

# Los Retos a largo plazo del Sector Público: Sostenibilidad, Eficiencia y Calidad Institucional

**Rafael Doménech**

BBVA Research y Universidad de Valencia

**Programa Liderazgo Público Latinoamericano**

Madrid, 5 de Abril de 2016

# Introducción

- Un sector público eficiente es imprescindible para asegurar el crecimiento sostenido y estable, aumentar el bienestar, y llevar a cabo las reformas necesarias que favorezcan la creación de empleo de calidad y un reparto equitativo de la renta y de la riqueza
- Para desempeñar ese papel el sector público se enfrenta a cuatro retos:
  - Asegurar la sostenibilidad de las finanzas, reducir incertidumbres y mantener un nivel de deuda en el que sus costes se vean compensados por los beneficios
  - Consolidar fiscalmente y converger a un tamaño del sector público acorde con el nivel de renta per cápita y con las preferencias y valoración de los ciudadanos
  - Elegir una composición del gasto que tenga como objetivo el bienestar de distintas generaciones, presentes y futuras, sin beneficiar a unas en detrimento de otras
  - Elegir una composición de ingresos eficiente que asegure la financiación del gasto y genere incentivos adecuados para maximizar el crecimiento y el bienestar

Reto 1

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- Supuesto implícito de funcionamiento del sector público: la deuda pública se renueva continuamente
- El volumen de deuda a financiar cada año es muy elevado: vencimientos más nuevas emisiones de deuda con las que financiar el déficit público corriente
- Con un 100% de D/PIB y vida media de 5 años, cada año hay que colocar un 20%
- Cuanto mayores son las dudas de los inversores sobre la sostenibilidad de este proceso mayor es la prima de riesgo
- En la situación límite en la que nadie quiere comprar más deuda se llega a una reestructuración

## Reto 1

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- La sostenibilidad mide la capacidad de mantener relativamente constante un nivel de deuda como porcentaje del PIB, evitando que crezca sobre una senda explosiva
- Cualquier nivel de deuda sobre PIB podría ser sostenible siempre que se genere un superávit presupuestario primario suficiente para garantizar el pago de los intereses
- **Confianza:** la deuda es sostenible siempre que sus potenciales compradores consideren que el país tiene capacidad para generar dicho superávit en el futuro
- Si su nivel es bajo, el coste financiero de la deuda se ve compensado por las ventajas de disponer de un activo financiero seguro para quienes quieren evitar el riesgo
- Dado un nivel de gasto, cuanto mayor es la deuda mayores tienen que ser los impuestos para alcanzar el superávit primario que hace sostenible el nivel de deuda

## Reto 1

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- A pesar de algunas contribuciones relevantes (Reinhart y Rogoff), no hay resultados teóricos o empíricos concluyentes que avalen la existencia de un nivel óptimo de deuda pública sobre PIB
- Límite fiscal: máximo nivel de deuda que un país puede o está dispuesto a financiar
- El límite fiscal es diferente entre países y depende de las preferencias sobre la presión fiscal que la sociedad está dispuesta a aceptar, la calidad de las instituciones fiscales, la volatilidad cíclica y la flexibilidad para ajustarse ante perturbaciones
- La prima de riesgo varía entre países con el mismo nivel de deuda pública
- Basta con que los inversores crean que la deuda está sobre una senda insostenible, por lejos que se encuentre del límite fiscal, y que no hay voluntad política y social de reconducir la política fiscal, para que las primas de riesgo aumenten exponencialmente

Reto 1  
**La sostenibilidad de las cuentas públicas**

**Efectos de una reducción de la deuda pública del 95% al 35% del PIB**

Fuente: Doménech y García (2013)

PIB	5.22
Consumo privado	4.54
Inversión	6.42
Empleo	2.89
Capital	6.42
Impuestos	-9.51

Cambio de estado estacionario de la deuda del 95% al 35% del PIB (nivel antes de la crisis), con gasto constante y disminución impositiva

Por 1pp de deuda, la prima de riesgo aumenta en 5pb (rango inferior de los efectos estimados de la deuda sobre el tipo de interés)

Por cada 10 p de reducción de deuda el PIB aumenta un 0.87% (0,8% Kumar y Woo, 0,7% Elmendorf y Mankiw)

## Reto 1

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- España debe cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria con una **consolidación fiscal inteligente** que lleve su deuda debajo del 60% del PIB en un periodo razonable
- Hay que **evitar una salida como la de Italia** tras la crisis de los noventa: bajo crecimiento y deuda por encima del 100% del PIB
- Para ello es necesario **aprovechar el escenario de bajos tipos de interés** para
  - **Alcanzar de manera gradual un equilibrio presupuestario** con reglas y mecanismos de control, y **reformas estructurales** que aumenten el crecimiento potencial
  - **Reformas que mejoren la eficiencia impositiva**
  - **Reformas que aumenten la eficiencia del gasto público**, para evitar reducir la calidad de los servicios públicos y la acumulación de capital humano y tecnológico
- Esta estrategia **reduciría la incertidumbre e impulsaría el crecimiento**

## Reto 2

# El tamaño del sector público

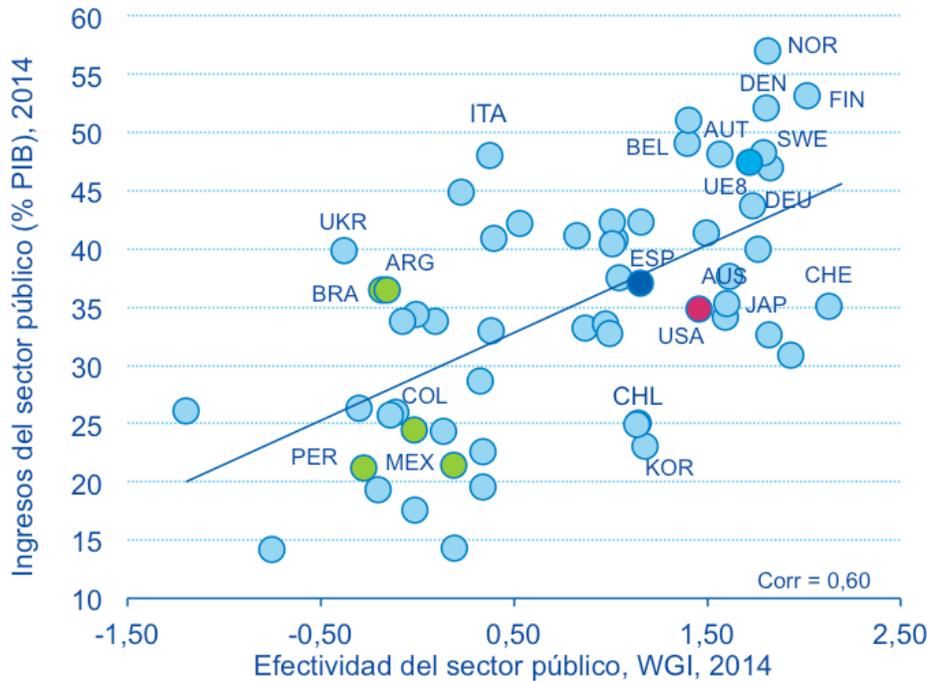
- La estabilidad presupuestaria solo implica que los ingresos públicos deben ser iguales al gasto: no impone ninguna restricción sobre su tamaño en términos del PIB
  - El tamaño del sector público es independiente del principio de estabilidad presupuestaria
- El tamaño del sector público depende básicamente de tres determinantes:
  - Preferencias sociales: el tamaño óptimo cuando la utilidad de los servicios y bienes públicos iguala al coste de oportunidad de los impuestos que los financian
  - Eficiencia con la que se proporcionan los servicios públicos
  - Nivel de renta per cápita y estructura demográfica

Reto 2

# El tamaño del sector público

## Ingresos públicos sobre PIB y eficiencia de las AA.PP.

Fuente: Eurostat y WGI (2013)

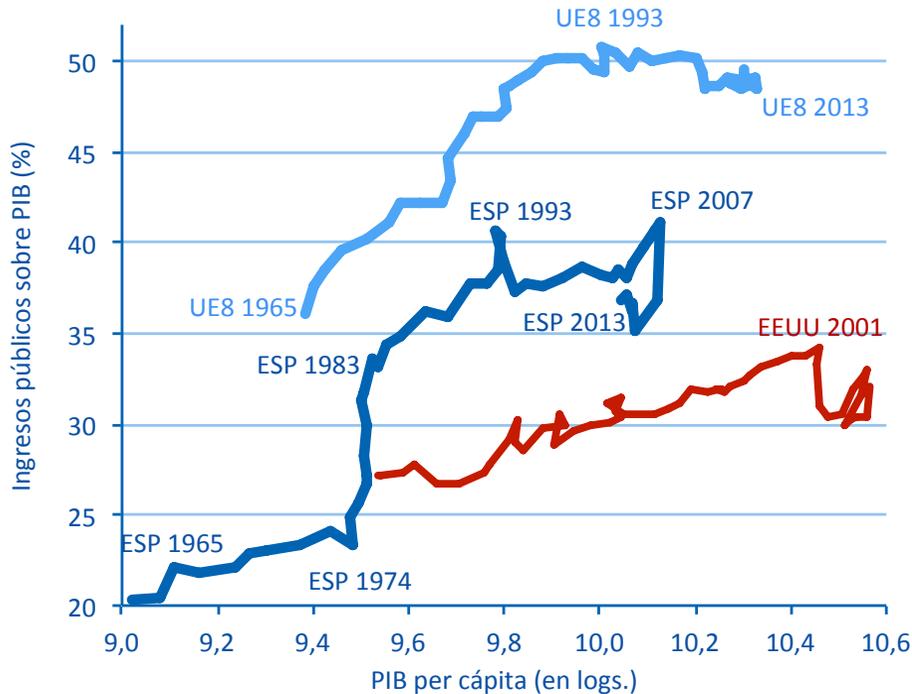


Reto 2

# El tamaño del sector público

## Renta per cápita e ingresos públicos sobre PIB

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



Las diferencias entre España, EE.UU. y UE8 en cuanto al tamaño del sector público son muy grandes

Ley de Wagner: existe una ligera correlación positiva entre la renta per cápita y el tamaño del sector público debida a distintos factores

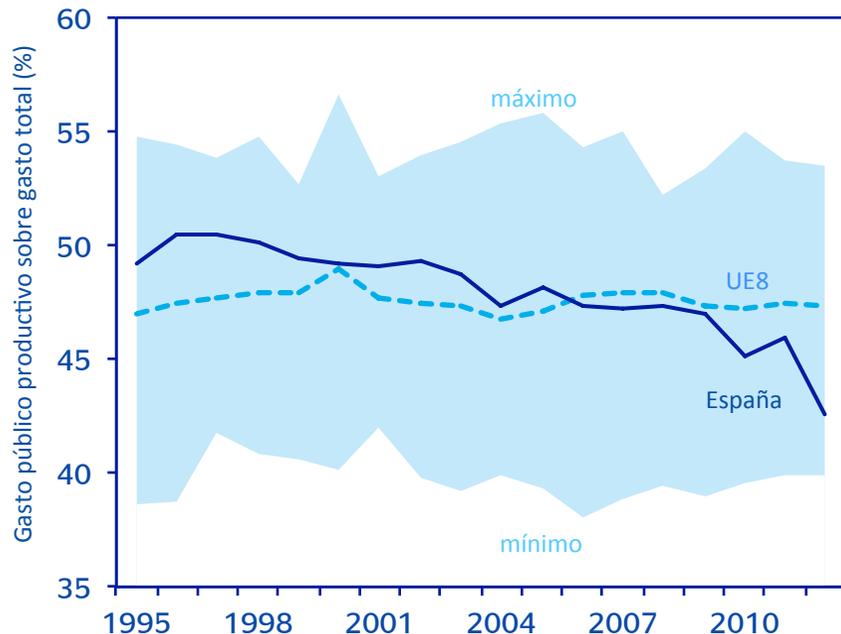
El tamaño del sector público (ingresos) aumentó rápidamente con la transición democrática, estabilizándose en el 38% del PIB

Reto 3

# La composición del gasto público

## UE: Gasto productivo sobre gasto público total

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de Eurostat.



Patrón descendente del gasto productivo, desde niveles relativamente elevados en 1995

La disyuntiva entre dedicar recursos escasos a actividades que aumentan la renta per cápita (futura) frente a aumentar bienestar (presente)

Ejemplo: elegir entre dedicar más recursos a educación o a pensiones. Debate que es fundamentalmente social y político

## Reto 3

# La composición del gasto público

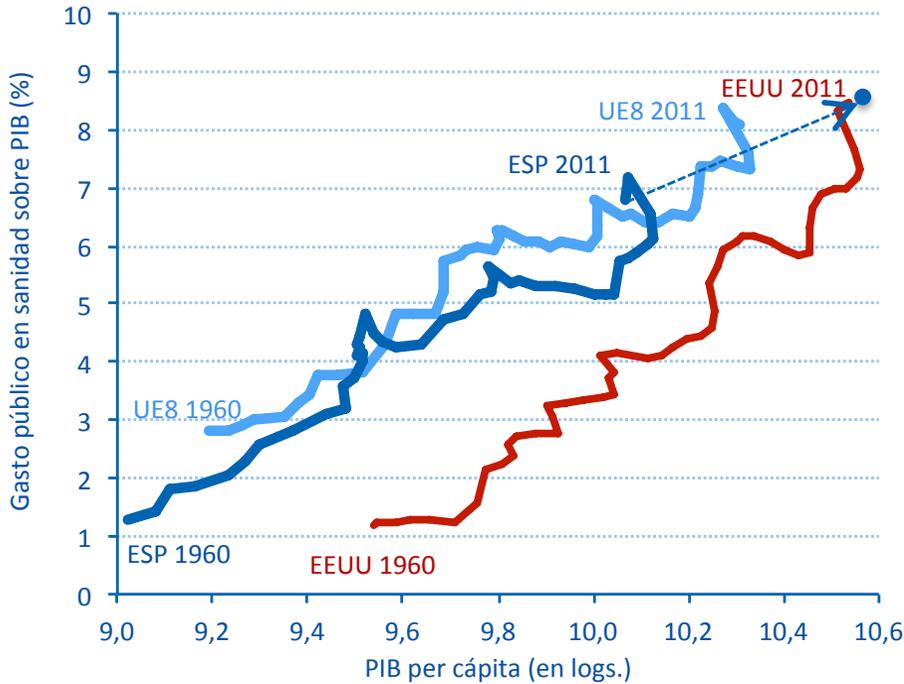
- Evidencia empírica: el gasto público productivo tiene efectos positivos sobre el crecimiento, tras controlar por la presión fiscal, pero existe un nivel óptimo
- Por problemas de medición y por las características específicas de cada inversión, es difícil establecer ese nivel óptimo
- Más importante que el porcentaje de PIB que se dedica al gasto público productivo es su eficiencia, lo que exige evaluar ex-ante y ex-post ese gasto, con un análisis coste-beneficio lo más preciso y riguroso posible
- En el caso del gasto no productivo la evidencia muestra una doble relación de causalidad: más gasto no productivo afecta negativamente al crecimiento, pero conforme aumenta la renta per cápita (y envejece la población) aumenta el gasto social
  - Criterio fundamental: prestar aquellos servicios que la sociedad está dispuesta a pagar

Reto 3

# La composición del gasto público: sanidad

## Gasto público en sanidad y renta per cápita

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



El gasto público en sanidad aumentaría casi 2 pp del PIB si España convergiera en renta per cápita al nivel de EE.UU. (+40 pp)

Si se añade el efecto de las previsiones demográficas actuales, el gasto público en sanidad aumentaría al 10% del PIB (7% actual)

Combinar mejoras en eficiencia con copago para asegurar sostenibilidad del mayor gasto: equilibrio entre mayor bienestar y coste

## Reto 4

# Los ingresos públicos

- Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas exige contar con unos ingresos públicos suficientes ...  
  
... y una estructura fiscal eficiente, que maximice el crecimiento y la creación de empleo con la mayor equidad posible
- La aplicación del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español en 2014 daría lugar a uno de los sistemas tributarios más avanzados de Europa en transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad
- La eficiencia asegura un volumen de ingresos públicos y una distribución de la renta acorde con las preferencias sociales con el menor coste posible, en términos de distorsiones y desincentivos sobre las decisiones del sector privado y de gestión y administración del sistema tributario

## Reto 4

# Los ingresos públicos

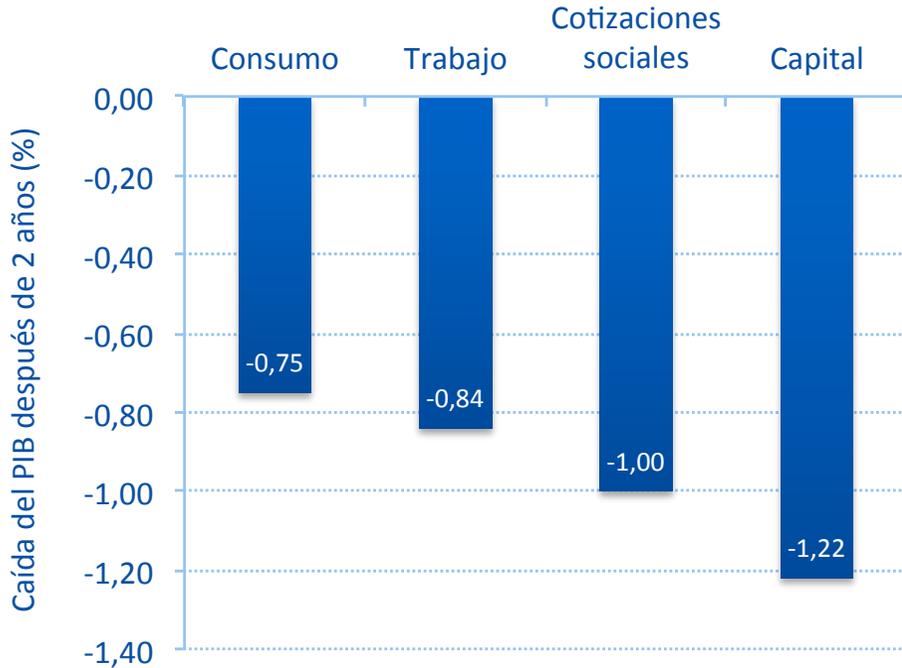
- Los impuestos proporcionales mejoran la distribución de la renta a costa de introducir una distorsión que afecta por igual a todos los individuos
- Los impuestos progresivos generan más equidad a costa de una distorsión mayor a trabajar más tiempo o a educarse más antes de entrar en el mercado de trabajo
- No hay menús gratis: algunas propuestas que solo se centran en la equidad pueden resultar contraproducentes si se tienen en cuenta las distorsiones
- Un ejemplo es la propuesta de renta básica:
  - Los estudios estáticos muestran que reduciría la desigualdad ex-post de la renta
  - Los estudios dinámicos indican que daría lugar a caídas muy importantes del PIB y el empleo, afectando al crecimiento potencial

Reto 4

# Los ingresos públicos

## Efectos de un aumento de los ingresos públicos equivalente a un 1 por ciento del PIB

Fuente: Boscá, Doménech y Ferri (2013).



Tan importante como la decisión del tamaño del sector público es cómo y mediante qué impuestos se financia

Los impuestos más distorsionadores son aquellos que recaen sobre el capital y las cotizaciones sociales ...

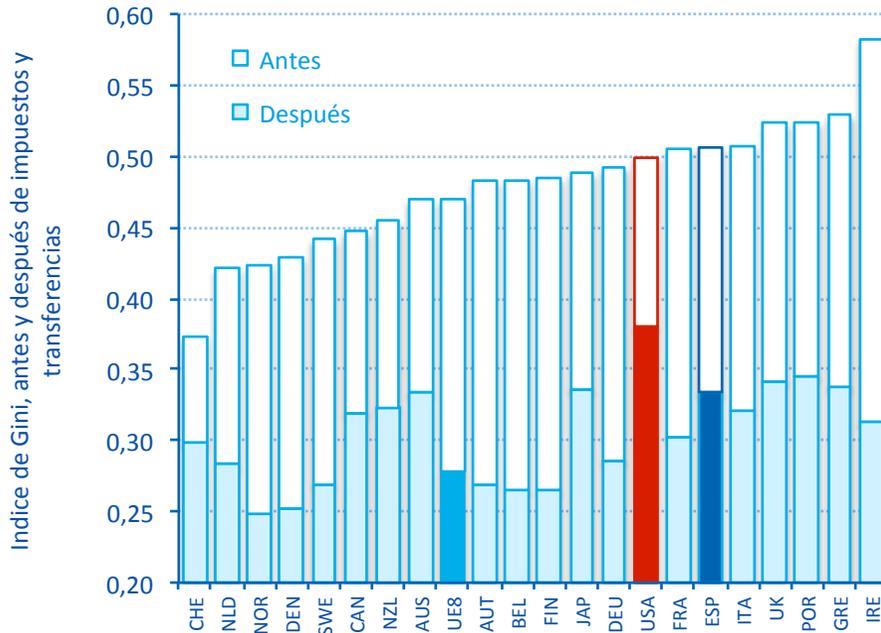
... mientras que los menos distorsionadores son los impuestos indirectos

Reto 4

# Fiscalidad y desigualdad

## Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias, OCDE 2010.

Fuente: Andrés y Doménech (2015).



La progresividad de los impuestos y las transferencias reducen de manera muy significativa la desigualdad de la renta

Importantes diferencias en la función redistributiva de impuestos y transferencias

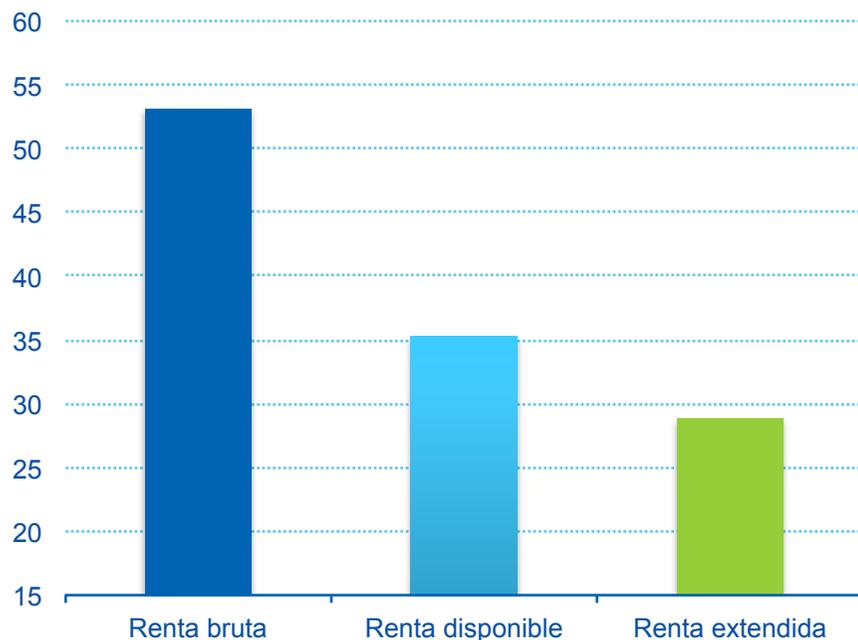
Los servicios públicos (sanidad, educación, etc.) hacen que la desigualdad disminuya

## Reto 4

# Fiscalidad y desigualdad

## Índice de Gini para diversos conceptos de renta, España, 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de Goerlich (2016). La renta extendida incluye el gasto público en sanidad y educación.



La progresividad de los impuestos y las transferencias reducen de manera muy significativa la desigualdad de la renta

Importantes diferencias en la función redistributiva de impuestos y transferencias

Los servicios públicos (sanidad, educación, etc.) hacen que la desigualdad disminuya



# Conclusiones

- Un sector público eficiente es imprescindible para asegurar el crecimiento sostenido y estable, aumentar el bienestar, y llevar a cabo las reformas necesarias que favorezcan la creación de empleo de calidad y un reparto equitativo de la renta y de la riqueza
- Esto exige unas finanzas y deuda públicas sostenibles: primero estabilizar la deuda y, posteriormente, reducirla hacia niveles consistentes con nuestro límite fiscal
- Este proceso de consolidación requiere también de un análisis riguroso sobre:
  - La estrategia de consolidación, aumentando impuestos o reduciendo gastos, implica tener un objetivo a medio y largo plazo del tamaño del sector público
  - Elegir una composición del gasto que tenga como objetivo el bienestar de distintas generaciones, presentes y futuras, sin beneficiar a unas en detrimento de otras
  - Elegir una composición de ingresos eficiente que asegure la financiación del gasto y genere incentivos adecuados para maximizar el crecimiento y el bienestar

# Conclusiones

- La reducción de la deuda sobre PIB será lenta, incluso en escenarios con un crecimiento nominal superior al tipo de interés y con equilibrio presupuestario
- Aprovechar el escenario de bajos tipos de interés para alcanzar de manera gradual el equilibrio presupuestario, y llevar adelante reformas estructurales que aumenten el crecimiento potencial, y que mejoren la eficiencia impositiva y del gasto público
- El tamaño del sector público depende de tres determinantes: preferencias sociales, eficiencia del sector público, y el nivel de renta per cápita y estructura demográfica
- Estos determinantes evolucionan gradual y lentamente
- A largo plazo, es previsible que el tamaño del sector público aumente por encima del 38% (media de ingresos 2 últimas décadas) si la eficiencia y la valoración social aumentan

# Conclusiones

- Tan importante como el tamaño es la estructura del sector público, tanto en función del tipo de fines a que dedica su gasto como a la forma en la que lo financia
- Aumentar el nivel y, sobre todo, eficiencia del gasto público en educación
- Pensiones: sostenibilidad y eficiencia del sistema público de reparto, y complementarlo con un buen sistema de capitalización para hacer frente al envejecimiento
- Sanidad: por el envejecimiento y el aumento de la renta per cápita es previsible que su gasto aumente del 7% al 10% del PIB, lo que exigirá combinar mejoras en eficiencia con copago para asegurar sostenibilidad y el equilibrio entre mayor bienestar y coste

# Conclusiones

- En España y otros países la estructura fiscal es mejorable
  - Mayor progresividad que en otros países, con costes en forma de distorsiones
  - Baja fiscalidad del consumo y el elevado peso de las cotizaciones sociales
  - Margen para mayor transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad
- La devaluación fiscal aumentaría el PIB, empleo y consumo privado, mejoraría la competitividad externa y sostenibilidad, y reduciría la desigualdad
- Tolerancia cero con el fraude fiscal: incentivos para no eludir impuestos, mecanismos adeudados de control e inspección, y evaluar y rediseñar continuamente los incentivos y mecanismos

# Los Retos a largo plazo del Sector Público: Sostenibilidad, Eficiencia y Calidad Institucional

**Rafael Doménech**

BBVA Research y Universidad de Valencia

**Programa Liderazgo Público Latinoamericano**

Madrid, 5 de Abril de 2016

## Sección 1

# Introducción

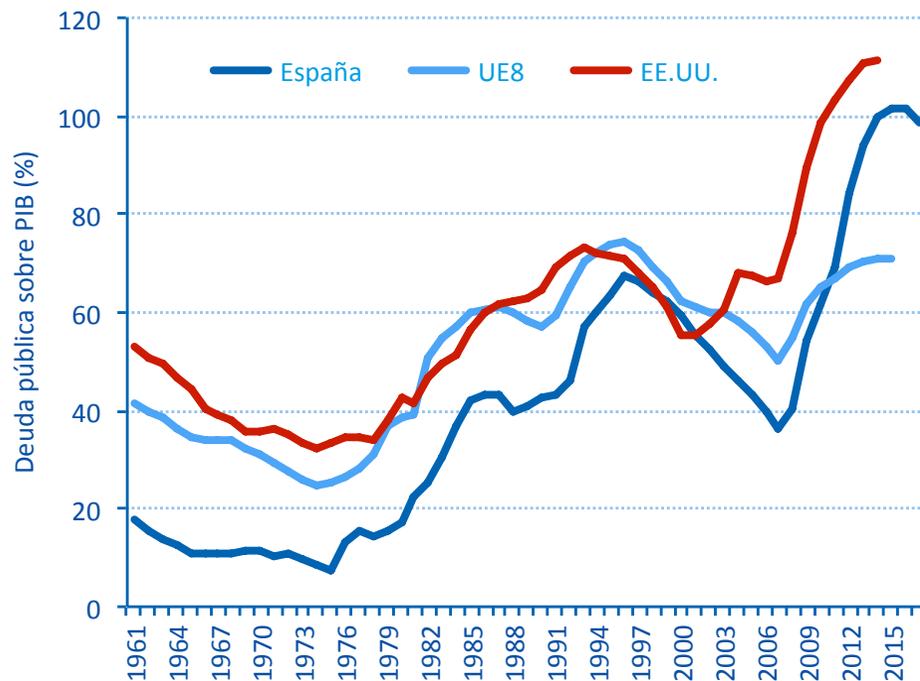
- Un sector público eficiente es imprescindible para asegurar el crecimiento sostenido y estable, aumentar el bienestar, y llevar a cabo las reformas necesarias que favorezcan la creación de empleo de calidad y un reparto equitativo de la renta y de la riqueza
- Para desempeñar ese papel el sector público se enfrenta a cuatro retos:
  - Asegurar la sostenibilidad de las finanzas, reducir incertidumbres y mantener un nivel de deuda en el que sus costes se vean compensados por los beneficios
  - Consolidar fiscalmente y converger a un tamaño del sector público acorde con el nivel de renta per cápita y con las preferencias y valoración de los ciudadanos
  - Elegir una composición del gasto que tenga como objetivo el bienestar de distintas generaciones, presentes y futuras, sin beneficiar a unas en detrimento de otras
  - Elegir una composición de ingresos eficiente que asegure la financiación del gasto y genere incentivos adecuados para maximizar el crecimiento y el bienestar

Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

## Deuda pública sobre PIB en España, UE8 y EE.UU.

Fuente: Andrés y Doménech (2014b) en base a OCDE y Programa de Estabilidad



Aumento de la deuda pública de más de 60 pp del PIB durante la reciente crisis

La deuda pública aumenta rápidamente pero disminuye muy lentamente

El sector público no puede funcionar adecuadamente si existe riesgo de insostenibilidad por endeudamiento excesivo

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- Supuesto implícito de funcionamiento del sector público: la deuda pública se renueva continuamente
- El volumen de deuda a financiar cada año es muy elevado: vencimientos más nuevas emisiones de deuda con las que financiar el déficit público corriente
- Con un 100% de D/PIB y vida media de 5 años, cada año hay que colocar un 20%
- Cuanto mayores son las dudas de los inversores sobre la sostenibilidad de este proceso mayor es la prima de riesgo
- En la situación límite en la que nadie quiere comprar más deuda se llega a una reestructuración

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

1998 -2008

**Endeudamiento  
privado y externo**

2009 - ...

**Déficit y deuda  
pública:**  
Multiplicador fiscal e inversión  
pública

2012 - ...

**Política monetaria:**  
QE privado y *carry trade*  
¿QE deuda pública?

¿Qué sería lo siguiente?

**¿Reestructuración  
de deuda privada\*  
y/o pública?**

- Una **secuencia de políticas expansivas de demanda** que no ha resuelto los problemas estructurales de la economía española ...  
  
... y que ha ido tratando de generar más crecimiento presente a cambio de menos crecimiento futuro: **no hay menús gratis**
- ¿Esquema de Ponzi intergeneracional?

\* Desde 2008 (incluido) hasta junio de 2014 el volumen total de provisiones dotadas por el sector bancario español ha sido de 281bn € (28% del PIB)

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- ¿Qué ocurre cuando se reestructura la deuda pública?
  1. Ajuste fiscal inmediato: ingresos igual al gasto (déficit cero)
  2. Efectos reales del enorme ajuste fiscal: menos crecimiento y más desempleo
  3. Quitas y refinanciación de la deuda existente
  4. Tipos de interés elevados durante años hasta recuperar la reputación perdida
- Gracias al BCE y a la UE, España ha podido superar la crisis sin reestructurar su deuda pública, a cambio de un ajuste gradual del déficit del 11% del PIB (2009) al 5,2% (2015)
- Suspender pagos a principios de 2010 hubiera implicado reducir el gasto público un 25% (déficit cero), con enormes efectos reales (caída del PIB superior al 11%)

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- La sostenibilidad mide la capacidad de mantener relativamente constante un nivel de deuda como porcentaje del PIB, evitando que crezca sobre una senda explosiva
- Cualquier nivel de deuda sobre PIB podría ser sostenible siempre que se genere un superávit presupuestario primario suficiente para garantizar el pago de los intereses
- **Confianza:** la deuda es sostenible siempre que sus potenciales compradores consideren que el país tiene capacidad para generar dicho superávit en el futuro
- Si su nivel es bajo, el coste financiero de la deuda se ve compensado por las ventajas de disponer de un activo financiero seguro para quienes quieren evitar el riesgo
- Dado un nivel de gasto, cuanto mayor es la deuda mayores tienen que ser los impuestos para alcanzar el superávit primario que hace sostenible el nivel de deuda

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- A pesar de algunas contribuciones relevantes (Reinhart y Rogoff), no hay resultados teóricos o empíricos concluyentes que avalen la existencia de un nivel óptimo de deuda pública sobre PIB
- Límite fiscal: máximo nivel de deuda que un país puede o está dispuesto a financiar
- El límite fiscal es diferente entre países y depende de las preferencias sobre la presión fiscal que la sociedad está dispuesta a aceptar, la calidad de las instituciones fiscales, la volatilidad cíclica y la flexibilidad para ajustarse ante perturbaciones
- La prima de riesgo varía entre países con el mismo nivel de deuda pública
- Basta con que los inversores crean que la deuda está sobre una senda insostenible, por lejos que se encuentre del límite fiscal, y que no hay voluntad política y social de reconducir la política fiscal, para que las primas de riesgo aumenten exponencialmente

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

## Efectos de una reducción de la deuda pública del 95% al 35% del PIB

Fuente: Doménech y García (2013)

PIB	5.22
Consumo privado	4.54
Inversión	6.42
Empleo	2.89
Capital	6.42
Impuestos	-9.51

Cambio de estado estacionario de la deuda del 95% al 35% del PIB (nivel antes de la crisis), con gasto constante y disminución impositiva

Por 1pp de deuda, la prima de riesgo aumenta en 5pb (rango inferior de los efectos estimados de la deuda sobre el tipo de interés)

Por cada 10 p de reducción de deuda el PIB aumenta un 0.87% (0,8% Kumar y Woo, 0,7% Elmendorf y Mankiw)

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

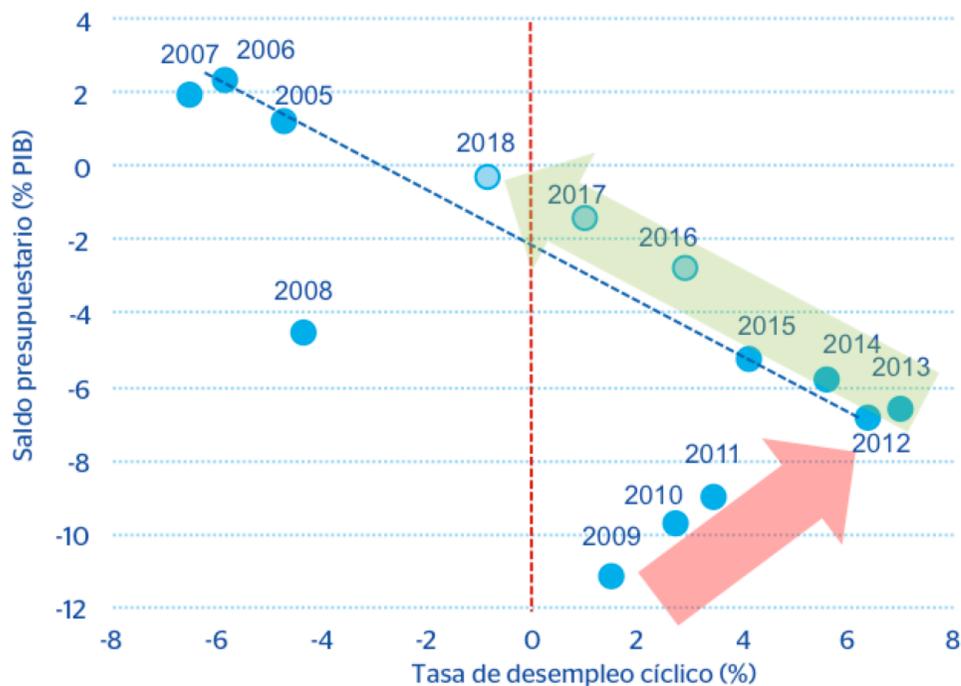
- La literatura económica sitúa entre el 70 y el 100 por cien del PIB el nivel a partir del cual la deuda empieza a tener mayores efectos negativos
- ¿Por qué limitar en España la deuda pública al 60% del PIB?
  - Una evolución demográfica previsiblemente desfavorable
  - Elevada volatilidad del ciclo y alta sensibilidad de la deuda
- ¿Cómo y a qué velocidad reducir ese nivel de deuda?
  - Expectativas de inflación reducida
  - Ajustes fiscales con los que alcanzar un superávit presupuestario primario
  - Crecimiento real y creación de empleo

Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

## España: tasa de desempleo y saldo presupuestario de las AA.PP. en España, 1980-2017

Fuente: Andrés y Doménech (2014b) en base a INE y Actualización del Programa de Estabilidad (2014)



Estabilizadores automáticos: 1pp más de desempleo da lugar a 0,75pp más de déficit público

En 2006 el superávit superaba el 2% del PIB, pero como el desempleo estructural era del 14%, el déficit estructural era del 2% del PIB

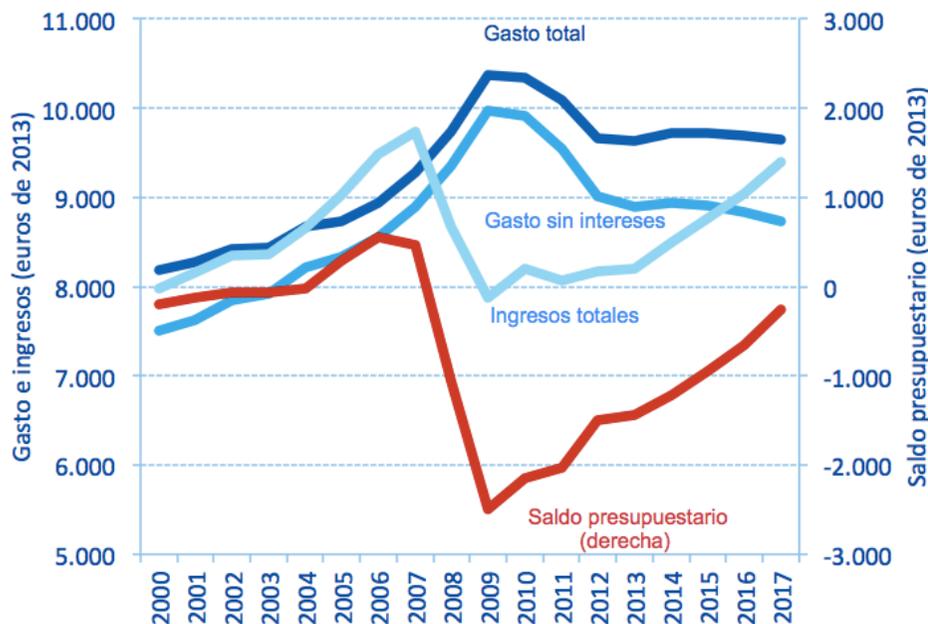
Tras los ajustes de 2010 a 2013 el déficit estructural ha disminuido al 1% del PIB

Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

## España: Ingresos, gasto y saldo presupuestario per cápita en términos reales

Fuente: Andrés y Doménech (2014)



\* PIB de 2013 1.023 mm de euros. Población 2013: 47.129.783 personas.  
El gasto y el saldo presupuestario no incluyen el coste de reestructuración bancaria.

La mejor receta para la consolidación fiscal son las reformas que reducen la tasa de desempleo estructural y el déficit

*Consolidación fiscal inteligente:* reformas apropiadas que permitan reducir la tasa de desempleo estructural y aumentar ingresos, ...

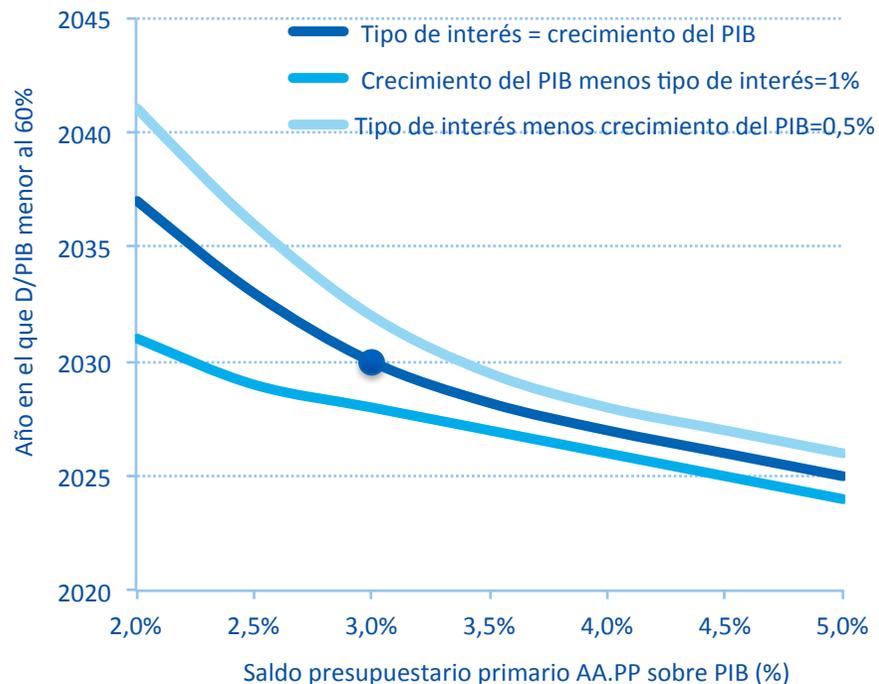
... mientras se mantiene el gasto público per cápita en términos reales hasta que se alcance el equilibrio presupuestario

Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

## Año en que la deuda pública alcanza el 60% del PIB

Fuente: Andrés y Doménech (2014)



La reducción de la deuda sobre PIB será lenta, incluso en escenarios con un crecimiento nominal superior al tipo de interés ...

... y en los que se alcanza a corto plazo un superávit primario superior al 2%

Difícilmente se alcanzará una deuda del 60% del PIB antes de finales de la próxima década (p.e.,  $sp=0$  en 2018+ y crecimiento nominal 4,5%)

## Sección 2

# La sostenibilidad de las cuentas públicas

- España debe cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria con una **consolidación fiscal inteligente** que lleve su deuda debajo del 60% del PIB en un periodo razonable
- Hay que **evitar una salida como la de Italia** tras la crisis de los noventa: bajo crecimiento y deuda por encima del 100% del PIB
- Para ello es necesario **aprovechar el escenario de bajos tipos de interés** para
  - **Alcanzar de manera gradual un equilibrio presupuestario** con reglas y mecanismos de control, y **reformas estructurales** que aumenten el crecimiento potencial
  - **Reformas que mejoren la eficiencia impositiva**
  - **Reformas que aumenten la eficiencia del gasto público**, para evitar reducir la calidad de los servicios públicos y la acumulación de capital humano y tecnológico
- Esta estrategia **reduciría la incertidumbre e impulsaría el crecimiento**

## Sección 3

# El tamaño del sector público

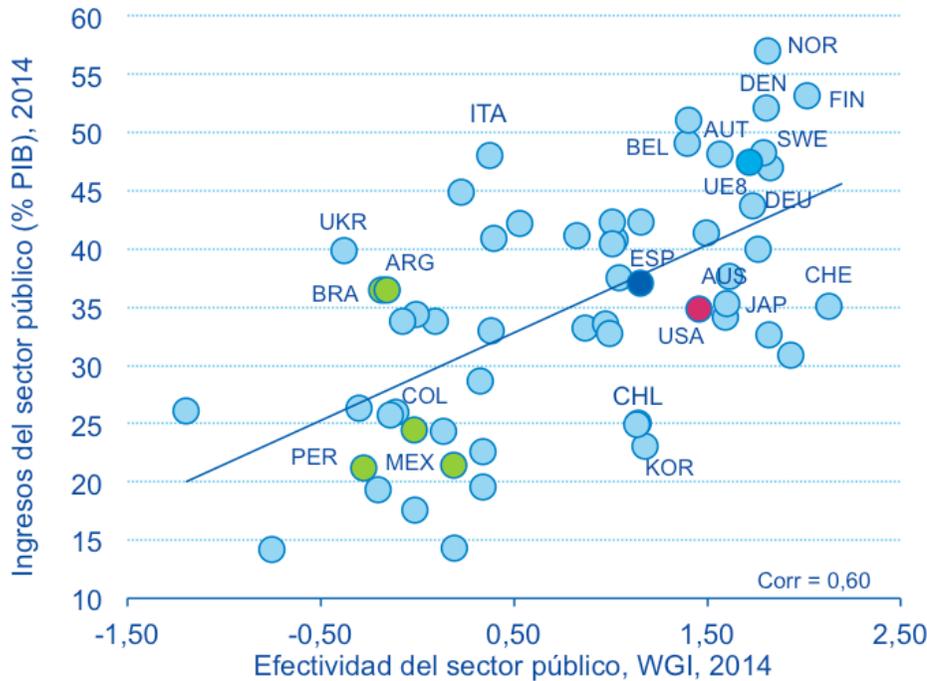
- La estabilidad presupuestaria solo implica que los ingresos públicos deben ser iguales al gasto: no impone ninguna restricción sobre su tamaño en términos del PIB
  - El tamaño del sector público es independiente del principio de estabilidad presupuestaria
- El tamaño del sector público depende básicamente de tres determinantes:
  - Preferencias sociales: el tamaño óptimo cuando la utilidad de los servicios y bienes públicos iguala al coste de oportunidad de los impuestos que los financian
  - Eficiencia con la que se proporcionan los servicios públicos
  - Nivel de renta per cápita y estructura demográfica

Reto 2

# El tamaño del sector público

## Ingresos públicos sobre PIB y eficiencia de las AA.PP.

Fuente: Eurostat y WGI (2013)



Correlación positiva entre el tamaño del sector público y su eficiencia

Hay diferencias importantes entre países ...

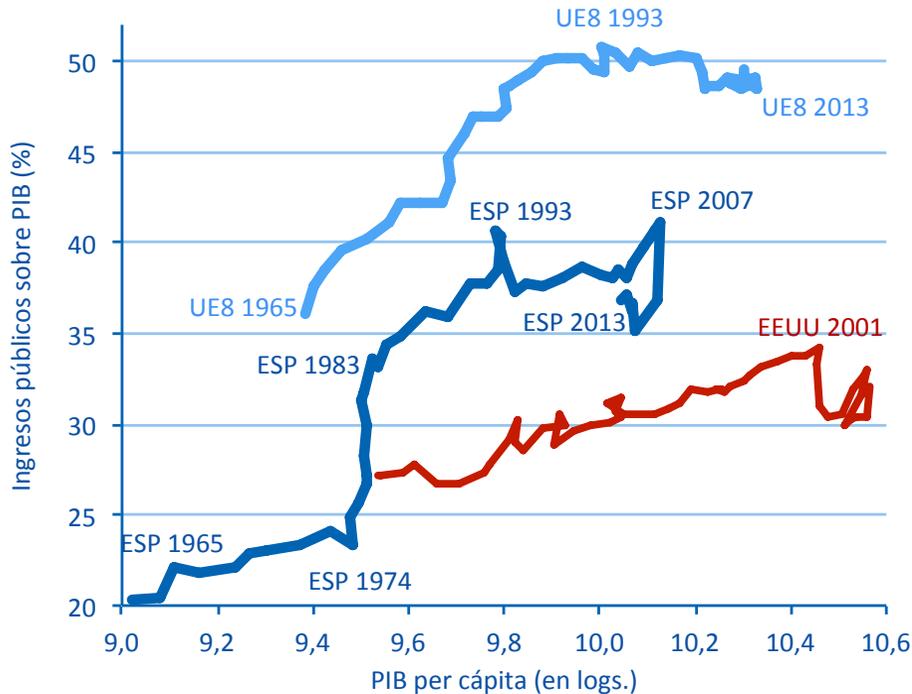
... en función de las preferencias sociales o de la capacidad de sus administraciones de imponer el tamaño

Sección 3

# El tamaño del sector público

## Renta per cápita e ingresos públicos sobre PIB

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



Las diferencias entre España, EE.UU. y UE8 en cuanto al tamaño del sector público son muy grandes

Ley de Wagner: existe una ligera correlación positiva entre la renta per cápita y el tamaño del sector público debida a distintos factores

El tamaño del sector público (ingresos) aumentó rápidamente con la transición democrática, estabilizándose en el 38% del PIB

## Sección 3

# El tamaño del sector público

- Es razonable esperar que el tamaño del sector público aumente para converger con países de la UE con los que compartimos modelos económicos y sociales
- Este proceso no será automático ni lineal y entrañará algunas dificultades
- CIS (octubre de 2013): un 68,5% creía que pagaba demasiados impuestos, un 35,2% que la presión fiscal en España era superior a la de otros países de nuestro entorno, y un 66,6% que recibía del sector público menos de lo que pagaba
- A España le toca recorrer un camino similar al ya realizado por otros países: la mayor eficiencia de las AA.PP. justificará que se pueda asumir la prestación de más servicios
- Aumentar el tamaño de manera exógena para acercarnos a la UE8, ampliando la brecha entre la valoración de los servicios que recibe el contribuyente y lo que paga en impuestos, solo conduciría a una mayor ineficiencia del sector público y, posiblemente, a un mayor nivel de evasión fiscal

## Sección 4

# La composición del gasto público

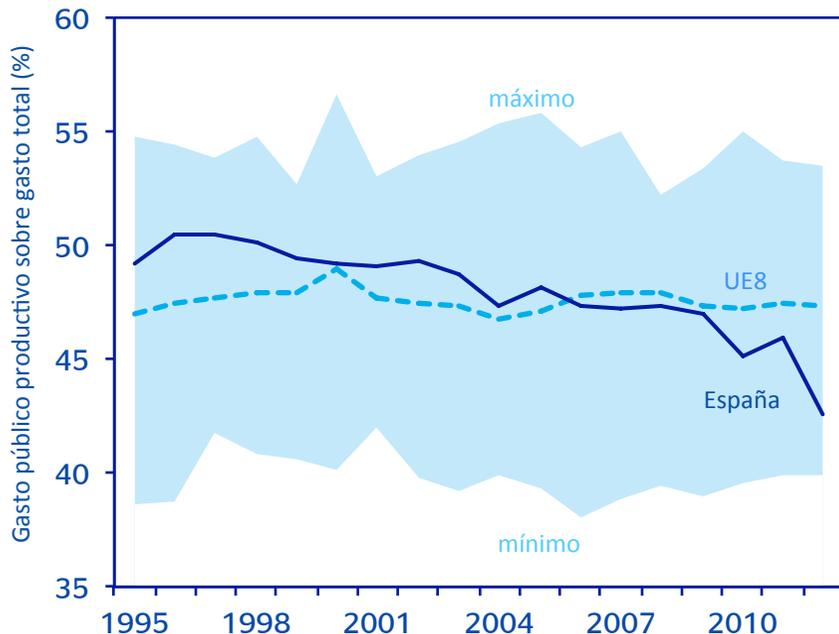
- Tan importante como el tamaño es la estructura del sector público, tanto en función del tipo de fines a que dedica su gasto como a la forma en la que lo financia
- Dos tipos de actividades:
  - Servicios y bienes públicos que son utilizados en la producción del sector privado (infraestructuras, educación, seguridad, justicia, regulación, etc.)
  - Actividades no productivas (transferencias sociales en pensiones o desempleo) que aumentan el bienestar y mejorar la distribución de la renta
- Algunos gastos (sanidad) cumplen simultáneamente ambas funciones

Sección 4

# La composición del gasto público

## UE: Gasto productivo sobre gasto público total

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de Eurostat.



Patrón descendente del gasto productivo, desde niveles relativamente elevados en 1995

La disyuntiva entre dedicar recursos escasos a actividades que aumentan la renta per cápita (futura) frente a aumentar bienestar (presente)

Ejemplo: elegir entre dedicar más recursos a educación o a pensiones. Debate que es fundamentalmente social y político

## Sección 4

# La composición del gasto público

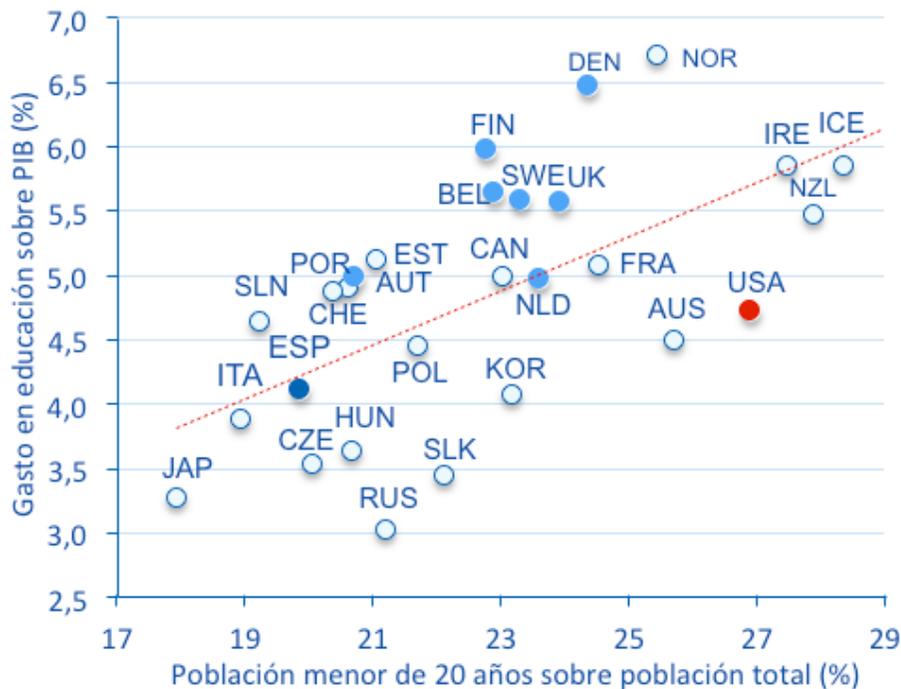
- Evidencia empírica: el gasto público productivo tiene efectos positivos sobre el crecimiento, tras controlar por la presión fiscal, pero existe un nivel óptimo
- Por problemas de medición y por las características específicas de cada inversión, es difícil establecer ese nivel óptimo
- Más importante que el porcentaje de PIB que se dedica al gasto público productivo es su eficiencia, lo que exige evaluar ex-ante y ex-post ese gasto, con un análisis coste-beneficio lo más preciso y riguroso posible
- En el caso del gasto no productivo la evidencia muestra una doble relación de causalidad: más gasto no productivo afecta negativamente al crecimiento, pero conforme aumenta la renta per cápita (y envejece la población) aumenta el gasto social
  - Criterio fundamental: prestar aquellos servicios que la sociedad está dispuesta a pagar

Sección 4

# La composición del gasto público: educación

## Gasto público en educación y población <20 años, 2010

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



El gasto en educación en España se corresponde al del promedio de la OCDE, tras tener en cuenta la estructura demográfica

EE.UU. gasta proporcionalmente menos en educación pública que UE8, consistente con una elección social

España debería aspirar a gastar entre 0,5 y 1% más del PIB, pero sobre todo de manera más eficiente, para que el esfuerzo merezca la pena

## Sección 4

# La composición del gasto público: pensiones

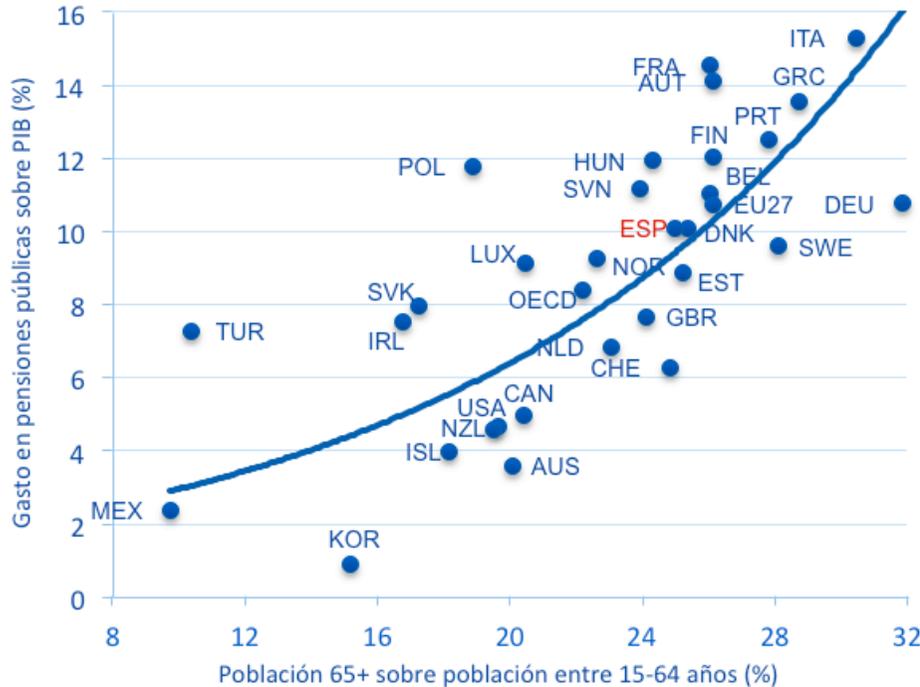
- Evaluación de los sistemas de pensiones (público o privado) en función de su capacidad para garantizar mayor consumo (reduciendo los desincentivos sobre ahorro y oferta de trabajo) y menor desigualdad (reduciendo los riesgos idiosincráticos)
- Considerar los sistemas de reparto y de capitalización (públicos o privados) como soluciones complementarias entre sí, más que alternativas excluyentes a la hora de maximizar el bienestar de los pensionistas y de la sociedad en general
- Retos del sistema de pensiones en España:
  - Asegurar sostenibilidad y aumentar la eficiencia del sistema público de reparto
  - Complementarlo con un buen sistema de capitalización, para amortiguar la caída posible de la tasa de reemplazo como consecuencia del envejecimiento

Sección 4

# La composición del gasto público: pensiones

## Gasto público en pensiones y tasa de dependencia, 2010

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



El gasto público en pensiones está en línea con su estructura demográfica

No debe fijarse ex-ante un objetivo sobre el porcentaje del gasto público en pensiones sobre el PIB, ...

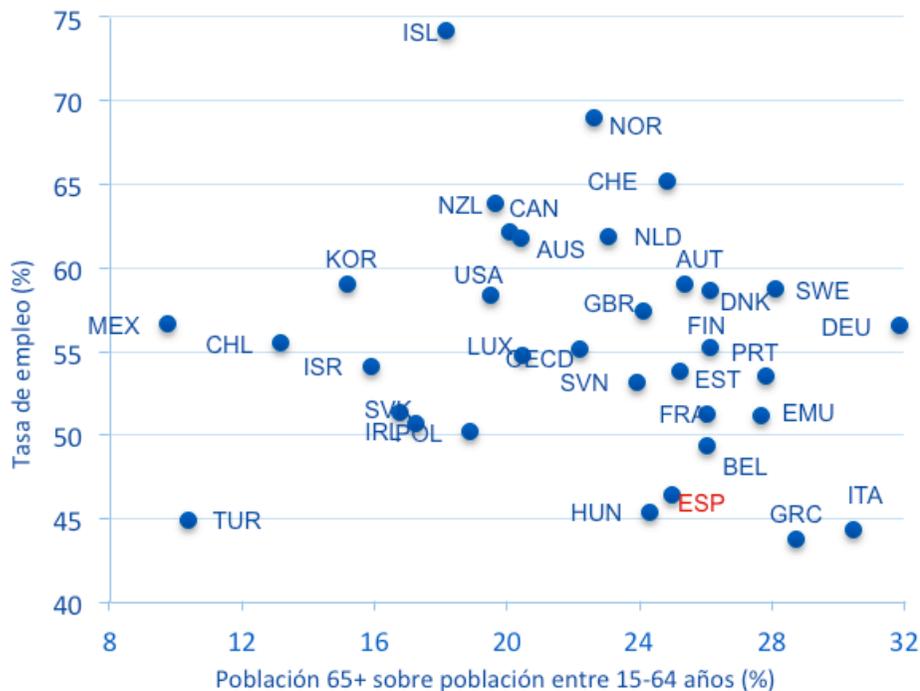
... resultado de la estructura demográfica, de la eficiencia con la que funciona cada economía y de las elecciones sociales

Sección 4

# La composición del gasto público: pensiones

## Tasa de dependencia y tasa de empleo, OCDE, 2010

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



Múltiples combinaciones que permiten mantener el gasto en pensiones sobre PIB a pesar del aumento de la tasa de dependencia

La solución más obvia es el aumento de la tasa de empleo

Otros países han optado por complementar el sistema con un pilar de capitalización (Suecia), que aumenta eficiencia, pensiones y equidad

## Sección 4

# La composición del gasto público: sanidad

- La financiación del sistema sanitario tiene algunas similitudes con el del sistema de pensiones, aunque con algunas complejidades adicionales
- **Envejecimiento:** el gasto en sanidad también aumentará conforme lo haga la edad media de y la esperanza de vida de nuestra población ...

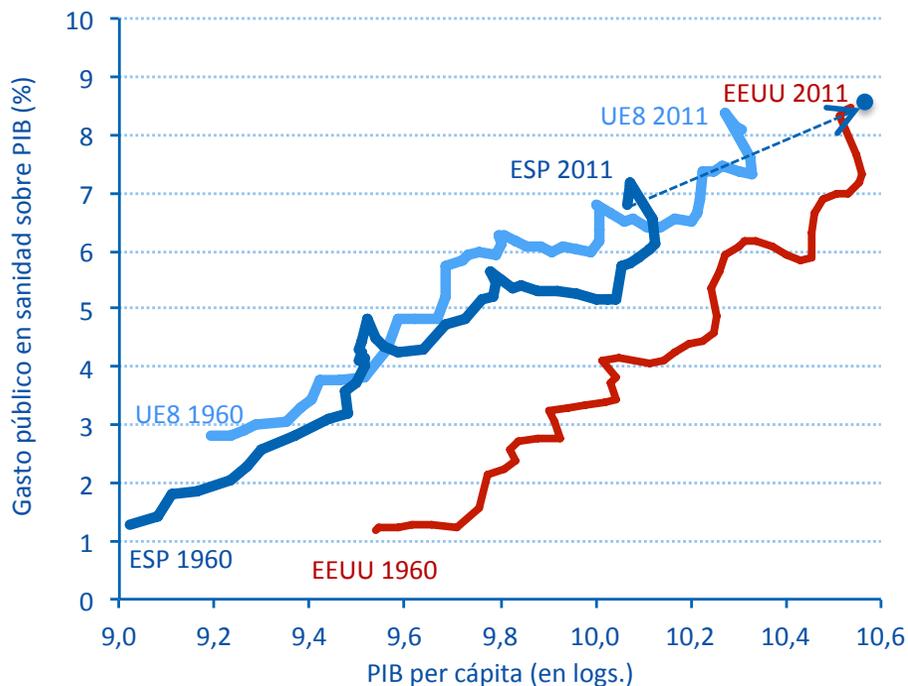
... pero ya ha aumentado en las últimas décadas claramente por encima de lo que puede explicar el envejecimiento demográfico

Sección 4

# La composición del gasto público: sanidad

## Gasto público en sanidad y renta per cápita

Fuente: Andrés y Doménech (2014) a partir de OCDE.



El gasto público en sanidad aumentaría casi 2 pp del PIB si España convergiera en renta per cápita al nivel de EE.UU. (+40 pp)

Si se añade el efecto de las previsiones demográficas actuales, el gasto público en sanidad aumentaría al 10% del PIB (7% actual)

Combinar mejoras en eficiencia con copago para asegurar sostenibilidad del mayor gasto: equilibrio entre mayor bienestar y coste

## Sección 5

# Los ingresos públicos

- Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas exige contar con unos ingresos públicos suficientes ...  
  
... y una estructura fiscal eficiente, que maximice el crecimiento y la creación de empleo con la mayor equidad posible
- La aplicación del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español en 2014 daría lugar a uno de los sistemas tributarios más avanzados de Europa en transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad
- La eficiencia asegura un volumen de ingresos públicos y una distribución de la renta acorde con las preferencias sociales con el menor coste posible, en términos de distorsiones y desincentivos sobre las decisiones del sector privado y de gestión y administración del sistema tributario

## Sección 5

# Los ingresos públicos

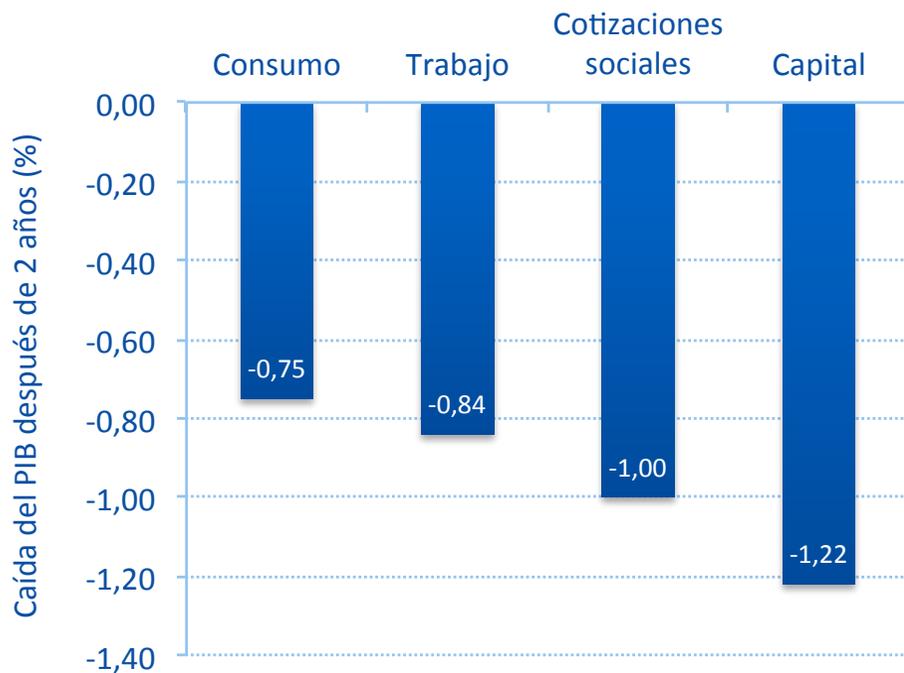
- Los impuestos proporcionales mejoran la distribución de la renta a costa de introducir una distorsión que afecta por igual a todos los individuos
- Los impuestos progresivos generan más equidad a costa de una distorsión mayor a trabajar más tiempo o a educarse más antes de entrar en el mercado de trabajo
- No hay menús gratis: algunas propuestas que solo se centran en la equidad pueden resultar contraproducentes si se tienen en cuenta las distorsiones
- Un ejemplo es la propuesta de renta básica:
  - Los estudios estáticos muestran que reduciría la desigualdad ex-post de la renta
  - Los estudios dinámicos indican que daría lugar a caídas muy importantes del PIB y el empleo, afectando al crecimiento potencial

Sección 4

# Los ingresos públicos

## Efectos de un aumento de los ingresos públicos equivalente a un 1 por ciento del PIB

Fuente: Boscá, Doménech y Ferri (2013).



Tan importante como la decisión del tamaño del sector público es cómo y mediante qué impuestos se financia

Los impuestos más distorsionadores son aquellos que recaen sobre el capital y las cotizaciones sociales ...

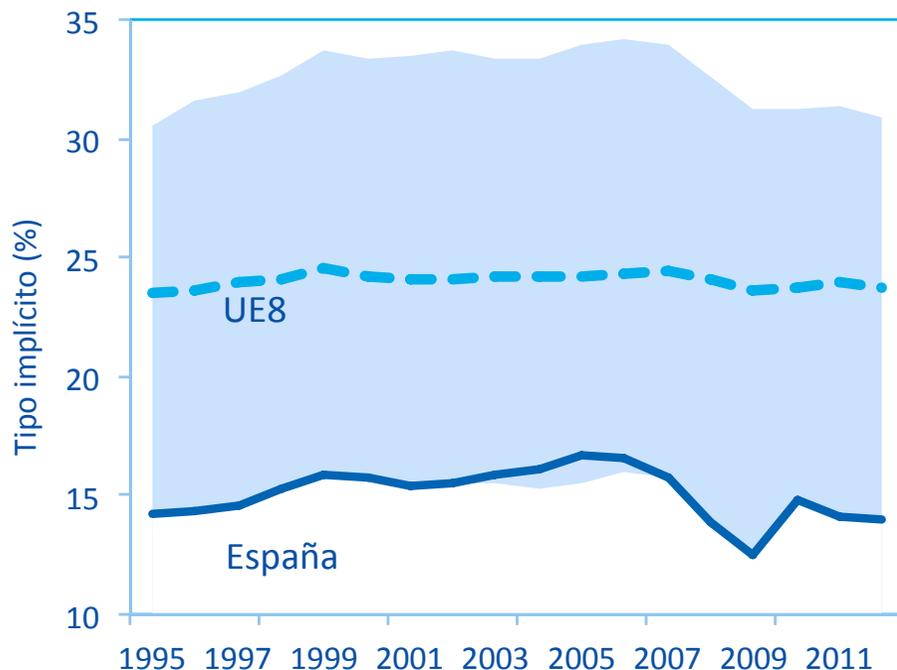
... mientras que los menos distorsionadores son los impuestos indirectos

Sección 4

# Los ingresos públicos

## Tipo implícito sobre el consumo, 1995-2012

Fuente: Andrés y Doménech (2014) en base a Eurostat.



España es el país con una menor imposición indirecta (15,1 por ciento de media)

España incentiva el consumo en relación a otros países europeos ...

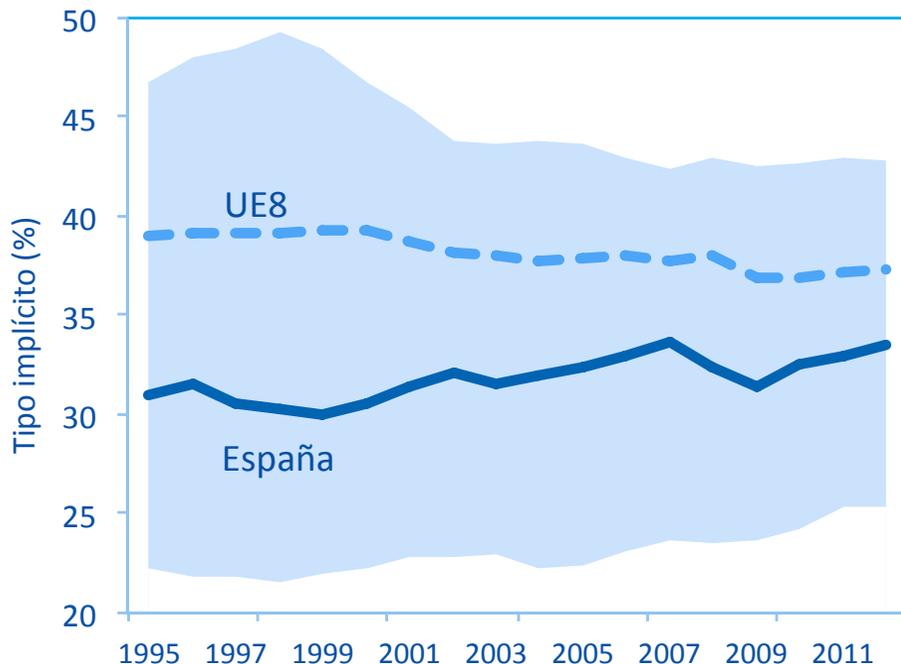
... a costa del ahorro privado, lo que ayuda a explicar las masivas necesidades de financiación exterior de nuestra economía

Sección 4

# Los ingresos públicos

## Tipo implícito sobre el trabajo, 1995-2012

Fuente: Andrés y Doménech (2014) en base a Eurostat.



La diferencia con la UE8 en el tipo implícito sobre el trabajo se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo

Las cotizaciones sociales representan el 70% de estos impuestos en España ...

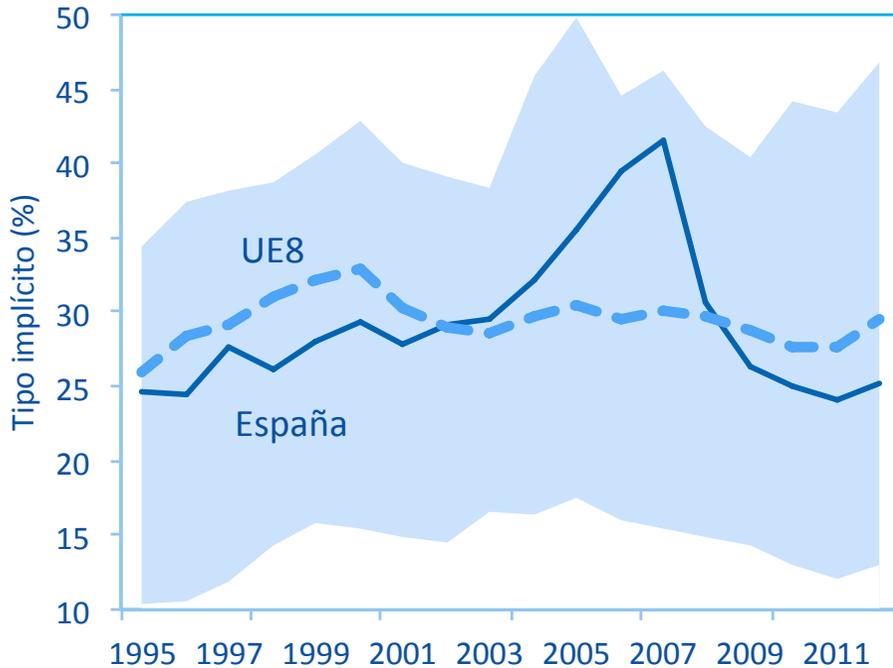
... frente al 50% de la UE8

Sección 4

# Los ingresos públicos

## Tipo implícito sobre el capital, 1995-2012

Fuente: Andrés y Doménech (2014) en base a Eurostat.



Tipo implícito sobre el capital en España similar al de la UE8

Conclusión: España destaca por la baja fiscalidad del consumo y el elevado peso de las cotizaciones sociales

La devaluación fiscal es la principal reforma fiscal que debería llevar a cabo la economía española

## Sección 5

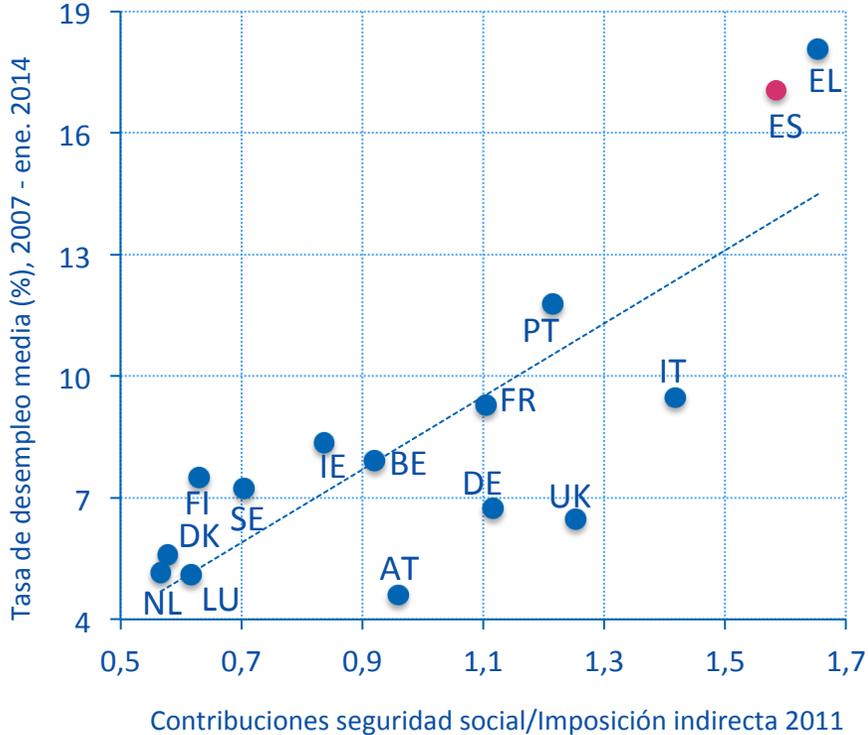
# Los ingresos públicos: la devaluación fiscal

- El efecto de la reducción del impuesto sobre el trabajo domina al de la subida de impuestos indirectos, aumentando el PIB, el empleo y, con ello, el consumo privado
- La mayor recaudación por impuestos indirectos debe transferirse a la Seguridad Social, como ocurre en países como Dinamarca, para asegurar su sostenibilidad
- La devaluación fiscal reduce la desigualdad porque el empleo aumenta probablemente más entre los trabajadores menos cualificados, efecto que puede reforzarse con cotizaciones más progresivas

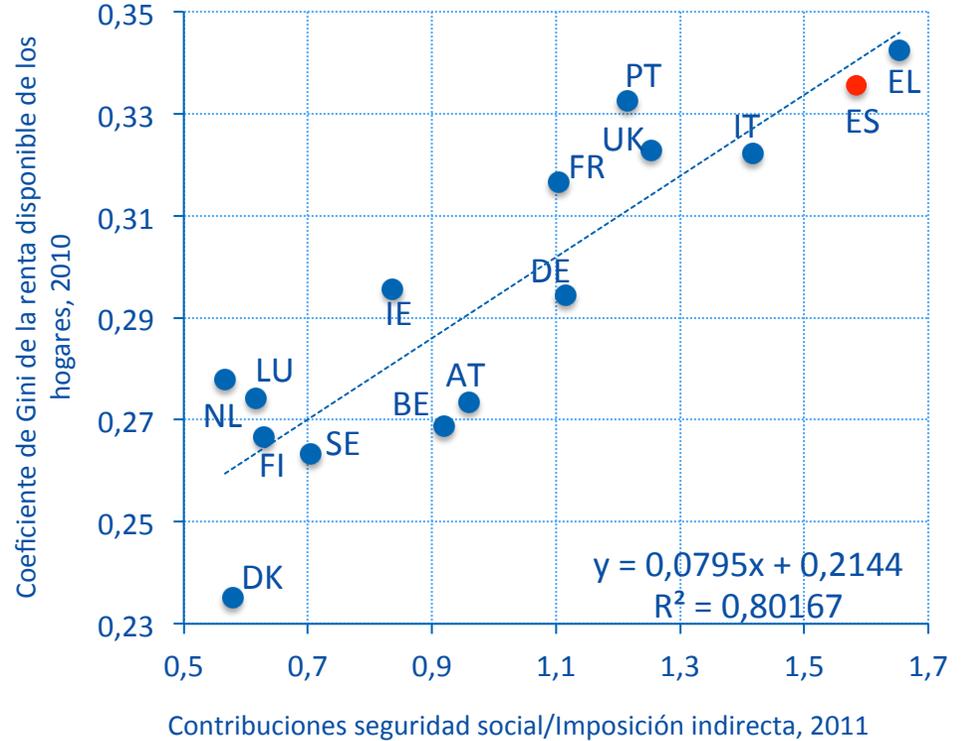
Sección 5

# Los ingresos públicos: la devaluación fiscal

**UE15: Desempleo y ratio de cotizaciones sociales sobre imposición indirecta, corregidos por la cuña fiscal**



**UE15: Contribuciones a la seguridad social sobre imposición indirecta y desigualdad, corregidos por la cuña fiscal**



La recta representa la pendiente de la siguiente regresión:

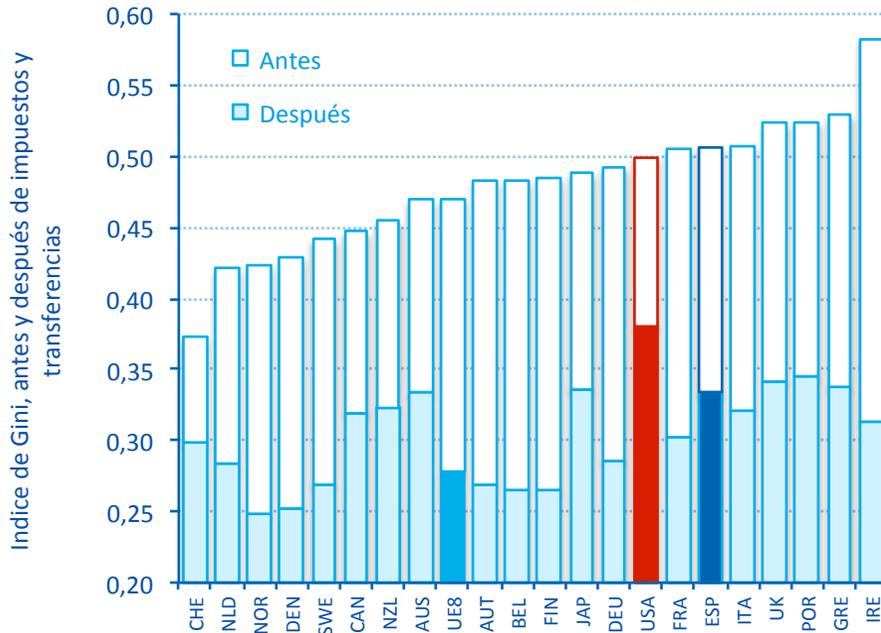
$Tasa\ de\ desempleo = -0,42 + 9,02 (Cotizaciones\ Seguridad\ Social / Imposición\ Indirecta)$ ,  $R^2=0,64$   
 en donde las variables se corresponden a los componentes ortogonales a la cuña fiscal definida en Boscá, Doménech y Ferri (2013, *Hacienda Pública Española*). La significatividad es robusta a la ampliación de la muestra a la UE27 y a la inclusión de variables artificiales para corregir por observaciones atípicas.

Sección 5

# Fiscalidad y desigualdad

## Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias, OCDE 2010.

Fuente: Andrés y Doménech (2015).



La progresividad de los impuestos y las transferencias reducen de manera muy significativa la desigualdad de la renta

Importantes diferencias en la función redistributiva de impuestos y transferencias

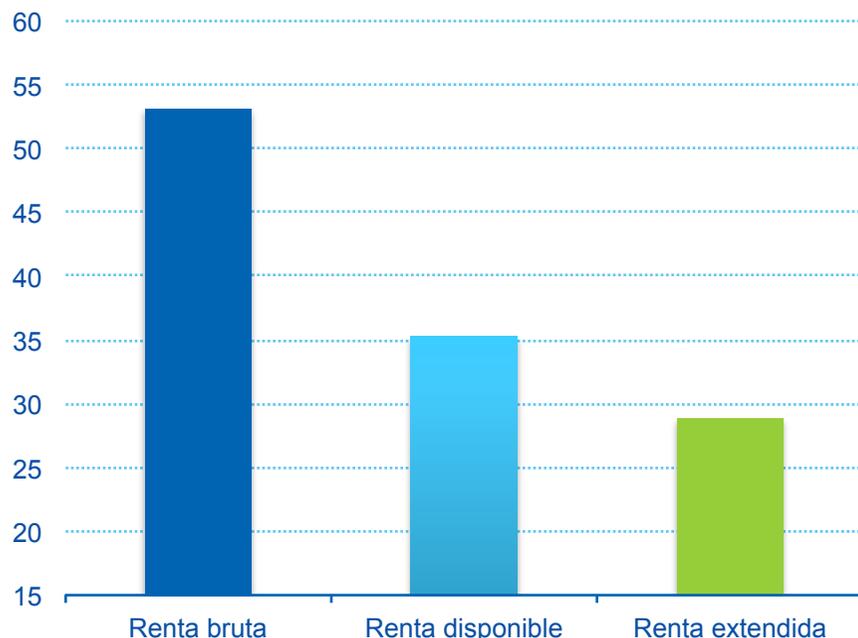
Los servicios públicos (sanidad, educación, etc.) hacen que la desigualdad disminuya

Sección 5

# Fiscalidad y desigualdad

## Índice de Gini para diversos conceptos de renta, España, 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de Goerlich (2016). La renta extendida incluye el gasto público en sanidad y educación.



La progresividad de los impuestos y las transferencias reducen de manera muy significativa la desigualdad de la renta

Importantes diferencias en la función redistributiva de impuestos y transferencias

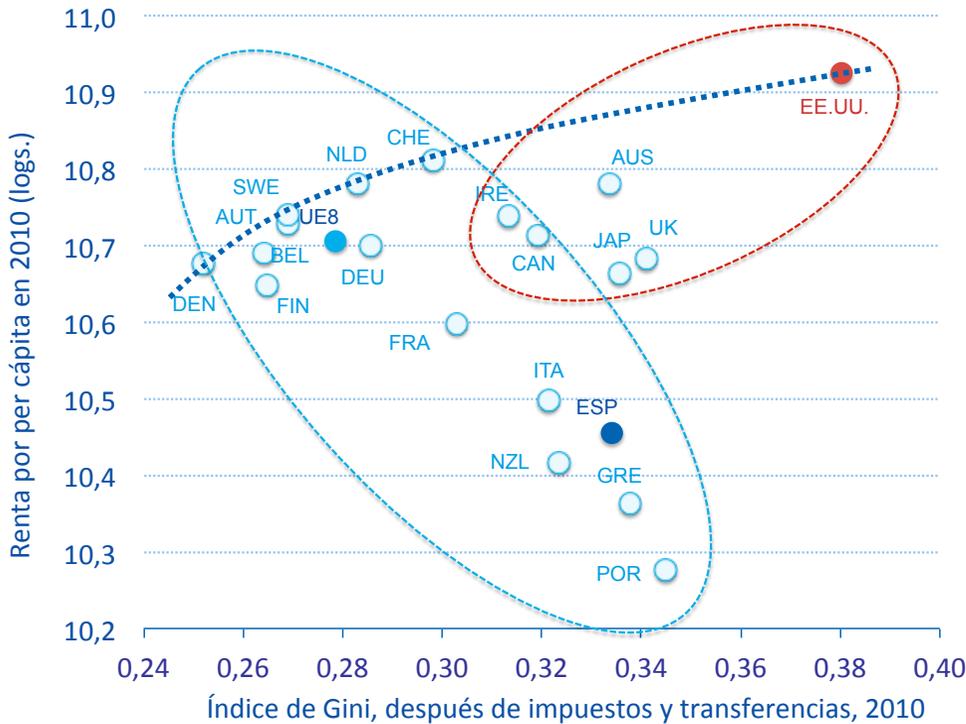
Los servicios públicos (sanidad, educación, etc.) hacen que la desigualdad disminuya

Sección 5

# Fiscalidad y desigualdad

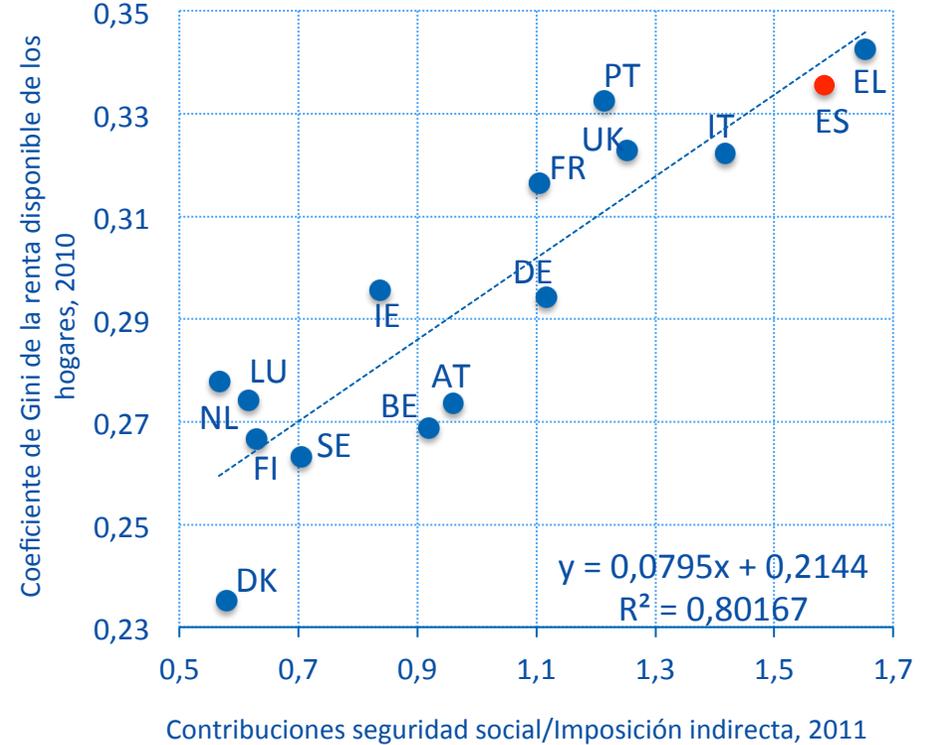
## Desigualdad y PIB per cápita en la OCDE, 2010

Fuente: Andrés y Doménech (2015)



## UE15: Contribuciones a la seguridad social s/ imposición indirecta y desigualdad, corregidos por la cuña fiscal

Fuente: Andrés y Doménech (2015)



## Sección 5

# Los ingresos públicos: la lucha contra el fraude fiscal

- La lucha contra el fraude fiscal debe ser objeto de **atención prioritaria**: es un “bien” en si mismo incluso con cuentas públicas en equilibrio y bajo nivel de deuda
- Tres graves **consecuencias negativas**:
  - Afecta seriamente a la **equidad**: lo que dejan de pagar unos contribuyentes debe ser pagado por otros
  - Es una forma de corrupción que **mina la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal y en las instituciones públicas**
  - **Perjudica la eficiencia** del sistema fiscal, ya que los volúmenes defraudados deben ser recaudados aumentando los tipos impositivos de distintos impuesto
- **Tolerancia cero**: incentivos para no eludir impuestos, mecanismos adecuados de control e inspección, y evaluar y rediseñar continuamente los incentivos y mecanismos

## Sección 5

# Los ingresos públicos: financiación autonómica

- Los retos que se han discutido anteriormente (sostenibilidad, tamaño y estructura de ingresos y gastos) aplican a todos los niveles de las administraciones públicas
- El sistema de financiación autonómica debe asegurar ingresos suficientes y eficientes, y la corresponsabilidad fiscal (De la Fuente, 2012). La progresividad de impuestos garantiza la redistribución, que debe respetar el principio de ordinalidad.
- Las CC.AA deben utilizar los recursos con la mayor eficiencia posible en el gasto
- El tamaño de las administraciones autonómicas es un resultado del equilibrio entre la valoración de los servicios recibidos y su coste, en el que la eficiencia es crucial
- No hay evidencia concluyente sobre los efectos de la descentralización de la administración pública en el coste y eficiencia en la provisión de los servicios públicos
  - En términos económicos lo importante no es dónde están las competencias sino con qué eficiencia se gestionan

## Conclusiones

- Un sector público eficiente es imprescindible para asegurar el crecimiento sostenido y estable, aumentar el bienestar, y llevar a cabo las reformas necesarias que favorezcan la creación de empleo de calidad y un reparto equitativo de la renta y de la riqueza
- Esto exige unas finanzas y deuda públicas sostenibles: primero estabilizar la deuda y, posteriormente, reducirla hacia niveles consistentes con nuestro límite fiscal
- Este proceso de consolidación requiere también de un análisis riguroso sobre:
  - La estrategia de consolidación, aumentando impuestos o reduciendo gastos, implica tener un objetivo a medio y largo plazo del tamaño del sector público
  - Elegir una composición del gasto que tenga como objetivo el bienestar de distintas generaciones, presentes y futuras, sin beneficiar a unas en detrimento de otras
  - Elegir una composición de ingresos eficiente que asegure la financiación del gasto y genere incentivos adecuados para maximizar el crecimiento y el bienestar

## Conclusiones

- La reducción de la deuda sobre PIB será lenta, incluso en escenarios con un crecimiento nominal superior al tipo de interés y con equilibrio presupuestario
- Aprovechar el escenario de bajos tipos de interés para alcanzar de manera gradual el equilibrio presupuestario, y llevar adelante reformas estructurales que aumenten el crecimiento potencial, y que mejoren la eficiencia impositiva y del gasto público
- El tamaño del sector público depende de tres determinantes: preferencias sociales, eficiencia del sector público, y el nivel de renta per cápita y estructura demográfica
- Estos determinantes evolucionan gradual y lentamente
- A largo plazo, es previsible que el tamaño del sector público aumente por encima del 38% (media de ingresos 2 últimas décadas) si la eficiencia y la valoración social aumentan

# Conclusiones

- Tan importante como el tamaño es la estructura del sector público, tanto en función del tipo de fines a que dedica su gasto como a la forma en la que lo financia
- Aumentar el nivel y, sobre todo, eficiencia del gasto público en educación
- Pensiones: sostenibilidad y eficiencia del sistema público de reparto, y complementarlo con un buen sistema de capitalización para hacer frente al envejecimiento
- Sanidad: por el envejecimiento y el aumento de la renta per cápita es previsible que su gasto aumente del 7% al 10% del PIB, lo que exigirá combinar mejoras en eficiencia con copago para asegurar sostenibilidad y el equilibrio entre mayor bienestar y coste

# Conclusiones

- La estructura fiscal en España es mejorable
  - Mayor progresividad que en otros países, con costes en forma de distorsiones
  - Baja fiscalidad del consumo y el elevado peso de las cotizaciones sociales
  - Margen para mayor transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad
- La devaluación fiscal aumentaría el PIB, empleo y consumo privado, mejoraría la competitividad externa y sostenibilidad, y reduciría la desigualdad
- Tolerancia cero con el fraude fiscal: incentivos para no eludir impuestos, mecanismos adeudados de control e inspección, y evaluar y rediseñar continuamente los incentivos y mecanismos

# Los Retos a largo plazo del Sector Público: Sostenibilidad, Eficiencia y Calidad Institucional

**Rafael Doménech**

BBVA Research y Universidad de Valencia

**Programa Liderazgo Público Latinoamericano**

Madrid, 5 de Abril de 2016

# Referencias

Esta presentación se basa en el libro de de J. Andrés y R. Doménech (2015): *En Busca de la Prosperidad*. Ediciones Deusto.

## Otras referencias:

Andrés, J. y R. Doménech (2013a): Budget Balance, Structural Unemployment and Fiscal Adjustments. Economic Watch, BBVA Research.

<http://goo.gl/Xq2sr9>

Andrés, J. y R. Doménech (2013b): "Fiscal Adjustment and Economic Growth in Europe". Economic Watch, BBVA Research. <http://goo.gl/CnU8U3>

Andrés, J. y R. Doménech (2014a): "Los Retos de la Economía Española", en T. Stehling y E. Olier (eds.), *El Modelo de Economía Social de Mercado como Propulsor de la Salida de España de la Crisis Económica. Geoeconomía*, 10. Instituto Choiseul. <http://goo.gl/BN6uM2>

Boscá, J., Doménech, R., Ferri, J., 2013, "Fiscal Devaluations in EMU," *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206-(3/2013), 27-56.

<http://goo.gl/zX6SnA>

Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014): Informe la Reforma del Sistema Tributario Español. <http://goo.gl/OOMGrT>

De la Fuente, A. (2012): "Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común".

Documento de Trabajo 12/27. BBVA Research <http://goo.gl/Bv9fvP>

Doménech, R. (2014): "Pensiones, Bienestar y Crecimiento Económico", en J. A. Herce (coord.) *Pensiones: Una Reforma Medular*, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios. <http://goo.gl/W1FvdY>

Doménech, R., y A. García-Serrador (2013): "La Estabilidad Presupuestaria y El Sector Privado de la Economía", en *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales. <http://goo.gl/1vraoV>

Elmendorf, D. W., y N. G. Mankiw (1999): "Government Debt," en J. B. Taylor y M. Woodford, eds., *Handbook of Macroeconomics* 1, part 3: 1615-1669.

Goerlich, F. (2016): "Un panorama sobre la evolución reciente en la distribución de la renta en España.". Mimeo. Universidad de Valencia.

Kumar, M. S. y J. Woo (2010): "Public Debt and Growth." IMF WP/10/174.

Leeper, E. M. y T. B. Walker, (2011). "Fiscal Limits in Advanced Economies," NBER Working Papers 16819, National Bureau of Economic Research.

Onrubia, J.: (2013): "La reforma de la administración tributaria: mitos y realidades" en A. Esteller-Moré y J. M. Durán-Cabré (Dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Ed. Ariel. <http://goo.gl/lugOBH>

Sutherland, D., P. Hoeller y R. Merola (2012): "Fiscal consolidation. How much how fast by what means?". OECD, Economic Policy Paper, 01.