

El sector público español. Evolución, situación actual y retos planteados,

José M. Domínguez Martínez,

Ediciones de Economía,

Colegio de Economistas de Málaga, 2008, 163 páginas.

Los hacendistas y economistas vienen manifestando desde hace ya bastante tiempo sus preocupaciones sobre los males que aquejan al sector público en España y proponiendo recetas para su adecuado tratamiento. Entre ellos, probablemente haya sido el director de esta revista y de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Víctorio Valle, uno de los que más se han prodigado en el ejercicio de esta tarea, desde las páginas de ésta y otras muchas publicaciones conocidas de ámbito nacional. Por la autoridad que se le reconoce entre los analistas económicos, no creemos superfluo comenzar esta reseña recordando, aunque sea de forma enunciativa, sus fundamentados juicios sobre algunos de los aspectos problemáticos y deberes más urgentes del sector público español en las vertientes del equilibrio presupuestario, gasto público y fiscalidad. He aquí, en mi opinión, los ocho más relevantes a corto plazo:

1. Consolidación presupuestaria

Conservar las mejoras del saldo presupuestario conseguidas hasta el momento parece un criterio poco exigente de consolidación, habida cuenta de los riesgos latentes de mantenimiento de la situación actual: el creciente envejecimiento de la población; el precario futuro del sistema de pensiones; la necesidad de un gasto creciente en I+D para acelerar el crecimiento, al margen de la necesaria reestructuración del gasto público actual; la pérdida de fondos estructurales y ayudas públicas europeas; la necesaria mejora de la calidad de los servicios públicos; la creciente escasez de ahorro privado y la necesidad de financiación también en aumento que ello comporta, y las cesiones o reducciones impositivas no plenamente compensadas con avances en la lucha contra el fraude fiscal.

2. Déficit estructural

El componente “estructural” del saldo público sigue siendo deficitario, sin que apenas haya variado su nivel relativo en los últimos años. La tarea pendiente es, pues, acometer las necesarias reformas de estructuras para reducir el coste de prestación de los servicios, en los que aún se registra una brecha importante entre su evolución en términos reales y el crecimiento de la producción pública. La elevación de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tanto como la mejora de la de los sistemas de recaudación y lucha contra el fraude, son elementos centrales en un diseño de política presupuestaria en la que el equilibrio sea menos forzado y que permita combinar su acción macroeconómica a corto plazo con la misión de estímulo a largo.

3. Eficiencia en la gestión de los recursos públicos

La búsqueda de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos exige avanzar en la realización de estudios que permitan la evaluación de costes y beneficios sociales de los diferentes gastos públicos y la introducción de mecanismos presupuestarios sencillos (la aproximación a presupuestos por objetivos y algún elemento de la presupuestación con base cero) que doten de coherencia al proceso presupuestario.

4. Reestructuración del gasto público

El cambio de la estructura del gasto público debe llevarse a cabo de forma que ponga un mayor énfasis en los gastos en capital físico, humano y tecnológico, al constituir éstos la base del crecimiento futuro. La reducción del gasto público en porcentaje del PIB desde 1995 obliga a mejorar la asignación de los recursos como única vía para aumentar esos nuevos gastos, sin renunciar a los gastos de protección social ni a los restantes servicios públicos necesarios para los ciudadanos y que el mercado no proporciona de forma adecuada.

5. Adecuación de los servicios públicos a las necesidades sociales

El aumento de la eficiencia en la producción pública debe venir acompañada de la adecuación de los servicios públicos a las necesidades sociales, vigilando de forma continua las preferencias de la sociedad, mediante encuestas y sondeos de opinión, y ajustando esa producción pública a las carencias sentidas por los ciudadanos.

6. Equidad del sistema impositivo.

Pese a la importancia de la búsqueda de la eficiencia, el sistema fiscal no debe ni puede renunciar a unos objetivos básicos de equidad. En este sentido, y al margen de que una adecuada revisión –no supresión– de los impuestos patrimoniales podría haber dotado a estos instrumentos fiscales de una gran utilidad desde las ópticas de la equidad y de la necesaria información para el control del IRPF, la fijación de un criterio estable que defina una adecuada relación entre la progresividad de los impuestos personales y la proporción existente entre impuestos directos e indirectos parece hoy una medida necesaria para no deteriorar la equidad del sistema, que, cuando menos y salvo que se tengan objetivos más ambiciosos, debe ser proporcional a la renta.

7. Simplificación del sistema fiscal.

El sistema fiscal debe ser lo más simplificado posible, de forma tal que no debe incorporar elementos que, por su complejidad, estimulen el fraude y la evasión fiscales. Este criterio no debe, sin embargo, llevarse hasta el límite de impedir que la norma fiscal refleje los deseos de la sociedad en esta materia.

8. Financiación de las haciendas territoriales

Desde la óptica de las haciendas territoriales, la búsqueda de un sistema óptimo de financiación de los distintos niveles de la Administración (central, autonómico y local) reclama, ante todo, una definición real –no sólo jurídica del reparto de tareas entre ellas, sin perjuicio de la urgencia del establecimiento de un plan de fiscalidad local suficiente que evite la inaceptable utilización de la calificación del suelo edificable como medio de obtención de recursos por los municipios, con sus consiguientes efectos nocivos sobre los precios de solares y viviendas.

En consecuencia, múltiples preocupaciones las expuestas por Víctorio Valle respecto a los aspectos problemáticos y tareas pendientes a corto plazo del sector público español, en las que se inscribe, por lo demás, el libro *El sector público español. Evolución, situación actual y retos planteados*, del catedrático de Hacienda Pública José Manuel Domínguez Martínez, publicado en 2008 por Ediciones de Economía. Un libro del que ha de señalarse, de partida, que recoge el contenido de la intervención del autor, con el título “El sector público español: una visión de conjunto”, en el curso “España: retos económicos actuales”, celebrado en Málaga, del 2 al 6 de octubre de 2006, dirigido por Braulio Medel y Víctorio Valle, y organizado por FUNCAS, con la colaboración de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga y el patrocinio de Unicaja. Y libro también del que urge decir que se trata de un texto con una prosa clara y amena, ilustrado con una copiosa información estadística sobre España y la experiencia comparada y, por añadidura, sumamente didáctico.

Junto a la introducción, las consideraciones finales y las referencias bibliográficas, el libro se compone de cuatro capítulos centrales cuyos contenidos pasamos a comentar seguidamente, precedidos de sus títulos y de los de los principales apartados:

1º. *El sector público en España: delimitación y cuantificación*. Este primer capítulo se centra en la explicación de cuatro cuestiones preliminares al desarrollo de los tres que siguen: las distintas acepciones de sector público, entre las que el autor se decanta para su estudio por la definición de sector público en sentido estricto, al ser ésta la adoptada por la Contabilidad Nacional y la utilizada en las comparaciones internacionales; los criterios de determinación de una unidad institucional y la configuración del sector público español según sus diferentes acepciones; las distintas formas de intervención del sector público en la economía, y los indicadores de la dimensión de este agente económico desde la doble perspectiva de los gastos y los ingresos públicos, y las cautelas que han de adoptarse en su interpretación.

2º. *Los gastos públicos: evolución y situación actual*. El segundo capítulo se abre con la exposición de la evolución del gasto público en España respecto al PIB, desde 1975 a 2005, y la clasificación de los países de la UE en 2004 de acuerdo con este mismo indicador de la dimensión pública. A ello le sigue un breve análisis del grado de correlación observada en los países desarrollados de la OCDE entre el PIB per cápita y el tamaño del sec-

tor público en 2002, entre el PIB per cápita y el gasto público per cápita en 2003 y entre la ratio gasto público/PIB y la participación del empleo público en el empleo total, advirtiéndose en este último caso, no obstante, sobre las reservas que necesariamente han de tomarse al interpretar los datos sobre el empleo público por la deficiente información estadística y los escollos metodológicos existentes. El estudio sobre esta variable se completa, en todo caso, con la clasificación de los países de la OCDE en tres grupos, atendiendo a la importancia relativa del empleo público en 1999: países con una participación superior al 20%, países –entre los que figura España– con una participación entre el 14 y el 18% y países en los que el empleo público es relativamente bajo, al situarse en torno al 10-12% del total. El capítulo se cierra con el estudio de las estructuras económica y funcional del gasto público en España en 2005 y 2004, respectivamente, así como con la comparación de nuestra estructura funcional en porcentajes del gasto total y del PIB en 2004 con los promedios de los países de la UE25 y la eurozona.

3º. *Los ingresos públicos: evolución y situación actual*. Como su propio título indica, el planteamiento del contenido de este tercer capítulo es similar al del anterior. Se inicia éste con la descripción de la estructura de los ingresos no financieros de las administraciones públicas (AA.PP.) en España en 2005 y la evolución de la presión fiscal (impuestos y cotizaciones sociales) entre 1965 y 2004, comparando, a su vez, la de este último año con la de los países de la OCDE, y analizando asimismo el grado de correlación en 2004 entre el nivel de PIB per cápita y la presión fiscal en los países de esta organización supranacional. A continuación, se pasa revista a la estructura de los ingresos impositivos en nuestro país en 2005, así como a la clasificación de las principales figuras impositivas en 2004 en función de su capacidad recaudatoria, para concluir finalmente el capítulo con un esquema sobre la distribución de estas categorías impositivas entre las distintas Administraciones Públicas.

4º. *Cuestiones y retos planteados*. El cuarto capítulo, el más extenso de todos (94 páginas) y núcleo temático del libro, aborda, como expresa el título que lo preside, el estudio de las principales cuestiones problemáticas y los importantes desafíos que tiene planteados el sector público español en los albores del siglo XXI, en cuatro escenarios distintos:

A: *Dimensión, estructura y funcionamiento del sector público*

Como primera cuestión planteada en este apartado inicial, el autor procede a la explicación de las líneas generales que podrían seguirse para reducir el tamaño del sector público sin perjuicio para la distribución, analizando previamente las implicaciones de las convenciones contables utilizadas en la valoración de la producción pública y el papel de las transferencias y sus factores determinantes.

En esta misma línea, se presta también atención a la configuración del sector público español, destacándose la pronunciada evolución de la descentralización del gasto público entre 1995 y

2002 y, en contraste, la lenta evolución de la descentralización de los ingresos impositivos y, por ende, la exigua corresponsabilidad fiscal que caracteriza a las administraciones territoriales (AA. TT.) en nuestro país en la actualidad, y glosando asimismo las propuestas de reforma de la financiación autonómica en lo referente a la participación de estas entidades territoriales en los ingresos de los impuestos parcialmente cedidos y las transferencias de la Administración Central (A.C.) a las comunidades autónomas (CC.AA.) (Fondo de Suficiencia).

Otras cuestiones tratadas en este primer escenario son la evolución del empleo público entre 1986 y 2006 en España y su distribución por subsectores de las AA.PP en este último año, así como las funciones del sector público y el grado de cumplimiento de las mismas, con el concurso de la denominada matriz de intervención de este agente público.

B: La vertiente del gasto público

Varios son los aspectos del gasto público que se estudian bajo esta rúbrica. El análisis comienza con el recuento de los factores que condicionan el logro de un nivel eficiente de gasto público, de los criterios generales que han guiado las reformas del sector público llevadas a cabo en los países avanzados de la OCDE en los últimos tiempos, en la búsqueda de la eficiencia en la gestión y políticas de gasto de calidad, y de los principios que han de contemplar estas últimas para poder conceptuarse como tales políticas de calidad. El tratamiento de este primer aspecto del gasto concluye con la enunciación de los principios presupuestarios en España, tal y como se recogen en la legislación sobre la materia (Ley General de Estabilidad Presupuestaria y ley 47/2003, General Presupuestaria), y de los resultados del estudio realizado por Alonso y otros en 2003 sobre la eficiencia del sector público en España y otros 23 países de la OCDE en términos de inputs y output, basado en la frontera de posibilidades de producción.

Con posterioridad, se exponen las proyecciones realizadas por FEDEA (2003) sobre la evolución de la estructura poblacional de España hasta 2050, así como las consecuencias al alza que, según la Comisión Europea, tendrá el envejecimiento de nuestra población en algunas categorías de gastos relacionadas con la edad entre 2004 y 2050.

Tras ese segundo punto, se analizan los efectos del cambio demográfico en España y otros países de la OCDE sobre la viabilidad del sistema público de pensiones, a la vista de las previsiones de algunas instituciones y organismos internacionales (Centro de Estudios Estratégicos y la firma Watson Wyatt, Comisión Europea y FMI) sobre la vulnerabilidad al envejecimiento poblacional de los países analizados, así como las medidas de política económica que, para la OCDE, puede adoptarse para afrontar esta preocupante situación. Los acuerdos del Pacto de Toledo de 1995 sobre la Seguridad Social, las recomendaciones contenidas en su posterior desarrollo (2003) y el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social (2006) agotan el tratamiento de este aspecto problemático del gasto público.

Como colofón de este apartado del capítulo, el autor ofrece información estadística y sus propias reflexiones sobre otras tres cuestiones relevantes relacionadas con el tema analizado: la importancia de la deuda pública implícita en España y otros países desarrollados de la OCDE y sus previsibles efectos sobre el gasto público; el impacto y la importancia relativa de los tributos que inciden en el proceso de promoción inmobiliaria sobre el precio final de la vivienda en España, el alcance de las ayudas fiscales a la adquisición de la vivienda en nuestro país como forma de contrarrestar esa carga fiscal y las reiteradas recomendaciones sobre su conveniente supresión, y, en fin, las medidas del Programa Nacional de Reformas (2005) destinadas a impulsar la renta per cápita, el empleo y la productividad.

C: La restricción de la estabilidad presupuestaria

Este tercer apartado del capítulo se reserva, obviamente, al estudio de las restricciones que impone el marco de estabilidad presupuestaria (derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UME) al gasto público, la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria en España hasta 2006 y las medidas flexibilizadoras adoptadas en la reforma realizada en este último año.

D: La vertiente de la fiscalidad

En este cuarto escenario el autor analiza ocho de las principales cuestiones y retos planteados al sector público en el campo de la fiscalidad. El primer punto aquí tratado es la complejidad y, en consecuencia, la elevada presión fiscal indirecta (costes administrativos y de cumplimiento) que registran los sistemas tributarios modernos en general, y España en particular, en nuestro caso sobre todo en el ámbito de la tributación empresarial según un informe reciente del Banco Mundial.

En segundo lugar se examinan los rasgos definitorios de la globalización de la actividad económica, su impacto sobre los sistemas tributarios, con mención especial de los efectos de las denominadas "termitas fiscales", y las sugerencias de los organismos económicos internacionales respecto a la necesidad de adoptar medidas de coordinación fiscal internacional para evitar los efectos perversos de la competencia fiscal entre países.

Los dos siguientes epígrafes se ocupan de las recientes propuestas de nuevas figuras impositivas en el concierto de naciones, con mención especial del renovado protagonismo del impuesto directo sobre el gasto personal como alternativa al IRPF, de las actuales tendencias de reforma de este último gravamen y de las propuestas de reforma de la imposición ambiental en la UE, así como de los avances del principio del beneficio en España y otros países, a través de fórmulas tales como el copago en sanidad, el peaje urbano y el aumento de los precios de la enseñanza universitaria.

Un quinto aspecto de la fiscalidad analizado en este apartado es el preocupante impacto de la imposición y las cotizaciones so-

ciales en el mercado de trabajo (incentivos laborales y coste del trabajo), aportándose datos sobre la relación positiva –aunque imperfecta– entre la ratio cotizaciones sociales/PIB y la tasa de paro en los países de la OCDE en 2004, la cuña fiscal en España en 2004 y la relación generalmente positiva entre la cuña fiscal y la tasa de paro en los países de la OCDE en 2006.

Posteriormente se comentan las ventajas de los impuestos ambientales en términos del doble dividendo que puede atribuírseles si sustituyeran a otros gravámenes distorsionantes en vigor bajo restricciones de neutralidad recaudatoria, haciéndose hincapié, al mismo tiempo, en los escasos ejemplos de reformas fiscales verdes exitosas, en vista del estancamiento o incluso descenso de la recaudación (en promedio no ponderado) en el conjunto de los países de la OCDE entre 1995 y 2004.

A lo anterior se añaden unos breves apuntes sobre los problemas históricos que tiene planteados el IVA en su aplicación en los estados miembros de la UE y los requisitos que han de cumplirse para la implantación del principio de país de origen, así como sobre otras importantes cuestiones de actualidad en este gravamen, como son su aplicación al comercio electrónico, el tratamiento de los servicios financieros y el “fraude carrusel”.

Se llega así, finalmente, a la última de las cuestiones tratadas en el campo de la fiscalidad: la reforma del IRPF. Bajo este enunciado, por una parte, se facilita una amplia información estadística sobre la tarifa del IRPF en España y los países de la OCDE: el tipo marginal máximo (tipos conjuntos Estado y AA.TT) en los países de la OCDE en 2004, la evolución del tipo máximo y el nivel de renta a partir del cual se aplica (en euros de 2006) en España entre 1979 y 2007, el tipo marginal máximo y el umbral de imposición en los países de la OCDE en 2004 y las escalas de gravamen en España en 2006 y 2007; por otra, se analizan los efectos del tratamiento fiscal del ahorro en España sobre la magnitud y composición del ahorro familiar entre 1989 y 2005 y los cambios previstos tras la reforma del IRPF a partir de 2007, los tipos de gravamen del Impuesto de Sociedades (IS) en los países de la OCDE en 2005 y los cambios introducidos con dicha reforma en el IS y en su relación con el IRPF, valorándose críticamente el cambio que se ha producido en el método de integración parcial de ambos impuestos, para la corrección del doble gravamen de los dividendos.

En definitiva, una amplia visión panorámica la que ofrece en su libro el profesor J.M. Domínguez sobre las tendencias recientes, situación actual y cuestiones y retos que tiene planteados el sector público español a comienzos del siglo veintiuno que, junto a las otras cualidades mencionadas que lo adornan, así como a la credibilidad científica que otorgan a su autor los numerosos trabajos publicados sobre la materia a lo largo de los años, nos llevan a finalizar esta reseña con la decidida recomendación de su lectura, no sólo a los interesados en el conocimiento de la economía del sector público, sino también a quienes, como quien esto escribe, nos dedicamos al estudio y a la enseñanza de la Hacienda Pública, por más que sus “pretendidos” destinatarios sean – como el autor señala textualmente en las páginas introductorias – personas de un espectro formativo amplio que no han realizado un estudio especializado de la economía del sector público”. Palabras del autor que, unidas al citado origen del libro y a otras también pronunciadas por él en esa Introducción sobre su preferencia personal por la diversidad expositiva, nos aleja del siempre fácil reproche acerca de la mayor o menor profundidad con la que se han podido tratar algunas de las cuestiones analizadas en el texto. La importancia y la trascendencia futura de los problemas actuales del sector público y de las medidas que se adopten para su adecuado tratamiento bien merecen que celebremos publicaciones tan oportunas y documentadas como *El sector público español. Evolución, situación actual y retos planteados*.

Bibliografía:

- ¹ Véase, entre otras, Valle, V. (2003): “La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 175.
- VALLE, V (2004): “Perspectivas presupuestarias y Fiscales”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 178.
- NAVARRO, R., RUEDA, N., Y VALLE, V. (2007): “Presupuesto y Coyuntura”, *Papeles de Economía Española*, nº 111.

Francisco Paniagua
UNED