

La eficiencia del sector público, clave para la consolidación fiscal¹

Oriol Aspachs, Anna Campos, Jordi Gual y Judit Montoriol

CaixaBank Research

1 La importancia de la consolidación fiscal

LA DEUDA PÚBLICA DE ESPAÑA SE HA ESTABILIZADO en alrededor del 100 % del PIB, después de ocho años de aumento continuado y pronunciado. Sin embargo, todo apunta a que el proceso de reducción será lento: previsiones de entidades como el FMI y la AIREF sitúan la deuda en niveles aún por encima del 90 % hasta 2021². En particular, el análisis realizado por la AIREF refleja que serán necesarias dos décadas para reducir la deuda hasta el 60 % del PIB³. Ante este elevado nivel de deuda es de vital importancia perseverar en el proceso de ajuste fiscal. Ello es imprescindible para que los estabilizadores fiscales automáticos puedan volver a operar cuando se produzca la próxima recesión y para reducir la vulnerabilidad frente a eventuales *shocks*, como aumentos inesperados de los tipos de interés.

2 Año 2015: una oportunidad perdida

En el año 2015, España perdió una oportunidad de oro para reforzar la consolidación de las cuentas públicas: el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se situó en el 5,0 % del PIB al cierre de 2015 (en el 5,1 % si se tienen en cuenta las pérdidas por ayudas a instituciones financieras).

¹ Este artículo se basa en la ponencia presentada por Jordi Gual en la conferencia en homenaje a José Luis Malo de Molina, celebrada en el Banco de España el día 25 de abril de 2016.

² El FMI estima que la deuda pública se situará en el 92,8 % en 2021. FMI (2016), «Too Slow for Too Long», *World Economic Outlook*.

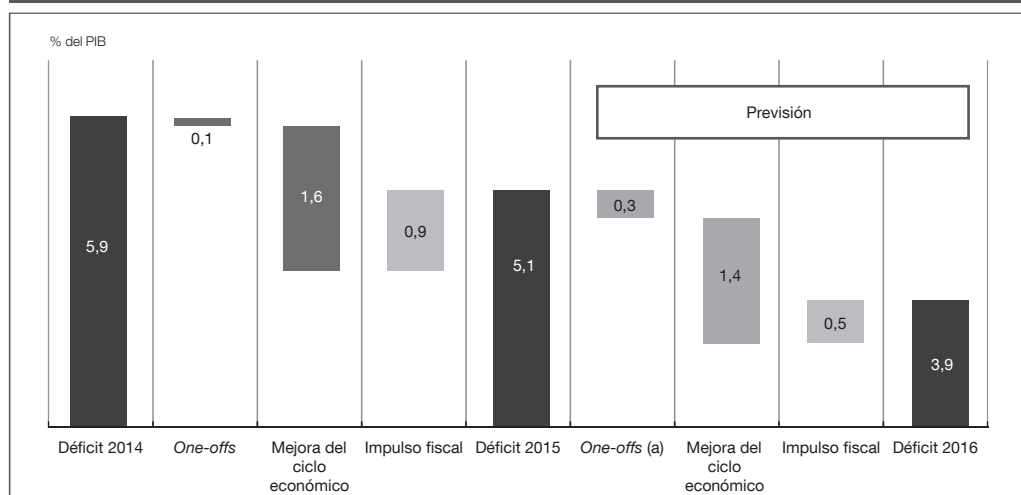
³ AIREF (2016), *Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016*.

Ante todo, es preciso destacar que España había realizado un importante esfuerzo para reducir el déficit público en los dos años previos. En concreto, logró que descendiera del 10,4 % del PIB en 2012 al 5,9 % del PIB en 2014, lo que supone una reducción de más de 4 puntos porcentuales (pp) en dos años en un contexto recesivo y de débil crecimiento económico. Sin embargo, en 2015, el déficit sobrepasó en 0,8 pp el objetivo del 4,2 % comprometido con Bruselas. Esta significativa desviación parece difícil de justificar en un contexto en el que la buena evolución de la economía y los bajos tipos de interés han jugado a favor de la consolidación fiscal. En concreto, en ausencia de la reforma tributaria y de otras medidas de carácter expansivo, los estabilizadores automáticos habrían comportado una disminución del déficit de aproximadamente 1,6 pp del PIB, respecto al 5,8 % de 2014⁴, y, por tanto, se habría cerrado el año 2015 con cifras cercanas al objetivo acordado con Bruselas. Con una política fiscal neutra estimamos que el crecimiento económico habría sido del 2,8 % aproximadamente, en lugar del 3,2 %.

En 2015, España no solo no aprovechó la mejora de la coyuntura económica para acelerar el proceso de consolidación, sino que llevó a cabo una política fiscal claramente expansiva. En concreto, el impulso fiscal fue aproximadamente de 0,9 pp del PIB (véase gráfico 1).

⁴ La cifra de déficit del 5,8 % no tiene en cuenta las pérdidas por ayudas a instituciones financieras.

GRÁFICO 1 **DÉFICIT PÚBLICO**



FUENTES: Caixa Bank Research, a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) 2016, AIReF, Agencia Tributaria, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, e IGAE.

a. Incluye pérdidas por ayudas a instituciones financieras y gastos no recurrentes, como la financiación del tratamiento de la hepatitis C y el incremento de la inversión pública motivado por la reclasificación de determinados contratos de colaboración público-privada.

Otra muestra del tono expansivo que tuvo la política fiscal en 2015 es que el ajuste en el saldo primario fue de tan solo el 0,5 % del PIB, menos de la mitad del que se había presupuestado (1,4 % del PIB). Es decir, de las 8 décimas que se redujo el déficit en 2015, 3 fueron resultado del menor pago de intereses.

3 Las desviaciones de 2015 condicionan el ajuste en 2016

En 2016, los estabilizadores automáticos permitirán disminuir el déficit en 1,4 pp del PIB, aproximadamente, y situarlo en el 3,4 % del PIB (véase gráfico 1). A esta cifra hay que añadir la medida de no disponibilidad de crédito anunciada recientemente por el Gobierno, que implica una disminución del gasto de 0,2 pp del PIB⁵. Sin embargo, el efecto de la reforma tributaria (0,4 pp) y el aumento del gasto en pensiones (0,3 pp) presionarán en sentido contrario, por lo que es probable que el déficit acabe situándose cerca del 3,9 %. En consecuencia, la política fiscal sigue siendo expansiva en 2016, con un impulso fiscal que se situará alrededor de los 0,5 pp del PIB.

La desviación respecto al objetivo de déficit en 2016 estará determinada principalmente por las cuentas de la Seguridad Social, que ya presentaron un importante desvío respecto al objetivo en 2015. Concretamente, en 2016 el objetivo de déficit de la Seguridad Social se ha relajado hasta el 1,1 % (0,7 % en 2015; véase cuadro 1). Sin embargo, ello no será suficiente para evitar nuevas desviaciones, ya que las previsiones de ingresos parecen demasiado exigentes. En concreto, la Actualización del Programa de Estabilidad prevé un incremento de las cotizaciones del 6,7 % respecto a los ingresos presupuestados para 2015, lo que implica un incremento del 16,7 % respecto al dato de cierre de 2015, dado que la evolución en 2015 fue inferior a la prevista. La compleja situación en la que se encuentra el sistema de la Seguridad Social, junto con la expectativa de que mantendrá un déficit en los próximos años a pesar de la mejora económica, pone de manifiesto la necesidad de adoptar más medidas estructurales que garanticen su equilibrio financiero.

El otro posible foco de desviación en la consecución del déficit de 2016 son las Comunidades Autónomas. En 2015 no pudieron aprovechar el incremento de los ingresos, dada la naturaleza del sistema actual de entregas a cuenta, que aísla los ingresos que reciben de las variaciones coyunturales durante el ejercicio económico⁶. Sin embargo, en 2016 sí que los percibirán, lo que debería permitir un ajuste que las acerque al nuevo objetivo del 0,7 % propuesto por el Gobierno. Además, los

⁵ La actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 recoge medidas de gasto adicionales pendientes de concretar por parte de las Comunidades Autónomas.

⁶ Cuenca, A. (2015), *Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común: problemas y opciones de mejora*, Fedea Policy Papers, n.º 2015-10.

CUADRO 1 DÉFICIT PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES

% del PIB	2015			2016
	Objetivo [1]	Cierre [2]	Desviación [3] = [2] - [1]	Objetivo (a)
Administración Central	-2,9	-2,5	0,4	-1,8
Comunidades Autónomas	-0,7	-1,7	-1,0	-0,7
Corporaciones locales	0,0	0,4	0,4	0,0
Seguridad Social	-0,6	-1,3	-0,7	-1,1
Total AAPP	-4,2	-5,0	-0,8	-3,6
Ayudas a instituciones financieras	0,0	0,1		0,0
Total AAPP (con ayuda a instituciones financieras)	-4,2	-5,1		

FUENTES: Caixa Bank Research, a partir de los datos de los PGE 2016, PGE 2015 e IGAE.

a. Objetivo recorrido en la actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019.

acuerdos de no disponibilidad de las Comunidades Autónomas podrían representar una contención de gasto adicional. No obstante, la incertidumbre sobre la materialización de los acuerdos de no disponibilidad es elevada.

En esta línea, es preciso recordar que en el actual sistema de financiación no hay una correspondencia clara entre capacidad recaudatoria y responsabilidad de gasto. Dicha correspondencia es de suma importancia, ya que hace que los incentivos en materia de política fiscal no sean los adecuados a lo largo del ciclo económico.

4 La aplicación del marco normativo fiscal

a) Marco normativo de la UE

En el ámbito de la UE, se ha diseñado un marco normativo para incentivar la toma de medidas que favorezcan la sostenibilidad de las cuentas públicas. En particular, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como objetivo corregir déficits presupuestarios excesivos a través de sus componentes preventivos (Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo) y disuasorios (Programa de Déficit Excesivo).

Sin embargo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no está siendo efectivo. A modo de ilustración, el Banco de España expone en un reciente análisis que desde 1997 la mayoría de los países del área del euro han estado sujetos al Procedimiento de Déficit Excesivo, y en algunos casos con carácter reiterado⁷. En la misma línea, la organización CESifo⁸ apunta a que los Estados de la Unión Europea no cumplieron

⁷ Banco de España (2016), «Los mecanismos de supervisión presupuestaria de la UEM», *Boletín Económico*, marzo.

⁸ Organización integrada por el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de Múnich (CES) y el Instituto Ifo de Investigación Económica.

la obligación de mantener el déficit público por debajo del 3 % del PIB en 165 ocasiones entre los años 1995 y 2015, de las que solo el 30 % estaban permitidas⁹. Paralelamente, un artículo del FMI muestra que cerca de la mitad de los países de la UE no han cumplido con el techo de deuda, situado en el 60 % del PIB, más de la mitad de los años¹⁰.

La baja efectividad del marco normativo europeo se explica, en gran medida, por la falta de instrumentos, coercitivos o de otro tipo, de las instituciones europeas, dado que la soberanía fiscal se sigue manteniendo en gran medida a nivel nacional. Además, el elevado número de reglas y subreglas hace que la valoración del cumplimiento del objetivo de déficit por parte de la Comisión Europea sea poco transparente, lo que facilita la interferencia política.

b) Marco normativo en España: la regla de gasto

En el contexto español, la efectividad de las reglas que tienen como objetivo garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas también está siendo limitada. La reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011 introdujo el principio de estabilidad financiera y estableció el marco para la fijación de límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. En este contexto, en 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la cual se incluyó, entre otros, el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y la regla de gasto, inspirada en la homónima europea¹¹.

La regla de gasto se aplica desde 2013 y establece un límite al crecimiento del gasto público por Administraciones¹². En consecuencia, actúa como instrumento de disciplina presupuestaria, al limitar el aumento del gasto al crecimiento de la economía a medio plazo en términos nominales¹³.

⁹ CESifo Group Munich (2016), *165 Violations of the EU Deficit Criterion*.

¹⁰ Eyraud, L., y T. Wu (2014), *Fiscal Governance in the Euro Area: Progress and Challenges*, Euro Area: Selected Issues Paper, *Country Report*, 14/199.

¹¹ La regla de gasto europea se aplica en el total de las AAPP, siempre que los países no estén sometidos al Procedimiento de Déficit Excesivo. La regla de gasto europea (*expenditure benchmark*) fue introducida dentro del conjunto de medidas del Six Pack en diciembre de 2011.

¹² La regla de gasto no se aplica a las Administraciones de Seguridad Social.

¹³ La regla no se aplica a los gastos vinculados con el ciclo económico, como el gasto por intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, ni a la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación. Véase artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La tasa de referencia se estima a partir de dos factores: el crecimiento del PIB real y el deflactor del PIB. La tasa la calcula el Ministerio de Economía y Competitividad y se fijó en el 1,8 % en 2016, el 2,2 % en 2017 y el 2,6 % en 2018.

Estas reglas, sin embargo, no se cumplieron en 2015, tal y como reconoce el *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de regla de gasto del ejercicio 2015*, publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En particular, además de la no consecución del objetivo de déficit, el informe admite que ninguna de las Administraciones cumplió con la regla de gasto en 2015.

5 La eficiencia del sector público, clave en el proceso de consolidación fiscal

A medida que los vientos de cola que han sostenido la recuperación pierdan fuerza y que el crecimiento del PIB converja a su nivel potencial, el proceso de consolidación fiscal va a necesitar apoyos de carácter estructural. En este sentido, la mejora de la productividad de la Administración pública es una herramienta con un enorme potencial, que puede redundar en ahorros de gasto y ayudar a la modernización del sector.

a) Estructura salarial en el sector público y productividad

La mejora de la eficiencia del sector público puede ser un factor clave en la consolidación fiscal, y una parte importante de dicha mejora puede venir de una mejor adecuación de los salarios a la productividad del sector.

Es bien sabido que la medida directa de la productividad es muy compleja en el caso del sector público. Por ello, centramos el análisis en la estructura salarial, dado que, a medio y largo plazo, esta debería estar en línea con la estructura de productividad que no podemos observar directamente.

En un nivel teórico, dado que el empleo público ofrece más estabilidad que el privado, esperaríamos que, en igualdad de condiciones, los salarios públicos fuesen inferiores. En particular, la diferencia salarial entre el sector privado y el público debería ser mayor para los trabajadores con menores oportunidades de encontrar trabajo, que suelen ser los que perciben un salario menor, ya que son los que más se benefician de la mayor estabilidad laboral que ofrece el sector público. Sin embargo, en la práctica, ocurre lo contrario: a igualdad de condiciones, las retribuciones suelen ser mayores en el sector público y, en particular, para los trabajadores en la parte baja de la escala salarial.

Las diferencias salariales entre el sector público y el privado se explican por varios factores. Por un lado, ambos sectores pueden tener objetivos diferentes. En el sector privado, las decisiones de contratación se toman por lo general en un marco competitivo, con objetivos de rentabilidad y continuidad de la empresa.

En cambio, la concepción del empleo en el sector público puede ser diferente, e incluir fines redistributivos o de clientelismo. Por ejemplo, es más probable que los acuerdos salariales en el sector público sigan el ciclo electoral¹⁴. Por otro lado, la mayor rigidez de las estructuras salariales en el sector público (como, por ejemplo, los mayores costes de despido) incrementa el poder de negociación de los trabajadores, lo que suele traducirse en un mayor salario¹⁵. El poder de negociación de los empleados del sector público también es mayor por el hecho de que a menudo provee servicios esenciales, como el transporte¹⁶.

Se han llevado a cabo varios estudios que muestran el efecto que la mayor rigidez del empleo público tiene en la brecha salarial público-privada. Además, se ha demostrado empíricamente que hay otros aspectos que también inciden en la magnitud de la brecha salarial. A continuación se citan algunos de los más importantes:

- a) El tipo de bienes que proporciona el sector público: la brecha salarial suele ser mayor en la provisión de los bienes públicos puros que en la provisión de bienes como la educación o la sanidad, ya que en estos últimos la competencia con el sector privado suele ser mayor¹⁷.
- b) El grado de exposición a la competencia internacional¹⁸: una mayor apertura de la economía ayuda a mejorar la eficiencia y disciplina de los procesos de determinación salarial de la economía, y en consecuencia disminuye la brecha salarial entre el sector público y el sector privado (especialmente en los bienes en los que hay competencia entre el sector privado y el sector público).
- c) La calidad institucional del país: la brecha salarial suele ser menor en los países que disponen de unas instituciones que favorecen una buena correspondencia entre la determinación salarial y la productividad laboral.

¹⁴ Felgueroso, F. (2016), «Sobre los usos y abusos de la temporalidad en el sector público: los períodos electorales», *Nada es Gratis*.

¹⁵ W. Y. Oi, (1962), *Labor as Quasi-Fixed Factor*; Holmlund, B. (1993), *Wage setting in private and public sectors in a model with endogenous government behavior*, *European Journal of Political Economy*, 9, pp. 149-162.

¹⁶ Campos, M., D. Depalo, E. Papapetrou, J. J. Pérez y R. Ramos (2016), *Understanding the public sector pay gap*, Documentos de Trabajo, n.º 1539, Banco de España.

¹⁷ La ratio de trabajadores en la Administración Pública sobre el total del empleo público mide la composición del sector público e indica si está dedicado a la provisión de bienes puramente públicos o también provee otros bienes como salud o educación, donde la competencia con el sector privado es mayor.

¹⁸ Medida como porcentaje del sector de mercancías comercializables (agricultura y manufacturas) en el valor total añadido.

En España, diferentes estudios estiman la brecha salarial en torno al 20%, una de las más altas de Europa¹⁹. Además, la brecha suele ser mayor en el caso de los individuos menos cualificados²⁰.

Otra mejora pendiente de la gestión de los recursos humanos en el sector público es enfatizar los incentivos a los empleados mediante la introducción de sistemas de evaluación que generen un clima de progreso continuo en la eficiencia operativa en todos los niveles de la Administración.

b) La incorporación de las nuevas tecnologías digitales

La tecnología es un buen aliado de la Administración Pública, porque permite incrementar la eficiencia con la que se prestan los servicios públicos y mejora la interacción entre sector público y empresas privadas, emprendedores y ciudadanos. Una mirada a diferentes indicadores evidencia que queda aún camino por recorrer en la mejora del uso de la tecnología en la Administración, a pesar de que su evolución ha sido positiva en los últimos años. Así, cabe mencionar que el nuevo Indicador de Economía y Sociedad Digital (DESI), presentado por la Comisión Europea para medir los servicios públicos digitales, situó a España por encima de la media europea (EU-28) en 2016²¹.

No obstante, el índice Doing Business publicado por el Banco Mundial evidencia que aún queda margen de mejora en la eficiencia del sector público español. En particular, los indicadores recogidos en el Doing Business, que pretenden proporcionar una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios, muestran lo siguiente:

- a) El número de días que se tarda en abrir una empresa en España se ha reducido a la mitad, desde los 30 días de 2013 hasta los 14 días de 2016. Sin embargo, sigue lejos de la media de la OCDE, situada en 8,3 días.
- b) La duración del procedimiento para el cumplimiento de un contrato (que incluye el juicio y la ejecución de la sentencia) se ha mantenido estancada en los mismos niveles desde 2004 (515 días en 2004 y 510 días en 2016, aunque es preciso mencionar que, en esta variable, España se sitúa por debajo de la media de la OCDE en 2016: 538).

¹⁹ En la estimación se tienen en cuenta las características observables de los individuos, como la edad, el género, los años de experiencia y de educación y el tipo de contrato.

²⁰ Hospido, L., y E. Moral-Benito (2014), *The Public Sector Wage Premium in Spain: Evidence from Longitudinal Administrative Data*, Documentos de Trabajo n.º 1422, Banco de España.

²¹ El índice mide la digitalización de los servicios públicos, centrándose en la Administración electrónica. En su medición incluye el porcentaje de usuarios que intercambian formularios *on-line* con la Administración, el nivel de sofisticación de los servicios electrónicos, el nivel de oferta de servicios públicos digitales y el compromiso del Gobierno con la disponibilidad de datos (*open data*).

- c) El número total de días necesarios para construir una nave industrial, incluyendo el manejo de permisos, era de 250 días en 2013, frente a 205 en 2016. Este indicador se sitúa sustancialmente por encima de la media de la OCDE, de 152 días.

Si se busca seguir avanzando en la mejora de la eficiencia del sector público, una mayor incorporación de los avances tecnológicos en el seno de la Administración Pública ofrece un recorrido aún muy amplio.

c) Aumentar la eficiencia recaudatoria

El efecto que una mejora del sistema de recaudación de la Administración Pública puede tener en la eficiencia merece también un apunte. A pesar de que la teoría de la incidencia impositiva, como muchos otros campos de la economía, no está exenta de controversias, con el paso del tiempo se ha ido formando un consenso que ofrece conclusiones valiosas que permiten avanzar hacia un sistema tributario que asegure la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo de manera eficiente y equitativa. Algunos de los principios generales son:

- a) Adoptar una visión integral del sistema, disponiendo de una estrategia general orientada al largo plazo y dejando espacio para ajustes ocasionales de corto plazo, teniendo en cuenta que el diseño debe considerar no ya solo interacciones entre impuestos, sino también interacciones con el gasto público (por ejemplo, con el subsidio de desempleo), y evitar las incoherencias.
- b) Evitar la incertidumbre, la inseguridad, la arbitrariedad y la complejidad innecesarias.
- c) Anticipar las reacciones de los agentes (traslación, elusión, evasión), lo cual aconseja, por ejemplo, reconocer que la libertad de movimientos de capital condiciona las posibilidades de tratamiento tributario a nivel nacional.
- d) Preservar la neutralidad sobre las decisiones de los agentes, salvo que haya razones muy justificadas explícitas para lo contrario. A este respecto, los impuestos indirectos son más neutrales que los directos.
- e) Buscar la redistribución con el menor menoscabo posible de la eficiencia. Por término general es preferible que la instrumentalización sea a través de la tarifa del impuesto sobre la renta personal, junto con los programas de gasto social, y no mediante deducciones, exenciones o distorsiones sobre la base impositiva.

Una de las posibles líneas de actuación en este campo son reformas tributarias que amplíen las bases imponibles a través de la eliminación de desgravaciones y exenciones fiscales. Los PGE 2016 estiman el importe de los beneficios fiscales,

que deja de recaudar el Estado, en 34.499 millones de euros, lo que representa el 30 % sobre la recaudación total estimada o un 3,2% del PIB. Por lo tanto, una modificación en esta línea podría aportar un significativo impulso a la recaudación del Estado. Paralelamente, la recaudación podría aumentar redoblándose los esfuerzos en minimizar la economía sumergida, incrementando la capacidad de detección y aumentando el castigo.

6 Conclusión

Ante unas cifras de deuda pública que se sitúan en el 100% del PIB, resulta de vital importancia continuar con el proceso de ajuste fiscal. Para ello es clave asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de estabilidad, tanto europea como española. Del mismo modo, en un contexto de reducción del déficit y de un crecimiento del PIB moderado, va a ser necesario explorar la mejora de la productividad del sector público. En particular, la disminución de la brecha salarial público-privada, el avance en la gestión de las AAPP mediante el uso de sistemas de incentivos y la incorporación de tecnología digital, y la mejora en la eficiencia recaudatoria a través de reformas.