

La reforma de las administraciones públicas: un reto clave

Se aproxima 2014 y, como ya viene siendo habitual en los últimos años, las miradas empiezan a centrarse en los objetivos de política económica fijados para el próximo ejercicio. En esta ocasión, España iniciará la nueva andadura con viento a favor. Las tensiones en los mercados de deuda pública se han reducido notablemente y la recuperación económica parece encarrilada. Esta mejora responde, en parte, al esfuerzo reformador llevado a cabo por el Gobierno durante los últimos años. En 2013 se ha avanzado en la reestructuración del sistema bancario, se ha finalizado la reforma del sistema de pensiones y se han adoptado nuevas medidas de consolidación fiscal y de fomento de la competitividad. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer.

En efecto, los compromisos alcanzados con la Comisión Europea para 2014 exigen numerosas reformas estructurales. Entre estas encontramos: nuevas reglas que complementen la reforma laboral aprobada en 2012; una nueva reforma del sector eléctrico que garantice su viabilidad financiera; la liberalización del sector ferroviario; la aprobación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, y la reforma del sistema tributario español.⁽¹⁾ Destaca, también, la reforma de las administraciones públicas que, según el calendario acordado con la Comisión Europea, se aprobará a principios de 2014. Esta debe permitir reducir el gasto público a través de una mejora de la eficiencia.

La aprobación de esta reforma debería ayudar a mantener el ritmo de consolidación fiscal de los últimos años. Entre 2009 y 2012, las medidas de ajuste permitieron corregir el déficit público en 4,3 puntos porcentuales, hasta el 6,9% del PIB (sin contabilizar las pérdidas asociadas a las ayudas al sistema bancario). Este ajuste es especialmente significativo dada la dificultad añadida que ha supuesto el deterioro de la actividad económica durante los últimos años.

En parte, el proceso de consolidación fiscal se ha llevado a cabo mediante un aumento de los ingresos impositivos. De hecho, si no se hubieran tomado medidas para aumentar la recaudación, los ingresos habrían permanecido alrededor del 35% del PIB y, por tanto, en términos nominales se habrían reducido alrededor del 1,9%.⁽²⁾

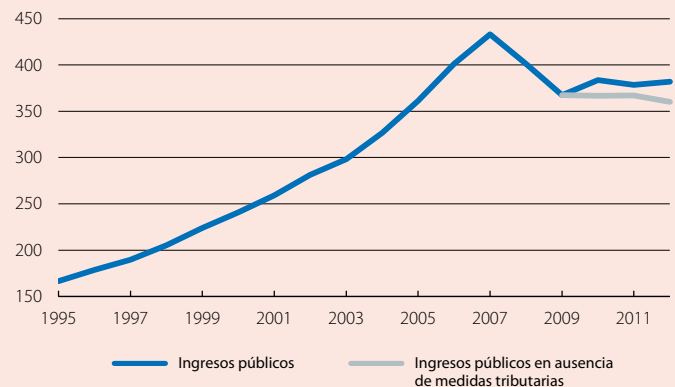
Sin embargo, este no fue el caso. Durante estos tres años, los ingresos públicos aumentaron ligeramente, hasta el 37,1% del PIB, fruto de las medidas tributarias aprobadas en los últimos años (incremento del IVA, eliminación de ciertas desgravaciones del impuesto de sociedades, introducción de nuevos impuestos especiales, subida del IBI, entre otros).

Además del aumento de los ingresos, la corrección del déficit público también se ha conseguido llevar a cabo mediante la toma de medidas para contener el gasto público. Así, a pesar del efecto del deterioro del ciclo económico sobre algunas partidas, como puede ser el subsidio de desempleo o el pago de los intereses de la deuda, el Gobierno estima que el gasto público se habrá reducido en 1,7 puntos porcentuales entre 2009 y 2013 (sin contabilizar el coste asociado a las pérdidas bancarias). Si excluimos del análisis las partidas de gasto más influenciadas por el ciclo económico y limitamos el análisis a aquellas partidas de gasto más discrecionales, el ajuste del gasto asciende al 5,1% del PIB. Como se observa en el gráfico, gran parte de este ajuste responde a la caída de la inversión pública, que explica el 62,3% del ajuste, seguida por la corrección de los consumos intermedios y la remuneración de los asalariados, que explican el 19,8%. La reducción de gastos sociales es del 8,2%. El resto de partidas (principalmente subvenciones y otras transferencias corrientes) explican el 9,7% restante.

Esta estrategia de ajuste del gasto público español difiere significativamente de la observada en los países de la zona del euro que han tenido que acudir a un programa de asistencia financiera: Irlanda, Grecia y Portugal. En estos tres países, fue la reducción de los gastos salariales y del consumo intermedio la que contribuyó en mayor medida a la corrección del gasto público. Concre-

Evolución de los ingresos de las administraciones públicas

(Miles de millones de euros)



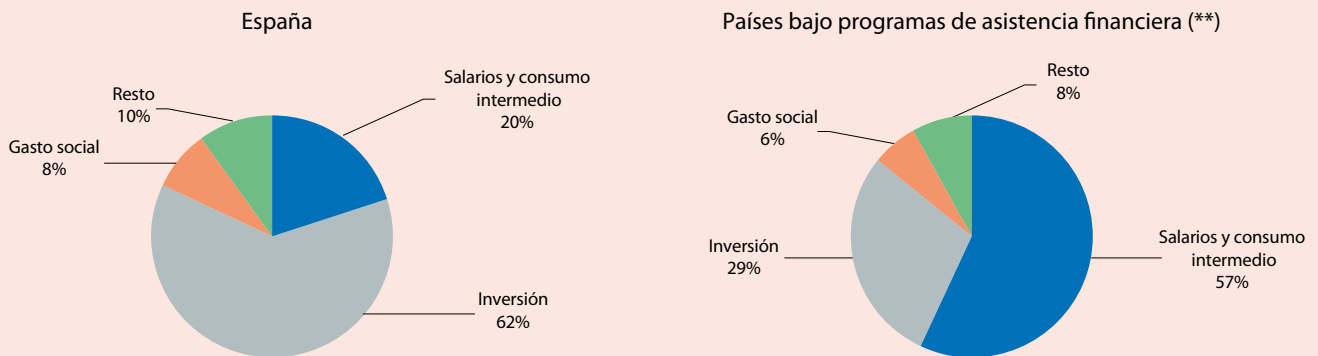
Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos del INE.

(1) Para más información acerca de las reformas pendientes de aprobarse en los próximos trimestres, véase el programa de Partenariado Español remitido a la Comisión Europea el pasado mes de noviembre.

(2) Estimación basada en la elasticidad histórica de los ingresos impositivos al PIB nominal del 1,1.

Contribución al ajuste del gasto público (*)

(%)



Notas: (*) No se incluyen en el análisis las partidas más influenciadas por el ciclo económico: subsidio de desempleo, pago de intereses de la deuda y gasto en pensiones. Los datos para España se refieren al periodo 2009-2013 y para los países bajo programas de asistencia financiera se refieren al periodo 2009-2T 2013.

(**) Irlanda, Portugal y Grecia.

Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos de Eurostat y Plan Presupuestario 2014.

tamente, esta partida concentró prácticamente la mitad del ajuste del gasto público. Por otro lado, aunque la reducción de la inversión en los países intervenidos también ha sido importante, su incidencia en el ajuste del gasto público ha sido menor que en el caso español. Por lo que respecta al gasto social, en cambio, observamos que desempeña un papel muy similar en la composición del ajuste en los cuatro países.

La implementación de la reforma de las administraciones públicas podría suponer un cambio significativo en el patrón de ajuste del gasto público en España. El pasado mes de junio, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) presentó un exhaustivo informe con un total de 218 propuestas dirigidas a mejorar la eficiencia en todos los niveles del sector público. Entre estas iniciativas se encuentran aquellas dirigidas a reducir los trámites administrativos; eliminar o fusionar organismos públicos; aprovechar economías de escala (por ejemplo, mediante la centralización de la compra de bienes que reduzcan costes); racionalizar y flexibilizar el empleo público, y eliminar las duplicidades entre las administraciones. Algunas de estas medidas se espera que se empiecen a implementar este diciembre, con la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad. Dicho informe estima que la implementación de todas las medidas supondrá un ahorro del gasto público de 17.543 millones de euros entre 2013 y 2015. Esta cifra equivale, aproximadamente, al 40% del ajuste del déficit previsto para estos tres años.

En definitiva, la reforma de las administraciones públicas se erige como una de las medidas clave en 2014. Un buen diseño de esta facilitará el proceso de consolidación fiscal a la vez que sentará las bases de un sector público más eficiente. Dos elementos que ayudarán a despejar las dudas sobre la solvencia de las cuentas públicas y la capacidad de crecimiento de la economía. El espíritu reformador, por tanto, no puede decaer.

Joan Daniel Pina

Departamento de Economía Europea, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"