisibilidad se asegura de que los indicadores cumplan con el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas y, por último, para el control de calidad se da una puntuación al indicador del 0 al 3 dependiendo de varios criterios, como la frecuencia de divulgación o la cobertura temporal de los datos (Eurostat, 2019a, p. 6). Así, los indicadores usados para la Estrategia Europa 2020 se han utilizado para el seguimiento de algunos de los objetivos contenidos en la Agenda 2030. En este sentido, la Tabla 1 indica la correspondencia, *grosso modo*, de las estrategias de la Europa 2020 con la Agenda 2030¹.

Con el fin de conocer el desempeño general de los países en todos los objetivos de la Agenda 2030, hay que destacar sus fortalezas y debilidades y así realizar una comparación entre países para conocer el acercamiento (convergencia) o separación (divergencia) entre ellos. Plaza Iniesta (2020)² definió tanto índices

¹ En el análisis empírico que llevamos a cabo en este artículo usaremos como escenario central los objetivos establecidos por Naciones Unidas en la Agenda 2030. No obstante, en el Anexo 1, como análisis de robustez, puede verse la sensibilidad de nuestras estimaciones de desempeño en caso de usar aquellos incluidos en la Estrategia Europa 2020.

² Para más información puede verse el apartado 3 de Plaza Iniesta (2020).

FIGURA 1
 ÍNDICE ODS SINTÉTICO TOTAL (2005 VS. 2017)



FUENTE: Plaza Iniesta (2020).

sinéuticos parciales de cada ODS como un índice sintético global que los agrupaba, sobre la base de la metodología de Rivero y Fernández (2008). Esta metodología normaliza los valores de todos los indicadores de forma directa (cuanto más mejor) y los definidos de forma inversa (cuanto más peor). Una vez normalizados todos los indicadores dentro de cada objetivo entre 0 y 1, se agregan mediante un promedio simple —sin ponderar—, por la no existencia de criterios que permitan establecer pesos de forma no arbitraria. Esto no afecta —de forma negativa— a los índices calculados ya que la ONU considera igual de importantes todos los objetivos y metas (ONU, 2015, p. 3).

En este artículo usaremos los indicadores construidos en Plaza Iniesta (2020) para analizar la relación de estos desempeños de cada país miembro con

indicadores representativos de una de las dimensiones que pueden ayudar a explicarlos: aquellos vinculados a su política fiscal.

Así, en la Figura 1 se compara el índice sintético total de los países de la Unión Europea en los años 2005 y 2017. Los países más destacados en ambos años son Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria y Países Bajos.

Estos países también obtenían los mejores resultados en los índices sintéticos parciales. Suecia obtiene el mejor puesto debido a sus logros en todos los objetivos, que hacen de Suecia el país más comprometido con la Agenda 2030 de la Unión Europea. En la misma línea le sigue Dinamarca, con un índice sintético muy alto en ambos años. El resto de países que les siguen con un índice sintético alto son: Austria y Países Bajos. Hay un grupo de países que

TABLA 2

**CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA,
SEGÚN CARACTERÍSTICAS IDIOSINCRÁTICAS**

Grupo	Países
Mediterráneos.....	España , Portugal, Italia, Malta, Chipre y Grecia
Centroeuropesos.....	Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Austria, República Checa y Luxemburgo
Nórdicos	Dinamarca, Suecia y Finlandia
Bálticos	Lituania, Letonia y Estonia
Países del Este.....	Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumanía
Islas	Reino Unido e Irlanda

NOTA: Conviene recordar que Reino Unido no es ya miembro de la Unión Europea. Sin embargo, en nuestro análisis hemos considerado a Reino Unido como tal, dado que lo fue durante el periodo considerado en nuestro análisis.

FUENTE: Elaboración propia.

disponen de un valor del índice sintético total similar en 2017 (situados en niveles intermedios): Alemania, Irlanda, Francia, Eslovenia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Chequia. Este grupo de países no difiere mucho del año 2005, aunque España formaba parte de este y en 2017 ha empeorado sus cifras, por lo que termina estando más próximo al último grupo que, también, es el más numeroso: países con un índice sintético total medio/bajo. Dentro de este grupo se han sucedido reordenamientos en el *ranking* desde el año 2005, aunque Bulgaria obtiene la peor puntuación del grupo en casi todos los años comparados. Polonia es uno de los países que más ha mejorado desde el año 2005, mientras que Grecia, Rumanía, Hungría y Chipre han empeorado sus resultados de forma notable.

A la vista de la Figura 1 no se puede decir que durante este periodo se haya producido una convergencia entre los países de la Unión Europea (más bien lo contrario) pues todavía existen grandes diferencias en los resultados de los índices sintéticos entre unos países y otros. Dentro de la Unión Europea se observan, por tanto, grupos de países (clústeres) de similar comportamiento y resultados (con alguna excepción). Estos grupos se recogen en la Tabla 2. Para cada uno de estos grupos de países hemos procedido

a computar el índice sintético promedio parcial para cada objetivo, lo que nos ha permitido identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, que quedan recogidas en la Tabla 3.

En general, se observa que los países mediterráneos y del Este, así como los bálticos, se quedan rezagados en aspectos importantes como la innovación e industria (objetivo 9) o la desigualdad de ingresos (objetivo 10) y tampoco consiguen resultados remarcables en los otros objetivos, con la excepción de los objetivos de salud (objetivo 3) o la energía (objetivo 7) en los que mantienen cifras más similares e incluso a veces superiores (en el caso de la energía) a las de sus compañeros europeos.

Los grupos de países nórdicos y centroeuropesos, por el contrario, mantienen su predominancia en la mayoría de los ODS, siendo con diferencia los dos grupos que mejor mantienen su compromiso con la Agenda 2030.

Por lo demás, como se aprecia en la Figura 2, podríamos agrupar los ODS donde la convergencia entre los distintos países es mayor: objetivo 1: pobreza; objetivo 2: hambre; objetivo 3: salud y bienestar; objetivo 4: educación; objetivo 7: energía; objetivo 8: empleo; y objetivo 11: ciudades.

TABLA 3

FORTALEZAS Y DEBILIDADES RESPECTO A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS ODS. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES

	Fortalezas	Debilidades
España		
Mediterráneos		
Centroeuropesos		
Nórdicos		
Bálticos		
Países del Este		
Islas		

NOTA:

- | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------|--------------------------|---------------------------|
| | | | | | |
| 1. Pobreza | 2. Hambre | 3. Salud y bienestar | 4. Educación | 5. Igualdad de género | 7. Energía |
| | | | | | |
| 8. Empleos | 9. Innovación e industria | 10. Desigualdad de ingreso | 11. Ciudades | 12. Consumo y producción | 13. Acción medioambiental |
| | | | | | |
| 16. Paz, justicia e instituciones | 17. Alianzas | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

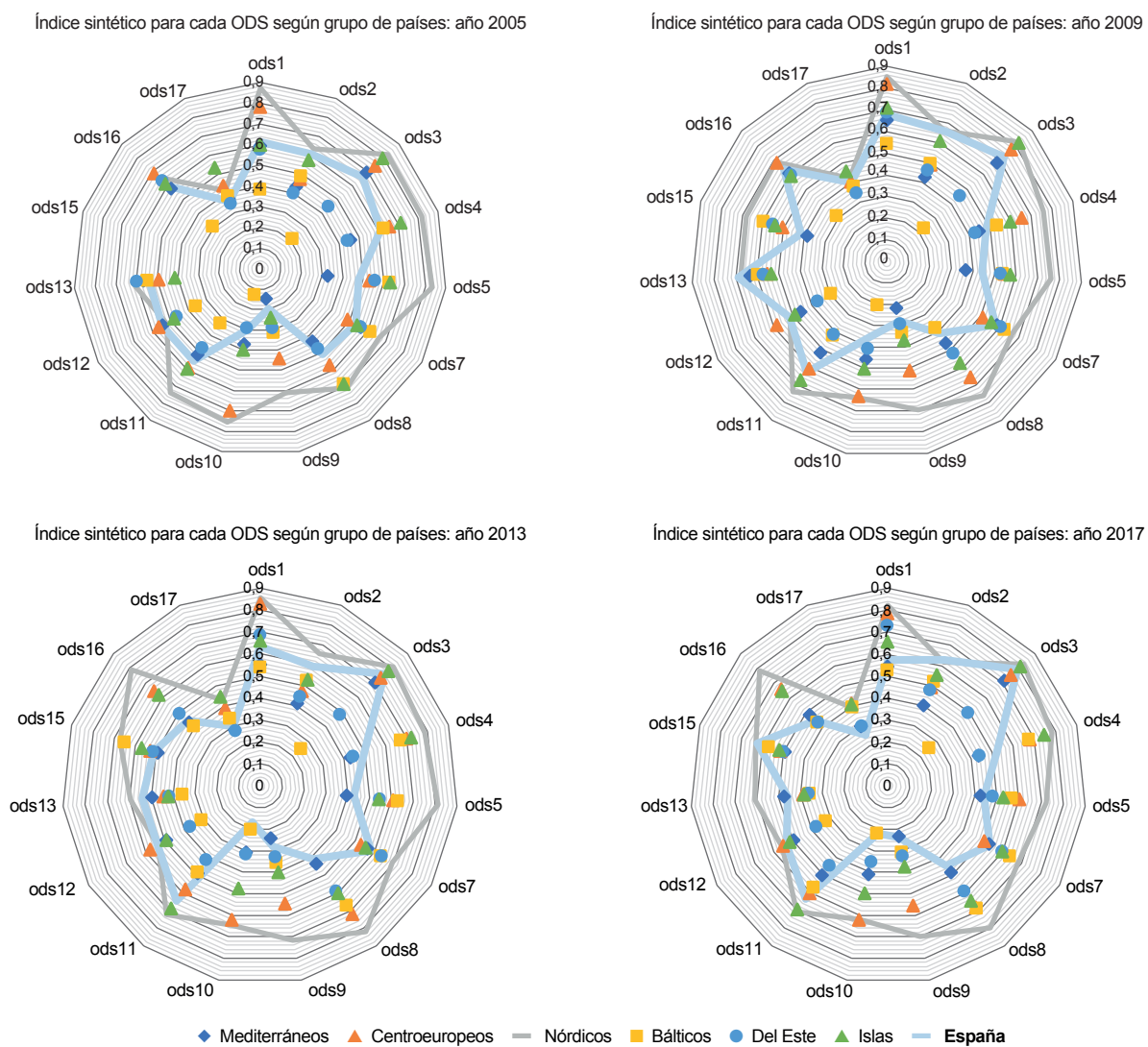
En cambio, para el resto de los objetivos obtenemos un mayor grado de divergencia entre los distintos países, por lo que parece apreciarse mayores dificultades para que determinados países mejoren su desempeño. En concreto, serían estos: objetivo 5: igualdad de género; objetivo 9: innovación e industria; objetivo 10: desigualdades de ingreso; objetivo 12: consumo y producción; objetivo 13: acción medioambiental; objetivo 15: ecosistemas terrestres; objetivo 16: paz, justicia e instituciones; y objetivo 17: alianzas para lograr los objetivos.

Por último, en estos gráficos de araña se aprecia también la evolución temporal del desempeño general en cada ODS de los grupos que hemos configurado (para los años 2005, 2009, 2013 y 2017). La principal conclusión es que los países nórdicos actúan de frontera en todos los objetivos para todos los años mostrados. Sus índices sintéticos parciales apenas varían en el periodo, situándose en el primer puesto y diferenciándose de los demás.

Especialmente, los gráficos arrojan una diferencia muy importante respecto a los países mediterráneos, bálticos y del Este, situándose sus valores muy cercanos al centro

FIGURA 2

ÍNDICE ODS SINTÉTICO TOTAL. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES



FUENTE: Elaboración propia.

del gráfico. En el caso de España destaca su posición intermedia/alta dentro del grupo de los países mediterráneos. En particular, España consigue un resultado destacable, por encima de la media de los demás grupos de países y de su grupo de pertenencia, en estos objetivos:

2 (hambre); 3 (salud y bienestar); 11 (ciudades); y 15 (ecosistemas terrestres). Por otro lado, aún se encuentra bastante rezagada en aspectos como: el empleo (objetivo 8); las desigualdades de ingreso (objetivo 10); la innovación e industria; (objetivo 9); y las alianzas (objetivo 17).

Una mayor convergencia en el desempeño en los ODS sería una manera de conseguir una mayor cohesión entre los países de la Unión Europea, todavía muy lejos de alcanzarse. En este sentido, esta información puede servir a la Unión Europea para orientar sus ayudas en aquellos países más rezagados y que tienen margen de mejora en aspectos básicos como la educación, la salud o las distintas dimensiones de desigualdades recogidas en los ODS.

Para concluir este apartado, parece lógico pensar que el desempeño de los ODS puede estar fundamentado y/o relacionado con el desempeño de cada sociedad en otras muchas dimensiones. En concreto, en lo que resta del artículo analizaremos su relación respecto a los indicadores de política fiscal usados regularmente para el seguimiento y supervisión de las finanzas públicas nacionales en el marco de la Unión Europea.

3. Evolución reciente de los indicadores de política fiscal en la Unión Europea

Dentro del marco institucional de la Unión Europea, podríamos encontrar pocos aspectos que hayan recibido tanta atención de la comunidad académica y/o institucional como el diseño y seguimiento de la política fiscal de sus países miembros, como puede comprobar el lector en cualquiera de los artículos que acompañan a este documento en el volumen de la revista. Durante nuestro periodo de análisis (2005-2017) se ha pasado de una situación inicial donde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento venía obteniendo un elevado nivel de consenso y funcionando con cierta solvencia a otro escenario, el llamado «semestre europeo» —resultado de reformas sucesivas— donde el marco de supervisión y seguimiento de las finanzas públicas de la Unión Europea ha sido profundamente reforzado, con el objetivo de fortalecer el carácter preventivo de la supervisión fiscal. Por ejemplo: *i)* incluía protocolos de actuación ante desequilibrios macroeconómicos (conocido como MIP, por sus siglas en inglés); *ii)* perseguía una mayor transparencia en la

publicación intraanual de datos de los presupuestos de las Administraciones públicas; y *iii)* convertía en plurianual los objetivos presupuestarios establecidos para los países en sus documentos de planificación³.

En nuestro caso, dada la naturaleza empírica de nuestro análisis, nuestra contribución al mismo se basará en un enfoque cuantitativo que permite identificar los hechos estilizados básicos que, esperamos, permitan al lector establecer los antecedentes oportunos para facilitar la comprensión de los resultados presentados en el apartado 5.

Para ello, presentamos en primer lugar la Figura 3, donde se muestra una comparativa de los principales indicadores macroeconómicos de política fiscal para España, junto con el total de la EU-27 y según la clasificación dada en la Tabla 2.

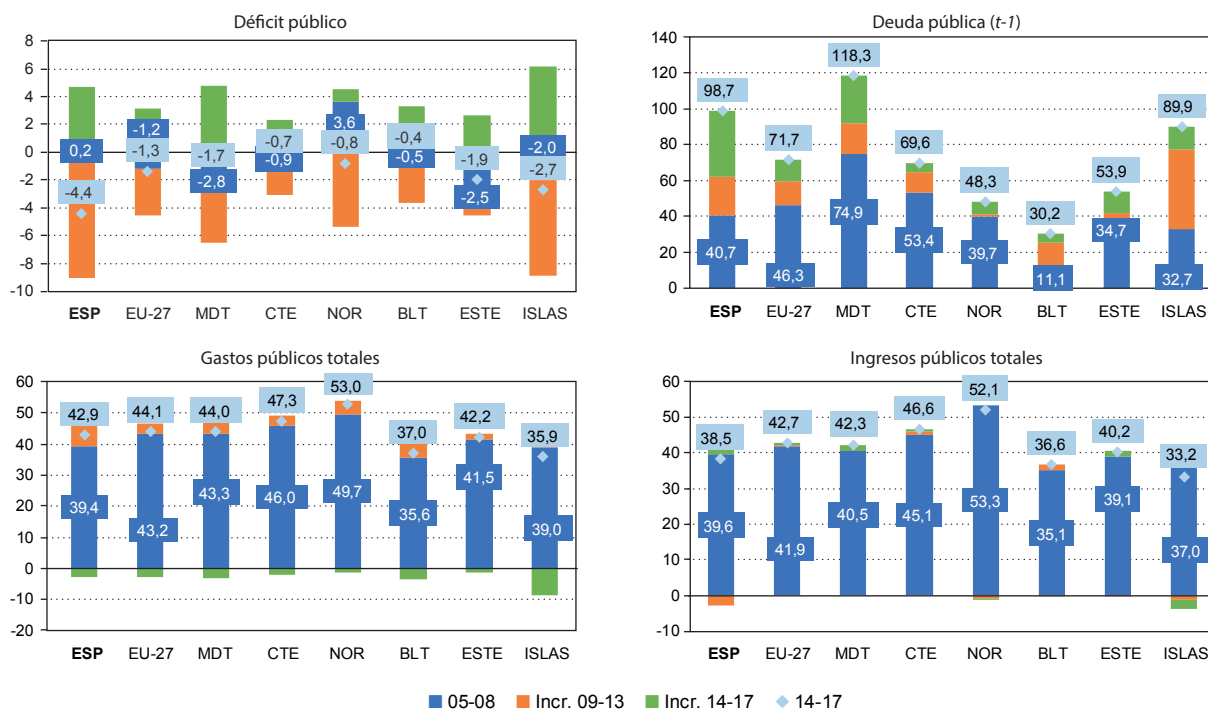
La principal evidencia que podemos constatar es que, si bien se observan movimientos sincrónicos en cuanto a la evolución de los distintos indicadores, los diferentes grupos de países presentan perfiles propios respecto a la intensidad de los incrementos registrados (positivos o negativos) en cada uno de los indicadores incluidos. Así, los países mediterráneos y las islas son los que han empeorado más durante nuestro periodo de análisis su situación de endeudamiento. Los primeros, incluso, con un importante crecimiento del nivel de deuda una vez se inició la recuperación económica a partir de 2014.

En cuanto al nivel de gastos e ingresos públicos, son los países centroeuropeos y nórdicos los que destacan respecto al resto, con niveles próximos al 50 %, lo que vendrá asociado, como cabe esperar, a un nivel de presión fiscal por encima del resto. Queremos también hacer notar cómo la diferencia de los niveles de ingresos es superior a la obtenida para los niveles de gastos lo que puede erosionar la sostenibilidad de las finanzas de las Administraciones públicas en el medio-largo plazo y, por tanto, condicionar la puesta en marcha de medidas

³ Para más información, puede verse el apartado 5 de Contretras y Sánchez Fuentes (2017).

FIGURA 3

PRINCIPALES INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL, 2005-2017. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES (Expresados como porcentajes del PIB)



NOTA: Las cifras de déficit público han sido ajustadas según los gastos temporales *one-off* incluidos en la fuente original (a partir de 2010).
 FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

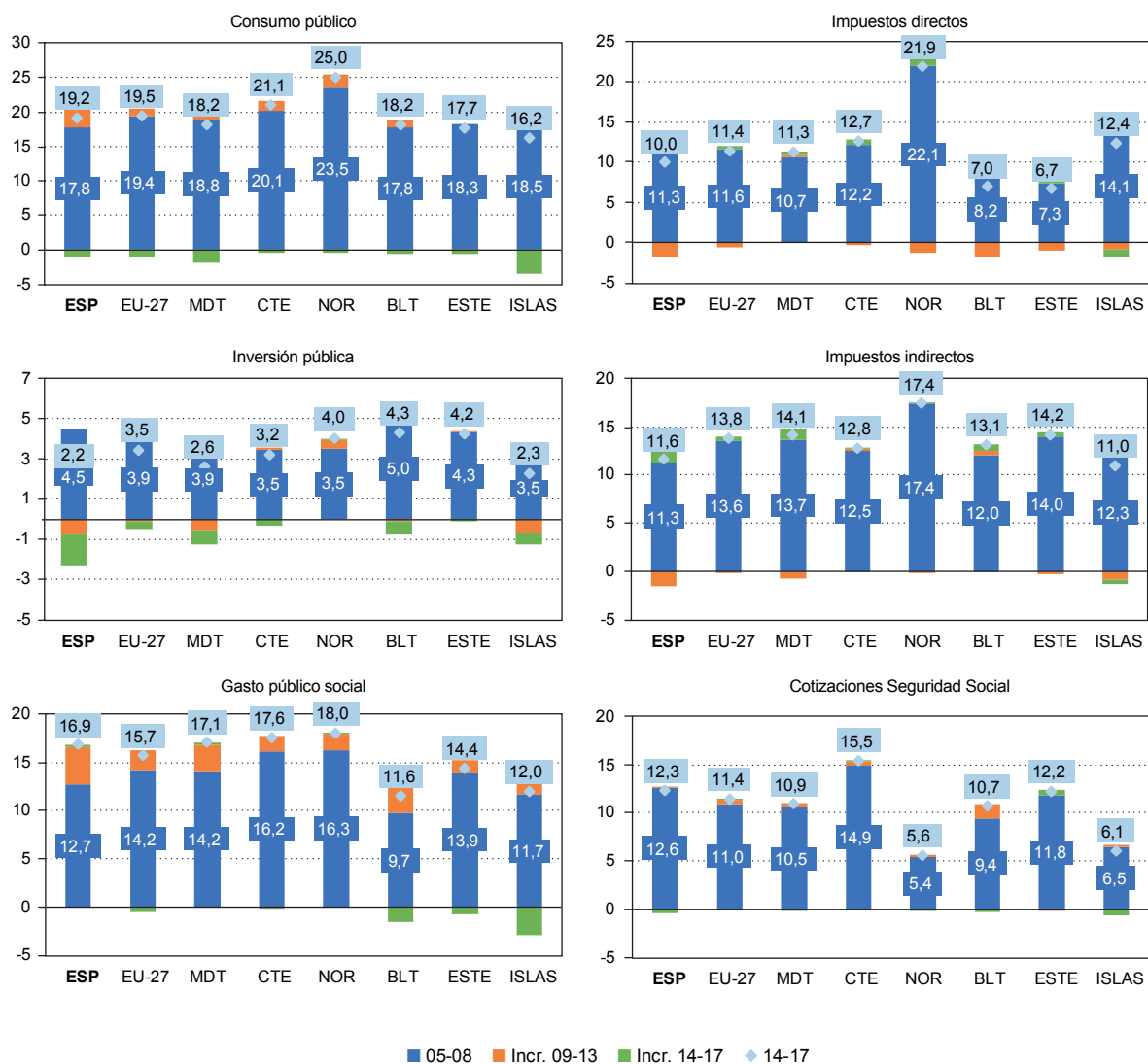
expansivas dirigidas a favorecer objetivos estructurales como, entre otros, los vinculados a los ODS.

A continuación, en la Figura 4 presentamos la composición para cada país y periodo según componentes, tanto por el lado de los gastos (columna izquierda) como por el de los ingresos (columna derecha). Por el lado del gasto, consideramos una descomposición compuesta por el consumo público, la inversión pública y el gasto social. Se observa cómo existen diferencias significativas en los niveles de consumo público entre nórdicos y el resto de los países (más de 5 puntos porcentuales del PIB), siendo las islas quienes más lo han reducido en la última fase de recuperación económica.

También vemos cómo la inversión pública ha sido una de las partidas sacrificadas en el intento de contener el gasto durante este periodo (especialmente en países como España). Finalmente, vemos cómo el gasto social aumentó de forma generalizada durante el periodo 2009-2013 (ante las mayores necesidades de cobertura de situaciones de desempleo, por ejemplo) y que, en el inicio de la recuperación, aún no se ha retrocedido a los niveles previos.

Por el lado de los ingresos, consideramos la división según la naturaleza de los impuestos (directos, indirectos y cotizaciones sociales). Esto nos permite comparar la importancia relativa que cada país da a los distintos canales de financiación. Así, observamos como

FIGURA 4
COMPOSICIÓN DE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS (2005-2017).
ESPAÑA VS. GRUPOS DE PAÍSES
 (Expresados como porcentajes del PIB)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

los países nórdicos y las islas concentran su recaudación más en impuestos directos e indirectos, frente a las cotizaciones sociales, que son más usadas por los países centroeuropeos y mediterráneos. También como la

dinámica negativa de la economía ha provocado caídas de ingresos, a pesar de las reformas fiscales introducidas por los Gobiernos nacionales, que son más importantes en el caso de los impuestos directos.

4. Contribución de la política fiscal a los objetivos ODS

En este apartado se presentan los resultados obtenidos en nuestro análisis empírico. En concreto, procedemos a realizar un análisis para el periodo 2005-2017, en tres etapas, que nos permiten identificar y perfilar las relaciones de correlación y comovimiento existente entre los indicadores relativos a los ODS y a los de política fiscal presentados con anterioridad⁴. Para ello, consideramos los distintos subperiodos que han condicionado la evolución de los principales agregados fiscales: *i*) boom previo a la Gran Recesión (2005-2008); *ii*) fase más recesiva de la Gran Recesión (2009-2013); y *iii*) fase donde se inicia la recuperación económica (2014-2017).

En primer lugar, presentamos evidencia sobre la correlación incondicional entre ambas dimensiones. Así, en la Figura 5 presentamos los resultados relativos al índice sintético total, por el lado de los ODS, y los gastos e ingresos públicos totales, por el lado de los indicadores fiscales⁵. En la columna izquierda vemos el gráfico de dispersión para cada subperiodo por países, mientras que la columna derecha nos muestra cómo quedaría según la clasificación de países recogida en la Tabla 2.

Así, se obtiene una correlación positiva entre ambos factores indicando que mayores niveles de gasto e ingreso público están asociados a un mejor desempeño en la batería de indicadores recogidos en los ODS de Naciones Unidas. Sin embargo, también se aprecia una tendencia decreciente en cuanto a la significatividad de esta asociación de unos (los indicadores de política

fiscal) frente a otros (los relativos a los ODS). Según grupo de países, se observa un claro liderazgo de los nórdicos respecto al resto de países.

En segundo lugar, siguiendo a Hauptmeier *et al.* (2011, 2015), estimamos un modelo econométrico (una regresión de panel) que nos permite testear la significatividad de las correlaciones estimadas, una vez se controla por otros potenciales factores determinantes institucionales relacionados con las dimensiones analizadas. Con el objetivo de adoptar un enfoque de medio plazo, agrupamos los años disponibles en tres subperiodos: 2005-2008, 2009-2013 y 2014-2017. Entre otros, hemos incluido variables incluidas en la base de datos AMECO de la Comisión Europea relativas a la situación de cada país al comienzo del año en curso (*output gap* —momento coyuntural dentro del ciclo económico— y nivel de endeudamiento público), y otras relativas al entorno institucional⁶: *i*) tipo de sistema político (parlamentario, presidencialista, etc.); *ii*) ciclo electoral (si se producen o no elecciones legislativas un año dado); *iii*) existencia de controles y contrapesos institucionales (control del Gobierno por las cámaras representativas, la oposición, etc.); y *iv*) eficacia del Gobierno.

Los resultados obtenidos se incluyen en la Tabla 4. La principal conclusión es que, incluso controlando factores institucionales claves —que resultan mayoritariamente significativos— la mayoría de los indicadores de política fiscal (todos a excepción del déficit público y las cotizaciones sociales) muestran una asociación positiva con mejores guarismos en los indicadores ODS.

Entre los factores institucionales, destaca el efecto mayor causado por la eficacia del Gobierno, lo que indica que no solo importa la cantidad de recursos empleados (un mayor nivel de ingresos y/o gastos públicos) sino también la calidad y eficacia de las políticas públicas

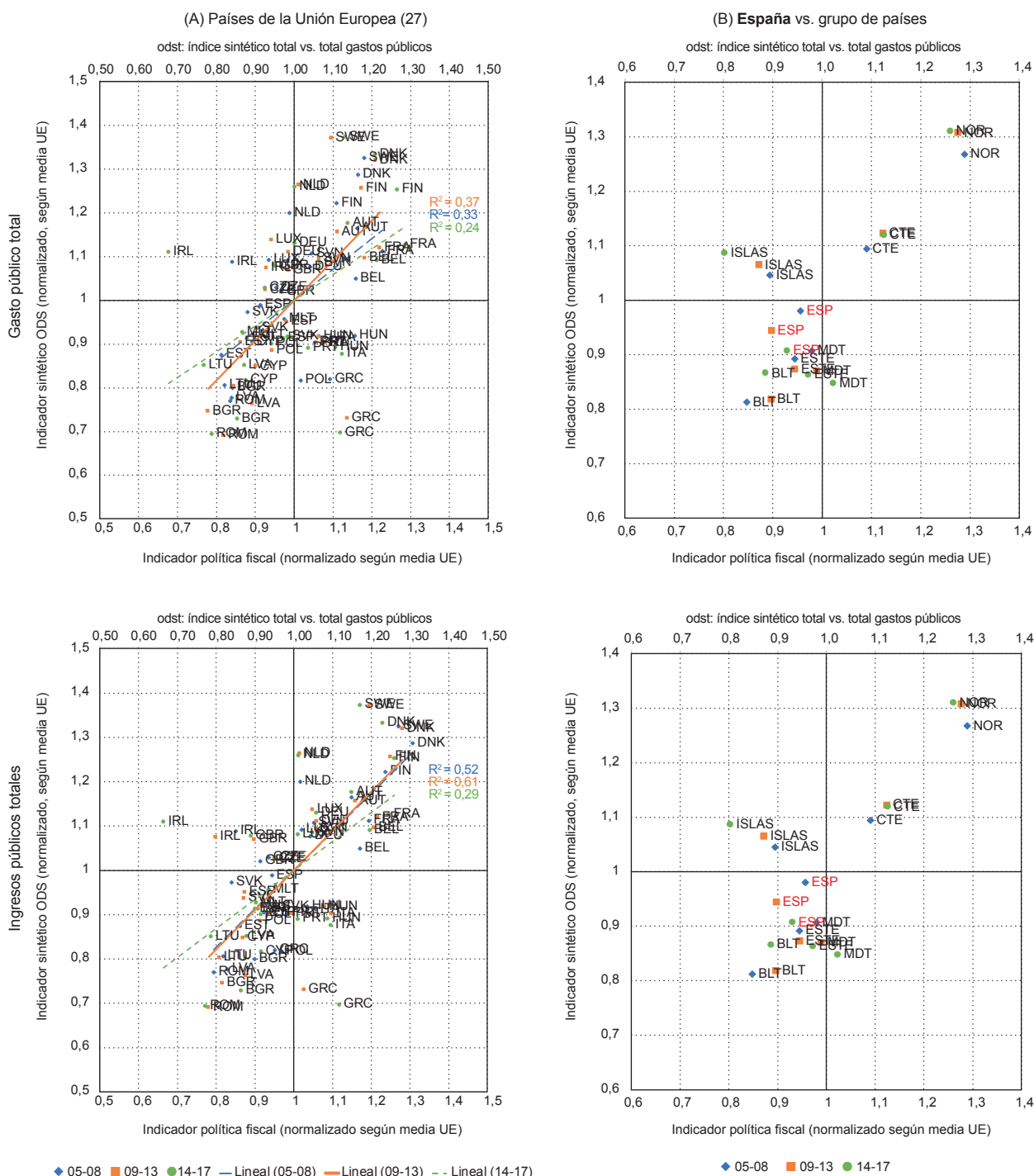
⁴ Por razones de brevedad, aunque hemos realizado el análisis para todos los indicadores de gasto/ingreso público y para todos los indicadores sintéticos parciales relativos a cada ODS, en el texto principal se presenta solo una selección de resultados que permite identificar los factores explicativos claves.

⁵ Como análisis de robustez, hemos calculado también los resultados considerando por el lado fiscal, el déficit público primario y los gastos públicos primarios. Las principales conclusiones derivadas de los resultados obtenidos van en la misma línea de lo presentado en este artículo.

⁶ Estas variables han sido obtenidas de la base de datos «Database of Political Institutions (DPI)» y «Worldwide Governance Indicators (WGI)», publicadas regularmente por el Banco Mundial. Para más información respecto a estas fuentes, ver Beck *et al.* (2000) y Kaufmann *et al.* (2010), respectivamente.

FIGURA 5

ANÁLISIS DE CORRELACIÓN INCONDICIONAL: ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 4
REGRESIÓN DE PANEL, ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL

Variable dependiente: «odst: índice sintético total»

	Déficit público	Total gastos públicos	Total ingresos públicos	Presión fiscal (incl. cotiz. Seg. Soc)	Consumo público	Inversión pública	Gasto público social	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotiz. Seg. Soc.	Presión fiscal (excl. cotiz. Seg. Soc.)
Índice política fiscal	0.0536 [0.1464]	0.4328 *** [0.0853]	0.4356 *** [0.0840]	0.4956 *** [0.0974]	0.8371 *** [0.1559]	0.6265 *** [0.1443]	1.4901 ** [0.6110]	0.3045 *** [0.0977]	0.7076 *** [0.1112]	0.0609 [0.1163]	0.5206 *** [0.0939]
Output gap (t-1)	0.1313 [0.1883]	0.2462 [0.1601]	0.231 [0.1707]	0.1645 [0.1600]	0.2269 [0.1779]	0.2821 * [0.1663]	0.1749 [0.2085]	0.1328 [0.1782]	0.1935 [0.1812]	0.133 [0.1870]	0.1708 [0.1532]
Deuda pública (t-1)	-0.0108 [0.0158]	-0.0426 *** [0.0154]	-0.0306 ** [0.0140]	-0.0402 *** [0.0144]	-0.023 * [0.0136]	-0.04 *** [0.0138]	0.0138 [0.0186]	-0.0175 [0.0131]	-0.0128 [0.0137]	-0.0145 [0.0142]	-0.0352 *** [0.0133]
Sistema político	0.0231 *** [0.0078]	0.0145 ** [0.0063]	0.0149 ** [0.0057]	0.0162 *** [0.0055]	0.018 *** [0.0065]	0.0185 *** [0.0063]	0.0225 *** [0.0074]	0.0197 *** [0.0073]	0.0215 *** [0.0079]	0.023 *** [0.0075]	0.0166 *** [0.0057]
Elecciones legislativas	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]
Controles y contrapesos institucionales	0.0139 *** [0.0034]	0.0148 *** [0.0030]	0.0144 *** [0.0029]	0.0135 *** [0.0031]	0.0132 *** [0.0030]	0.0139 *** [0.0031]	0.0142 *** [0.0030]	0.0133 *** [0.0034]	0.0158 *** [0.0029]	0.0139 *** [0.0033]	0.0129 *** [0.0031]
Eficacia Gobierno	0.1293 *** [0.0080]	0.1108 *** [0.0072]	0.1049 *** [0.0077]	0.1017 *** [0.0076]	0.1075 *** [0.0077]	0.1205 *** [0.0077]	0.1388 *** [0.0084]	0.1125 *** [0.0088]	0.1261 *** [0.0066]	0.1304 *** [0.0075]	0.1007 *** [0.0073]
Constante	0.2918 *** [0.0162]	0.1487 *** [0.0270]	0.1583 *** [0.0260]	0.1728 *** [0.0242]	0.1693 *** [0.0247]	0.2295 *** [0.0181]	0.2092 *** [0.0365]	0.2876 *** [0.0157]	0.194 *** [0.0208]	0.2849 *** [0.0190]	0.1673 *** [0.0231]
Observaciones	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
Adj. R2	83,6 %	88,5 %	88,7 %	89,2 %	88,3 %	86,5 %	84,7 %	85,1 %	87,4 %	83,7 %	89,8 %

NOTA: Los asteriscos refieren a la significatividad de los coeficientes. Como es habitual, se incluye 1, 2 o 3 asteriscos cuando resultan significativos al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia.

implementadas. También se observa cómo un nivel de endeudamiento previo alto puede tener un efecto negativo y, por tanto, reducir el margen de maniobra (y éxito) de los países. En cuanto a la disyuntiva «ingresos vs. gastos», si miramos a los coeficientes resultantes para

los componentes considerados, observamos que las partidas de gasto parecen causar un impacto mayor en los registros de los indicadores ODS.

Parece razonable pensar que los indicadores recogidos en los ODS tienen un fuerte componente de

TABLA 5
REGRESIÓN DE PANEL, ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL (RETARDADOS)

Variable dependiente: «odst: índice sintético total»

	Déficit público	Total gastos públicos	Total ingresos públicos	Presión fiscal (incl. cotiz. Seg. Soc)	Consumo público	Inversión pública	Gasto público social	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotiz. Seg. Soc.	Presión fiscal (excl. cotiz. Seg. Soc.)
Índice política fiscal	0.3353 * [0.1823]	0.4784 *** [0.0882]	0.4845 *** [0.0833]	0.5651 *** [0.1014]	0.9123 *** [0.1569]	0.5852 *** [0.1649]	0.3724 [0.6151]	0.313 *** [0.1004]	0.6978 *** [0.1164]	0.0749 [0.1178]	0.5763 *** [0.0963]
Output gap (<i>t-1</i>)	0.1772 [0.2380]	0.1064 [0.2036]	0.1303 [0.2015]	0.0488 [0.1906]	0.096 [0.2066]	0.2082 [0.2111]	0.1489 [0.2492]	0.129 [0.2272]	0.1577 [0.2275]	0.155 [0.2375]	0.0548 [0.1842]
Deuda pública (<i>t-1</i>)	0.0101 [0.0201]	-0.0555 *** [0.0183]	-0.0349 ** [0.0170]	-0.0454 ** [0.0178]	-0.0295 * [0.0167]	-0.0359 ** [0.0180]	0.0009 [0.0207]	-0.0131 [0.0162]	-0.0068 [0.0167]	-0.0076 [0.0178]	-0.0389 ** [0.0159]
Sistema político	0.0225 ** [0.0093]	0.015 ** [0.0066]	0.0147 ** [0.0067]	0.0152 ** [0.0065]	0.0177 ** [0.0073]	0.0192 *** [0.0072]	0.0224 ** [0.0090]	0.0195 ** [0.0085]	0.0215 ** [0.0095]	0.0225 ** [0.0088]	0.0159 ** [0.0068]
Elecciones legislativas	0.0001 [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 * [0.0000]	0.0001 * [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0.0001 * [0.0000]
Controles y contrapesos institucionales	0.0137 *** [0.0032]	0.0137 *** [0.0027]	0.0127 *** [0.0029]	0.0118 *** [0.0032]	0.0129 *** [0.0026]	0.0134 *** [0.0030]	0.0147 *** [0.0032]	0.0133 *** [0.0032]	0.0151 *** [0.0029]	0.0143 *** [0.0032]	0.0111 *** [0.0033]
Eficacia Gobierno	0.1264 *** [0.0079]	0.1106 *** [0.0078]	0.1027 *** [0.0082]	0.0992 *** [0.0083]	0.1103 *** [0.0078]	0.1226 *** [0.0080]	0.1333 *** [0.0086]	0.1137 *** [0.0093]	0.1268 *** [0.0069]	0.1323 *** [0.0076]	0.0992 *** [0.0080]
Constante	0.2947 *** [0.0185]	0.1386 *** [0.0298]	0.1516 *** [0.0236]	0.1629 *** [0.0222]	0.1562 *** [0.0270]	0.2332 *** [0.0197]	0.2651 *** [0.0389]	0.2846 *** [0.0167]	0.1958 *** [0.0202]	0.2779 *** [0.0198]	0.1613 *** [0.0216]
Observaciones	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
Adj. R2	83,4 %	87,4 %	88,3 %	89,1 %	87,4 %	85,2 %	82,9 %	84,4 %	86,3 %	82,9 %	89,6 %

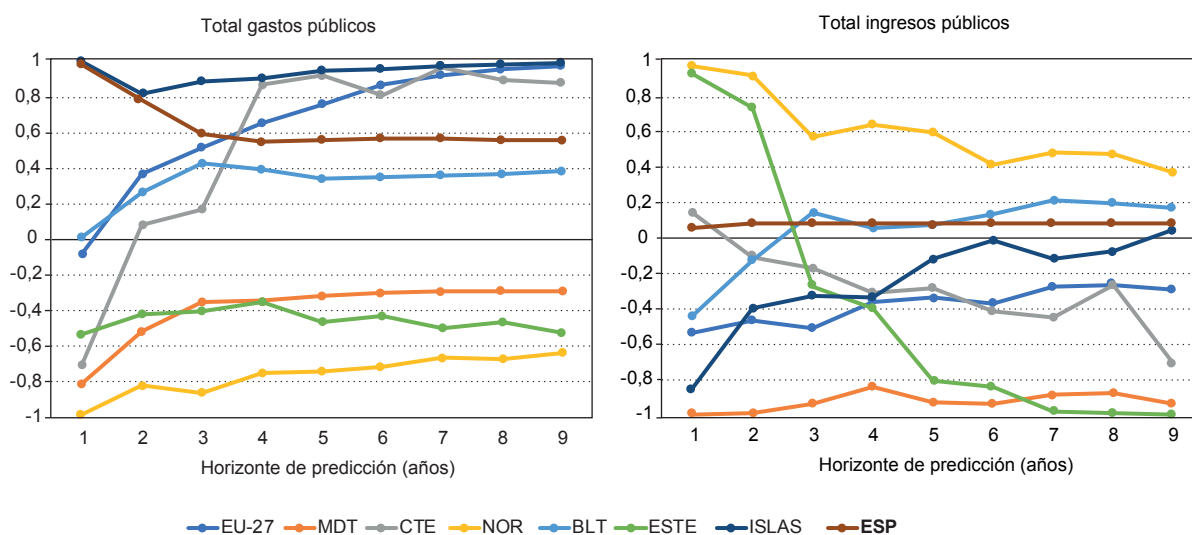
NOTA: Los asteriscos refieren a la significatividad de los coeficientes. Como es habitual, se incluye 1, 2 o 3 asteriscos cuando resultan significativos al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.
FUENTE: Elaboración propia.

medio/largo plazo, por lo que el margen de los gestores de la política económica para incidir sobre ellos en el muy corto plazo será reducido. Además, la definición de los indicadores y objetivos a incluir en la Agenda 2030 pudo verse influenciada por la situación

de los países que —*a posteriori*— han tenido mejor puntuación, lo que podría introducir endogeneidad en nuestro modelo. Por ello, como análisis de robustez de nuestros resultados, hemos considerado repetir el modelo anterior, pero retardando el indicador relativo

FIGURA 6

ANÁLISIS DINÁMICO DE COMOVIMIENTO (DEN HAAN, 2000): ODS VS. FISCALIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

a la política fiscal. Los resultados se presentan en la Tabla 5. Como se aprecia, coinciden en líneas generales con lo obtenido en el primer modelo, tanto en significatividad como en el signo del coeficiente. Solo representan una excepción, los coeficientes de la inversión pública y la presión fiscal (excl. cotizaciones sociales), que pierden la significatividad.

Finalmente, siguiendo a Den Haan (2000), realizaremos un análisis dinámico del comovimiento existente entre las series analizadas que arroja luz sobre la evolución de las correlaciones estimadas en distintos horizontes temporales.

Así, la Figura 6 compara para distintos horizontes temporales de predicción la evolución dinámica de las correlaciones para el caso español y los grupos de países incluidos en la Tabla 2, reflejados en el eje X según número de años, para una selección de indicadores de política fiscal (gastos e ingresos públicos).

Así, se observan distintos perfiles más o menos orientados hacia los ingresos o los gastos. De esta forma, podríamos situar a España en línea con el conjunto de la Unión Europea, gracias a sus similitudes tanto con los países de su entorno (mediterráneos) como los centroeuropeos y las islas. Este grupo se caracterizaría por presentar una correlación positiva mayor en el caso de los gastos públicos. Al contrario, los países nórdicos marcan perfil propio, caracterizado por una fuerte correlación positiva (negativa) con los ingresos (gastos) públicos. En el caso de los bálticos, se obtiene una correlación más baja (y plana) respecto a los objetivos ODS y, finalmente, los países del Este muestran una correlación negativa para ambos indicadores de política fiscal. Esto último indica que, para estos países, su fiscalidad no está siendo un elemento que ayude a la consecución de los objetivos ODS.

5. Conclusiones

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables.

En este artículo hemos analizado las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS, un ejemplo exitoso de lo que el consenso político internacional puede estimular respecto a logros deseables en el medio/largo plazo, y los principales indicadores macroeconómicos usados de forma recurrente en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea, otro elemento fundamental dentro de la arquitectura institucional europea. Nuestros resultados aportan evidencia empírica sobre la existencia de una asociación positiva entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea (a excepción de los países del Este). También muestran que existen perfiles propios para determinados grupos de países que pueden hacer que sea necesario usar aproximaciones diferenciadas si se quiere favorecer tanto un mejor desempeño conjunto en cuanto a los objetivos ODS como mejorar específicamente su actuación en cualquiera de las 17 dimensiones recogidas en la propuesta diseñada por la Organización de Naciones Unidas. Por último, obtenemos resultados relativos a la relevancia de llevar a cabo reformas estructurales y/o institucionales, dado que los objetivos agrupados en los ODS difícilmente se pueden acometer sin contar con un entorno institucional de calidad, con características aquí incluidas como tener un Gobierno eficaz, o medidas de control y contrapeso en el sistema político, que favorecen un mejor rendimiento en los indicadores ODS.

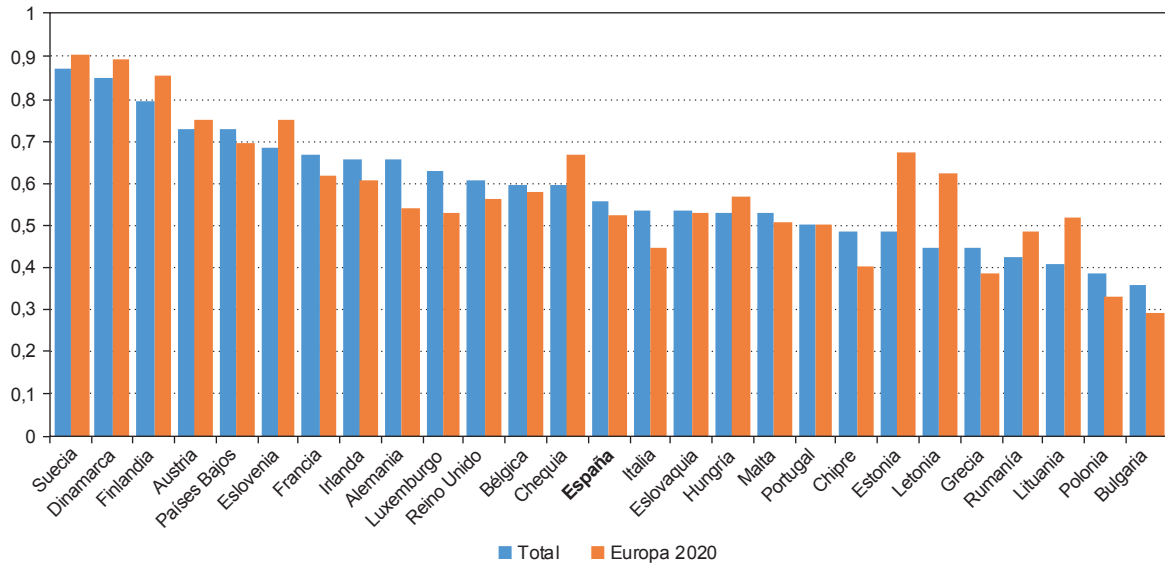
Referencias bibliográficas

- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keefer, P. & Walsh, P. (2000). *New tools and new tests in comparative political economy: The database of political institutions*. World Bank Group, Working Paper No. 2283.
- Comisión Europea (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European future. European action for sustainability*. COM(2016) 739 final.
- Contreras, C. & Sánchez Fuentes, A. J. (2017). Disciplina presupuestaria: ¿qué hemos aprendido de la Gran Recesión? En *Lecciones para después de una crisis: estudios en homenaje al Profesor Albi* (pp. 35-78). Instituto de Estudios Fiscales.
- Den Haan, W. (2000). *The comovement between output and prices*. *Journal of Monetary Economics*, 46(1), pp. 3-30.
- Eurostat (2018). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context (2018 edition)*.
- Eurostat (2019a). *EU SDG Indicator set 2019. Result of the review in preparation of the 2019 edition of the EU SDG monitoring report*.
- Eurostat (2019b). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*.
- Hauptmeier, S., Sánchez Fuentes, A. J. & Schuknecht, L. (2011). *Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area*. *Journal of Policy Modeling*, 33(4), 597-617.
- Hauptmeier, S., Sánchez Fuentes, A. J. & Schuknecht, L. (2015). *Spending dynamics in euro area countries: composition and determinants*. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 215(4), 119-138.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 5430.
- Lamo, A., Pérez, J. J. & Schuknecht, L. (2013). *The cyclicalities of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area*. *Applied Economics*, 45(12), 1551-1569.
- ONU (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1).
- Plaza Iniesta, R. (2020). *Una síntesis cuantitativa del cumplimiento de la Agenda 2030 en la Unión Europea* [Máster Universitario en Estadísticas Oficiales e Indicadores Sociales y Económicos]. Universidad Complutense de Madrid.
- Rivero, M. S. & Fernández, J. I. P. (2008). *Medida de la sostenibilidad turística. Propuesta de un índice sintético*. Centro de Estudios Ramón Areces.

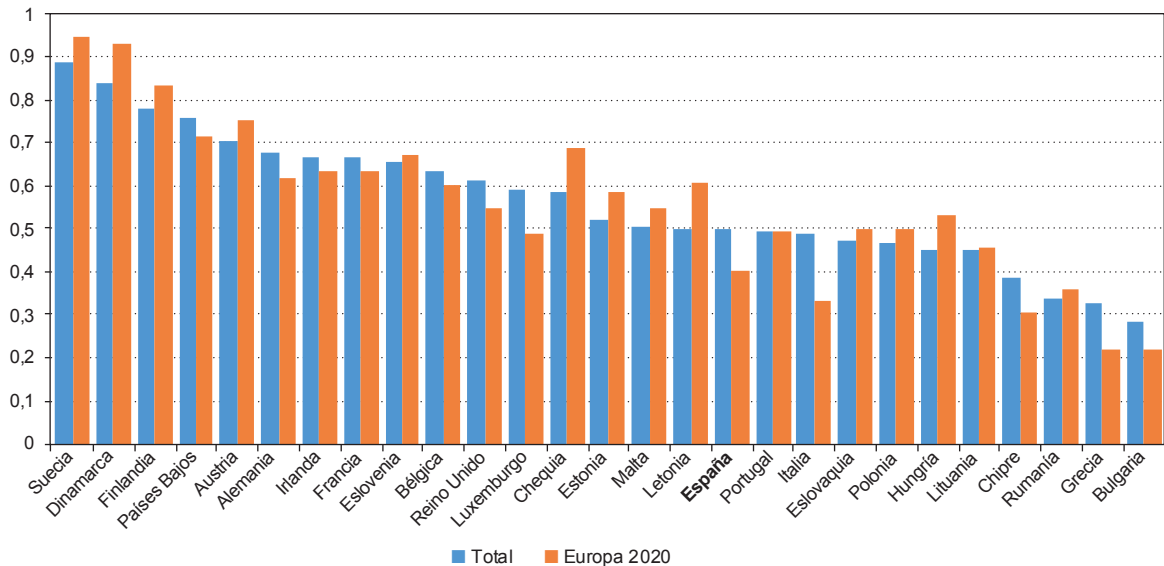
ANEXO 1

ODS DEFINIDOS POR LA ONU VS. EUROPA, 2020

Índice sintético total vs. índice sintético Europa 2020. Año 2005



Índice sintético total vs. índice sintético Europa 2020. Año 2017



FUENTE: Elaboración propia.