

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España

Revista del IEE

N.º 1/2022



Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España

Revista del IEE

N.º 1/2022



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Director de la Revista del IEE

Gregorio Izquierdo Llanes

Consejo de Redacción de la Revista del IEE

Carlos Ruiz Fonseca

Erica Alonso Alba

José M.ª Pérez de Tudela Vázquez

Edita Pereira Omil

Nicolás Vicente Regidor

Adrián González Martín

María del Carmen Vizcaya León

Paloma Blanco Ramos

Jaime Elías Navarro García

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones que se muestran en los artículos son propias de los autores.

© 2022 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es

© 2022 *La eficiencia del gasto público en España: implicaciones, medición y propuestas de mejora*, Instituto de Estudios Económicos – *El gran pacto del gasto público*, Rafael Ortiz Calzadilla – *Aumentos de impuestos o reducciones de gasto: ¿qué es más efectivo para la consolidación fiscal?*, Daniel Lacalle - *Un Estado caro, ineficaz e ineficiente*, Lorenzo Bernaldo de Quirós y María Gómez Agustín – *La eficiencia como solución al incremento del gasto público. Propuestas de mejora*, Alberto Prieto de León.

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

gallego@dg-gallego.com

ISSN: 0210-9565

Depósito Legal: M. 8.715-1980

Marzo 2022

Documento digital pdf

La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC).

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

2. La relevancia de medir la eficiencia del gasto público y abordar su necesaria mejora

La **eficiencia**, que no es otra cosa que utilizar los mínimos recursos necesarios para lograr producir una determinada cantidad y calidad de bienes y/o servicios, es harto relevante, ya que **permite ahorrar y liberar potenciales recursos, que pueden ser empleados en otros usos más productivos, de suerte que con un mismo nivel de *inputs* se consiga satisfacer un mayor número de necesidades**. Y también es importante el concepto de **eficacia**, que supone la consecución de unos fines determinados mediante unos recursos dados, ya que, **de lo contrario, podrían estar destinándose recursos crecientes a actividades que no logran satisfacer, en realidad, las necesidades para las que fueron diseñadas**.

La **eficacia** y la **eficiencia** de los recursos son **conceptos hacia los que tienden inevitablemente las organizaciones en el sector privado, en tanto que a estos conducen la competencia y la cooperación existente en los mecanismos habituales del mercado, y en la medida en que estas variables son razonablemente evaluadas y convalidadas mediante las señales de beneficios empresariales**. Sin embargo, los conceptos de **eficacia y eficiencia han sido tradicionalmente mucho más escurridizos en el ámbito de la gestión y de las políticas públicas debido a la ausencia de incentivos**, dado el carácter personal de los intereses de los agentes participantes que no tienen por qué encontrarse alineados con los intereses de los ciudadanos, así como a los problemas de información existentes, tanto en términos de asimetría como de costes.

Ambas variables están inevitablemente unidas, por lo que **es fundamental reclamar no solo la eficacia sino también la eficiencia, como una prioridad en la gestión de los recursos públicos por varios motivos**. En primer lugar, porque **así está previsto en nuestro ordenamiento jurídico**. En concreto, **la Constitución española recoge, en su artículo 31.2**, que *«el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»*. De igual modo, la Ley de 9/2017, de Contratación del Sector Público, también recoge, en su artículo primero, el concepto de eficiencia en la utilización de fondos, impulsada, además, por las distintas directivas europeas que ambicionaban una modernización de la contratación pública, entre otros, en el citado ámbito de la eficiencia.

A su vez, **el desequilibrio de nuestras finanzas públicas hace que la eficiencia del gasto y la necesidad de emplear adecuadamente los recursos disponibles cobre una relevancia mayor si cabe**. La crisis pandémica ha agudizado el, ya de por sí, abultado endeudamiento del sector público español, que ha pasado del 95,5% del PIB, en 2019, al 120% en 2020, y que ha cerrado el 2021 ligeramente por debajo de ese umbral, en el 118,7%. Del mismo modo, nuestro déficit público se ha abierto considerablemente en el ejercicio 2020, hasta casi el 11% de PIB, y se espera que cierre 2021 en torno a niveles del 7% sobre el producto. **España seguirá alejada del equilibrio presupuestario durante unos cuantos ejercicios**, y, lo que es aún más relevante, **tendrá que afrontar la corrección de un notable déficit estructural**, que se situaría, según estimaciones de la Comisión Europea, todavía por encima del 4,5% en 2023, uno de los más elevados de toda la Unión Europea, así como los retos futuros relacionados, entre otros, con el envejecimiento de la población.



Todo ello, además, **en un contexto en el que se empieza a debatir sobre la necesidad del abandono de la flexibilidad de las reglas fiscales introducida transitoriamente con motivo de la pandemia**, y, por tanto, la vuelta a las exigencias recogidas en esta materia en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A su vez, el otro gran debate versa **sobre la conveniencia de que el Banco Central Europeo comience, antes o después en función de la intensidad del episodio inflacionario y del dinamismo de la recuperación, la progresiva normalización de su política monetaria**. Una normalización que traería consigo, primero, la reducción del volumen de bonos soberanos de nuestro país que actualmente adquiere el BCE en el mercado secundario, con la consecuente reducción de la demanda; y, después, el posible inicio de la subida de los tipos de interés de intervención desde los reducidos niveles actuales, todo lo cual redundaría en un aumento de la rentabilidad exigida a los bonos soberanos (esto es, un incremento del coste de financiación de nuestro tesoro).

Si bien el objetivo principal de esta Revista dista mucho de ser el de establecer cuál debe ser el tamaño óptimo del sector público, sino más bien medir su eficiencia y el margen de mejora de la misma, lo cierto es que, como después se profundizará, **se observa que aquellos países con un mayor nivel de gasto público tienden a ser más ineficientes, y viceversa**. Además, ha sido ampliamente documentado en la literatura la concurrencia del famoso efecto *crowding out*, de manera que **un mayor tamaño del Estado y un mayor consumo público lastran el consumo privado y la productividad, y se relacionan con un efecto negativo sobre el crecimiento y sobre el PIB per cápita** (Afonso y Tovar, 2011).

Como señala el profesor Daniel Lacalle en su artículo «Increasing Taxes or Spending Cuts: What is More Effective for Fiscal Consolidation?», que ha sido adaptado al español y publicado en la presente Revista, **la deuda alta y los déficits crecientes suponen un menor dinamismo para el PIB y la inversión, y los procedimientos y programas de gasto improductivo que aumentan el endeudamiento dañan el crecimiento económico y el empleo, haciendo las finanzas públicas menos sostenibles**.

Tan es así que **el grado de eficiencia del gasto público es recompensado por los mercados financieros a la hora de estimar la calidad crediticia y conceder financiación a los tesoros**, como queda reflejado en el **vínculo positivo existente entre el nivel de eficiencia del gasto y el rating crediticio otorgado por las principales agencias de calificación** (Afonso, Jalles y Venâncio, 2021a). El nivel de eficiencia del gasto público es una de las variables, junto con la situación de la deuda externa, el nivel de reservas extranjeras y el historial crediticio, que explican el *rating* crediticio del soberano en el largo plazo, mientras que, a corto plazo, el mayor impacto viene por el PIB per cápita y el crecimiento económico, así como la deuda y el déficit públicos (Afonso, Gomes, y Rother, 2011).

Este hecho es muy relevante porque pone de manifiesto que **es posible mejorar el coste de financiación del tesoro a través de la eficiencia del gasto**, y no solo de manera indirecta, merced a la reducción del déficit y de la deuda, sino de manera directa, en tanto que es una variable en sí misma tenida en cuenta por los mercados financieros. Además, se debe tener presente que **los tipos de interés a los que se financia el tesoro suelen actuar de referencia**



para el establecimiento, junto al conveniente *spread* o diferencial de riesgo y de liquidez, **del coste de financiación del tejido empresarial**, lo que supondrá, **en caso de ineficiencia del gasto, una elevación de dichos costes, deprimiendo la inversión en lo que sería otra variante del mencionado efecto *crowding out*.**

Seguir consolidando un gasto estructural ineficiente implica que se termine recurriendo a la errónea medida de buscar incrementos impositivos para cubrir los desequilibrios generados. Como señala, acertadamente, Daniel Lacalle en su artículo, los planes de consolidación fiscal centrados en reducciones de gasto son más efectivos que aquellos basados en incrementos impositivos. **Las subidas de impuestos tienen efectos muy negativos sobre la inflación, el crecimiento y la inversión, y estos se extienden durante un período prolongado de tiempo, a través del deterioro de las expectativas y de la confianza de los agentes.** Como explica el autor, **las subidas impositivas no son una adecuada herramienta de consolidación fiscal, ya que, en muchos casos, terminan suponiendo un efecto contrario al deseado, con un incremento del déficit y de la deuda, y no al revés.** Ello se produce tanto por el **elevado optimismo de las estimaciones adicionales de ingresos**, con alto grado de incumplimiento posterior, como por el hecho de que el **menor dinamismo de la actividad** provocado por la propia subida impositiva **supone un lastre y una merma para la recaudación.**

Sin embargo, **cuando el ajuste se realiza mediante la reducción del gasto estructural y la mejora de la eficiencia del sector público, se produce un impacto positivo sobre las expectativas**, favoreciendo el crecimiento económico incluso desde el inicio de la medida. En este escenario, **mejorar la eficiencia del gasto público se convierte en una vía fundamental para abordar la necesaria consolidación fiscal a medio plazo, evitando subidas impositivas que mermen la recuperación económica y nuestro crecimiento potencial.** Es decir, en lugar de lanzarse a drenar más recursos de la economía privada productiva, con el consecuente despliegue de los efectos negativos previamente mencionados, debería plantearse, primero, un análisis sobre en qué medida los recursos actualmente disponibles están siendo empleados de una manera eficaz y eficiente.

La pérdida de recursos que provoca la ineficiencia del gasto no se limita solo a los costes directos derivados de este sobre coste, en forma de la recaudación adicional que tienen que aportar los contribuyentes, **sino que también deben tenerse muy presentes los llamados costes indirectos.** Estos **costes indirectos se generan debido a que las subidas de tipos impositivos requeridas son más que proporcionales a las necesidades adicionales de fondos** que provoca la ineficiencia, y, por tanto, se trata de **medidas impositivas distorsionadoras que generan un exceso de gravamen tanto mayor cuanto más alto sea el tipo impositivo** (Afonso y Gaspar, 2006). **Este fenómeno, que se incrementa también conforme lo hace el nivel de ineficiencia, supone amplificar los efectos negativos de la misma.** Los citados autores encuentran que este efecto es muy relevante desde el punto de vista cuantitativo, **estimando que, para un país con un margen de mejora en términos de eficiencia del gasto de en torno al 20%, la distorsión introducida a través del sistema impositivo por dicha ineficiencia genera sobrecostes adicionales del orden del 20% sobre los costes directos** (es decir, sobre los recursos



estrictamente necesarios para cubrir la falta de eficiencia). Ello **da lugar a un exceso de gravamen y a una pérdida de bienestar general**.

Tal y como se puso de manifiesto recientemente en el «Libro Blanco para la reforma fiscal en España», del IEE, **nuestro sistema impositivo ya es comparativamente menos eficiente, menos competitivo, más distorsionador y, en definitiva, más gravoso que el de nuestro entorno**, como se comprueba, por ejemplo, en la mayor presión fiscal ajustada de economía sumergida que soportan los contribuyentes españoles con respecto al promedio europeo, el mayor esfuerzo fiscal que realizan, la mayor cuña fiscal o los mayores niveles de presión normativa. Por ello, **no parece prudente, ahora que sabemos que la ineficiencia del gasto retroalimenta la ineficiencia del sistema tributario, seguir ahondando en incrementos impositivos distorsionadores para generar más recursos de los que, en realidad, son necesarios para la cantidad y la calidad de los servicios recibidos**.

Por último, **más allá de las consideraciones jurídicas o económico-financieras, la búsqueda de la eficiencia del gasto público es una cuestión de justicia social, en tanto que los ciudadanos realizan un gran esfuerzo para pagar sus contribuciones y se merecen que estos recursos sean empleados de una manera eficaz y eficiente, y que no sean malgastados**. De hecho, tal y como nos recuerda Becerra (2017), **la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos supone el preámbulo obligado para que se produzca una reducción de la desigualdad**, en tanto que la mejora de la gestión de estos recursos y de los servicios prestados constituye, en sí misma, una redistribución de la riqueza.

En un entorno de recursos escasos, en el que los impuestos son cada vez mayores y los ciudadanos están cada vez más formados, es lógico que estos últimos reclamen una mayor calidad de los servicios, por lo que el sector público se enfrenta al importante reto de mejorar su eficacia y su eficiencia. No en vano, **la disposición de los ciudadanos a pagar sus impuestos se encuentra condicionada por el nivel de eficiencia de su gasto público**, de manera que, **en los países con mayor ineficiencia del gasto**, suele haber un mayor nivel de incumplimiento fiscal, que **se traduce en mayores pesos de la economía sumergida** (Adame y Tuesta, 2017).

Por tanto, **con un gasto público que en las economías avanzadas ha pasado de apenas un 10% a finales del siglo XIX¹, a llegar, en la actualidad, a copar, e incluso a sobrepasar, en no pocos casos, el 50% del PIB², detectar y abordar mecanismos para la mejora de su eficiencia es muy relevante**, no solo porque **puede contribuir a la consolidación fiscal** en los países que padecen este desequilibrio, como es el caso de España, sino también porque **evitar el despilfarro de recursos permite mejorar el crecimiento económico y el bienestar a largo plazo de una sociedad**.

¹ AFONSO, A. y SCHUKNECHT, L. (2019).

² Por ejemplo, en el caso de España la media de gasto público de los últimos 10 años (hasta 2019) se situó por encima del 44%, llegando a superar el 52% en el año 2020, debido a los gastos derivados de la crisis pandémica. Además, se prevé que en 2021 el gasto público cierre cerca del nivel del 50% del PIB.



Por todo ello, **conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se podrían haber alcanzado con una menor utilización de los recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento o la menor carga impositiva)**, o si el uso de los mismos hubiera podido mejorar la cantidad y/o calidad de las prestaciones actuales, es un debate que debe centrar la atención pública, **y ha de considerarse una de las prioridades de política económica, máxime en momentos tan complejos, desde el punto de vista de las finanzas públicas, como los actuales.** En este sentido, conviene recordar que son recurrentes las recomendaciones a España, desde la Comisión Europea, para que mejore la eficiencia de su gasto público, lo que nos permitiría, tal y como nos recuerda dicha institución, acercarnos a los objetivos de déficit comprometidos.

Tal y como señala Rafael Ortiz en su artículo «El gran pacto del gasto público» contenido en la presente Revista, la situación económica actual de España exige un gran pacto para la reforma del gasto público, antes de que nos sea impuesta por las autoridades comunitarias, que tenga como principal objetivo diseñar un marco de principios, criterios y prioridades, jerarquizando los gastos e introduciendo limitaciones no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos.

3. Hacia un modelo de gestión pública más eficiente: no es gastar más, sino gastar mejor

Para mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público, tal y como recogen los postulados de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), es preciso **tratar de incorporar**, en la medida de lo posible, **las técnicas, herramientas y mecanismos de gestión del sector privado al ámbito de la Administración Pública, con el fin de favorecer y promover una asignación eficiente de los recursos.** Se trata de una corriente que se desarrolla, fundamentalmente, a partir de la década de los 80, y que tiene que ver con la **creciente percepción de los ciudadanos de que los Estados son cada vez más grandes, y, por tanto, más caros de mantener; y al mismo tiempo, más ineficientes y menos adaptados al contexto socioeconómico actual.**

Tradicionalmente, el sector público ha funcionado mayoritariamente bajo un enfoque weberiano de burocracia rígida en el que el espacio y los incentivos para la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia son más bien escasos. Los sectores públicos regidos por este modelo son poco flexibles y tienden a centrarse, en exceso, en maximizar los recursos disponibles, y no tanto en el uso fructífero de los mismos.

Así, es habitual escuchar a los políticos anunciar incrementos de gasto público en diferentes ámbitos, como si este fuera el remedio para cualquier problema de la sociedad, sin que exista, en paralelo, preocupación alguna por el empleo adecuado de estos nuevos recursos o de los ya existentes, **para conocer si, de verdad, están redundando en un servicio de calidad y en una mejora del bienestar social, o si, por el contrario, esta última podría incrementarse mejorando, precisamente, la eficiencia del citado gasto.**

Como señala Prior (2011), está extendida la creencia de que el control del gasto siempre acentuará el problema de gestión, es decir, que toda reducción de recursos financieros

