

La reforma de les administracions públiques: un repte clau

S'aproxima el 2014, i, com ja és habitual en els últims anys, les mirades es comencen a centrar en els objectius de política econòmica fixats per al pròxim exercici. En aquesta ocasió, Espanya iniciarà la nova marxa amb vent a favor. Les tensions als mercats de deute públic s'han reduït de forma notable i la recuperació econòmica sembla encarrilada. Aquesta millora respon, en part, a l'esforç reformador dut a terme pel Govern en els últims anys. El 2013, s'ha avançat en la reestructuració del sistema bancari, s'ha finalitzat la reforma del sistema de pensions i s'han adoptat noves mesures de consolidació fiscal i de foment de la competitivitat. No obstant això, encara queda un llarg camí per recórrer.

En efecte, els compromisos assolits amb la Comissió Europea per al 2014 exigeixen nombroses reformes estructurals, entre les quals cal esmentar les següents: noves regles que complementin la reforma laboral aprovada el 2012; una nova reforma del sector elèctric que en garanteixi la viabilitat financera; la liberalització del sector ferroviari; l'aprovació de la Llei de Garantia d'Unitat de Mercat, i la reforma del sistema tributari espanyol.⁽¹⁾ Destaca, també, la reforma de les administracions públiques, que, segons el calendari acordat amb la Comissió Europea, s'aprovarà al començament del 2014. Aquesta reforma ha de permetre reduir la despesa pública mitjançant una millora de l'eficiència.

L'aprovació d'aquesta reforma hauria d'ajudar a mantenir el ritme de consolidació fiscal dels últims anys. Entre el 2009 i el 2012, les mesures d'ajust van permetre corregir el dèficit públic en 4,3 punts percentuals, fins al 6,9% del PIB (sense comptabilitzar les pèrdues associades a les ajudes al sistema bancari). Atesa la dificultat afegida que ha representat el deteriorament de l'activitat econòmica en els últims anys, aquest ajust és especialment significatiu.

En part, el procés de consolidació fiscal s'ha dut a terme mitjançant un augment dels ingressos impositius. De fet, si no s'haguessin adoptat mesures per incrementar la recaptació, els ingressos s'haurien mantingut al voltant del 35% del PIB i, per tant, en termes nominals, s'haurien reduït al voltant de l'1,9%.⁽²⁾

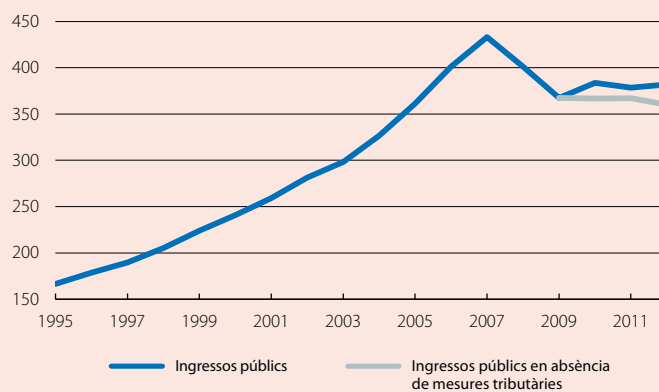
No obstant això, aquest no ha estat el cas. Durant aquests tres anys, els ingressos públics van augmentar lleugerament, fins al 37,1% del PIB, arran de les mesures tributàries aprovades en els últims anys (increment de l'IVA, eliminació de certes desgravacions de l'impost de societats, introducció de nous impostos especials, pujada de l'IBI, entre d'altres).

A més de l'augment dels ingressos, la correcció del dèficit públic també s'ha dut a terme mitjançant l'adopció de mesures per contenir la despesa pública. Així, malgrat l'efecte del deteriorament del cycle econòmic sobre algunes partides, com el subsidi d'atur o el pagament dels interessos del deute, el Govern estima que la despesa pública s'haurà reduït en 1,7 punts percentuals entre el 2009 i el 2013 (sense comptabilitzar el cost associat a les pèrdues bancàries). Si exclouem de l'anàlisi les partides de despesa més influenciades pel cycle econòmic i limitem l'anàlisi a les partides de despesa més discrecionals, l'ajust de la despesa puja al 5,1% del PIB. Com s'observa al gràfic, una gran part d'aquest ajust respon a la caiguda de la inversió pública, que explica el 62,3% de l'ajust, seguida per la correcció dels consums intermedis i per la remuneració dels assalariats, que expliquen el 19,8%. La reducció de despeses socials és del 8,2%. La resta de partides (principalment, subvencions i altres transferències corrents) expliquen el 9,7% restant.

Aquesta estratègia d'ajust de la despesa pública espanyola difereix de forma significativa de l'observada als països de la zona de l'euro que han hagut d'acudir a un programa d'assistència financera: Irlanda, Grècia i Portugal. En aquests tres països, el que va contribuir més a la correcció de la despesa pública va ser la reducció de les despeses salarials i del consum intermedi. En concret,

Evolució dels ingressos de les administracions públiques

(Milers de milions d'euros)



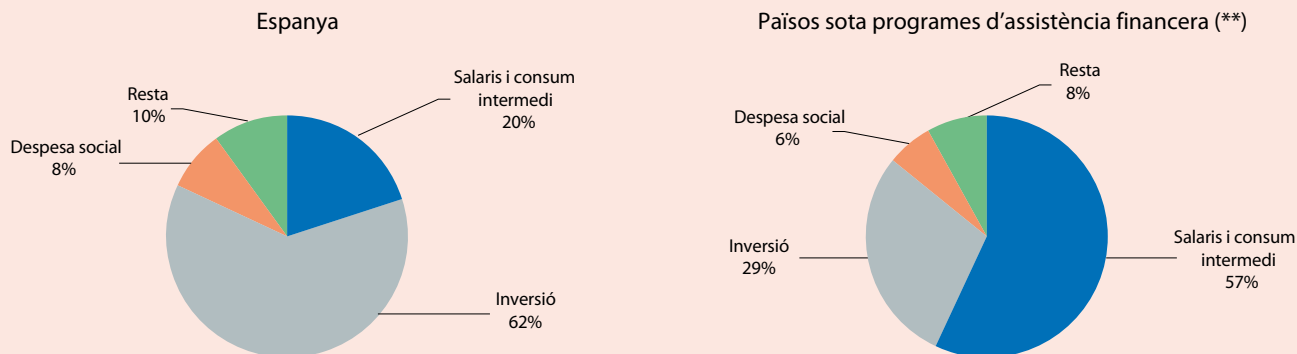
Font: "la Caixa" Research, a partir de dades de l'INE.

(1) Per a més informació sobre les reformes pendents d'aprovació en els pròxims trimestres, vegeu el programa de Partenariat Espanyol enviat a la Comissió Europea el passat mes de novembre.

(2) Estimació basada en l'elasticitat històrica dels ingressos impositius al PIB nominal de l'1,1.

Contribució a l'ajustament de la despesa pública (*)

(%)



Notes: (*) L'anàlisi no inclou les partides més influenciades pel cicle econòmic: subsidi d'atur, pagament d'interessos del deute i despesa en pensions. Per a Espanya, les dades fan referència al període 2009-2013 i, per als països sota programes d'assistència financera, fan referència al període 2009-2T 2013.

(**) Irlanda, Portugal i Grècia.

Font: "la Caixa" Research, a partir de dades d'Eurostat i del Pla Pressupostari 2014.

aquesta partida va concentrar gairebé la meitat de l'ajust de la despesa pública. D'altra banda, tot i que la reducció de la inversió als països intervinguts també ha estat important, la seva incidència en l'ajust de la despesa pública ha estat menor que en el cas espanyol. Pel que fa a la despesa social, en canvi, observem que exerceix un paper molt similar en la composició de l'ajust als quatre països.

La implementació de la reforma de les administracions públiques podria representar un canvi significatiu en el patró d'ajust de la despesa pública a Espanya. El passat mes de juny, la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA) va presentar un informe exhaustiu amb un total de 218 propostes dirigides a millorar l'eficiència en tots els nivells del sector públic. Entre aquestes iniciatives, cal esmentar les dirigides a reduir els tràmits administratius; eliminar o fusionar organismes públics; aprofitar economies d'escala (per exemple, mitjançant la centralització de la compra de béns que redueixin costos); racionalitzar i flexibilitzar l'ocupació pública, i eliminar les duplicitats entre les administracions. S'espera que algunes d'aquestes mesures es comencin a implementar aquest desembre, amb l'aprovació de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat. Aquest informe estima que la implementació de totes les mesures comportarà un estalvi de la despesa pública de 17.543 milions d'euros entre el 2013 i el 2015. Aquesta xifra equival, aproximadament, al 40% de l'ajust del dèficit previst per a aquests tres anys.

En definitiva, la reforma de les administracions públiques és una de les mesures clau del 2014. Un bon disseny d'aquesta reforma facilitarà el procés de consolidació fiscal i establirà les bases d'un sector públic més eficient. Dos elements que ajudaran a esvaïr els dubtes sobre la solvència dels comptes públics i sobre la capacitat de creixement de l'economia. L'esperit reformador, per tant, no pot decaure.

Joan Daniel Pina

Departament d'Economia Europea, Àrea d'Estudis i Anàlisi Econòmica, "la Caixa"