Análisis Macroeconómico / Finanzas Públicas

El sector público en España tras el COVID

Actualidad Económica, El Mundo (España)

Rafael Doménech

La crisis del COVID exigió una respuesta del sector público sin precedentes en tiempos de paz. España no fue una excepción. A diferencia de la crisis estructural de la Gran Recesión, gracias a la expectativa de que sería temporal y al apoyo de la Comisión Europea y del BCE, la economía española incrementó su gasto público hasta el 51,2% del PIB en 2020 y su déficit al 9,7% sin tensiones financieras y de la prima de riesgo. La guerra en Ucrania y la crisis inflacionaria mantuvieron la expansión fiscal por más tiempo del previsto, demorando el ajuste. De acuerdo con las previsiones de BBVA Research, España cerrará 2024 con un déficit fiscal del 2,9%, igual que en 2019, pero con un gasto (45,0% del PIB) e ingresos públicos (42,1%) cuatro puntos por encima al promedio anterior al COVID.

Este crecimiento de los gastos e ingresos ha reducido de manera significativa la brecha de España con la UE, convergiendo a la media no ponderada de sus miembros. Esta convergencia no ha ido pareja a la del PIB per cápita, cuya brecha ha aumentado de 9 puntos en 2019 a 11 en 2023. Esta divergencia no es nueva, viene ocurriendo desde la Gran Recesión. Mientras que en la UE el PIB y el gasto público per cápita han crecido a un ritmo similar, en España la renta ha crecido menos que el gasto público. Con los datos de la Contabilidad Nacional que acaba de revisar el INE y la población residente, el PIB per cápita de 2023 es 1,5 puntos superior al de 2007, pero el gasto público corriente per cápita (excluido el gasto de capital) se sitúa un 25,5% por encima, ambas magnitudes en precios constantes.

¿En qué medida ese aumento estructural del gasto público puede lastrar el crecimiento del PIB per cápita a largo plazo? Los estudios empíricos en la OCDE muestran dos canales por lo que un aumento del gasto público puede pasar de tener efectos positivos a negativos. El primero es el tamaño con relación a su eficiencia. El sector público proporciona bienes y servicios esenciales y necesarios, desde seguridad, justicia, estado de derecho, regulaciones para un mejor funcionamiento de los mercados o infraestructuras, entre otros. Sin embargo, a partir de ciertos niveles, su actividad puede estar sobredimensionada, sobre todo, si su nivel de eficiencia es bajo. Cuando el tamaño es reducido y la eficiencia elevada, resulta adecuado que el sector público proporcione más servicios. A partir de un nivel óptimo, mayor cuanto más eficientes son los servicios públicos, el intento por hacer demasiado puede ser contraproducente. La evidencia indica que aumentar el tamaño, sin mejorar su eficiencia, no garantiza resultados favorables en términos de crecimiento o bienestar. Al contrario, puede convertirse en un lastre.

En muchos países de la UE, como en los del norte y centro de Europa, un mayor tamaño del sector público está asociado a niveles más elevados de eficiencia. Sin embargo, en el caso de España, el crecimiento del gasto y de los ingresos públicos no ha ido acompañado de una mejora en su eficiencia. El Índice de Gobernanza Mundial del Banco Mundial indica que en España se ha ido produciendo un deterioro en las últimas dos décadas, pasando de estar por encima de la media de la UE a estar por debajo.

El segundo canal tiene que ver con la estructura de ingresos y gastos públicos. La evidencia para la OCDE es que el crecimiento se ve favorecido cuanto mayor es el peso del gasto productivo sobre el social, y el de la imposición indirecta sobre la directa. La composición del gasto público en España muestra un mayor peso del gasto social con relación al productivo que en la UE. Por el contrario, el peso de la inversión pública en el PIB se sitúa entre los más bajos de la UE. Por lo que respecta a los ingresos, con una imposición sobre el capital similar a la de la UE, la indirecta y la del trabajo en el impuesto de la renta son inferiores, mientras las cotizaciones sociales son superiores, por su mayor imposición sobre las empresas. La progresividad del impuesto se sitúa en el tramo medio-alto de los países de la UE, en cambio la imposición sobre la propiedad o la riqueza es la cuarta más elevada, después de Francia, Bélgica y Grecia. Por el contrario, la fiscalidad medioambiental es de las más bajas de la UE.

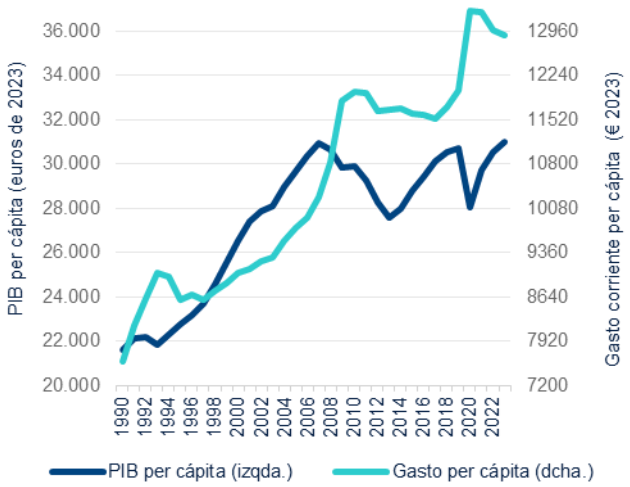
Mientras el crecimiento de la renta per cápita tras la Gran Recesión ha sido muy inferior al del periodo anterior, los cambios en el tamaño y composición del sector público han potenciado sus efectos redistributivos. El sistema fiscal permite reducir la desigualdad de la renta antes de impuestos y transferencias en una magnitud similar a la de Noruega o Dinamarca, o incluso mayor que la de Holanda o Suecia. Con una tasa de paro en 2022 4,6 puntos superior a la de 2007, la desigualdad era significativamente inferior.

Con las cautelas de ver cómo la inmigración, los fondos NGEU, o el dinamismo del turismo y del resto de exportaciones de servicios afecta al crecimiento potencial, en general, las tendencias descritas anteriormente han continuado tras la crisis del COVID. El sector público ha aumentado su tamaño en unos 4 puntos sobre el PIB respecto a 2019, pero la renta per cápita en 2023 sólo superó en 8 décimas su nivel prepandemia. Desde finales de 2019 hasta el segundo trimestre de 2024, de los 5,7 puntos que ha crecido el PIB, el crecimiento del consumo público explica casi un 60%, mientras el PIB por ocupado apenas ha crecido una décima.

Además, España se enfrenta a un ajuste fiscal durante los próximos años de unos 2,5 puntos del PIB. Sus niveles de deuda y déficit público, en comparación con la media de la UE, representan una vulnerabilidad para las finanzas públicas, en un contexto de compromisos futuros crecientes, como el gasto en pensiones, sanidad y otros servicios sociales, además de los retos vinculados a la descarbonización.

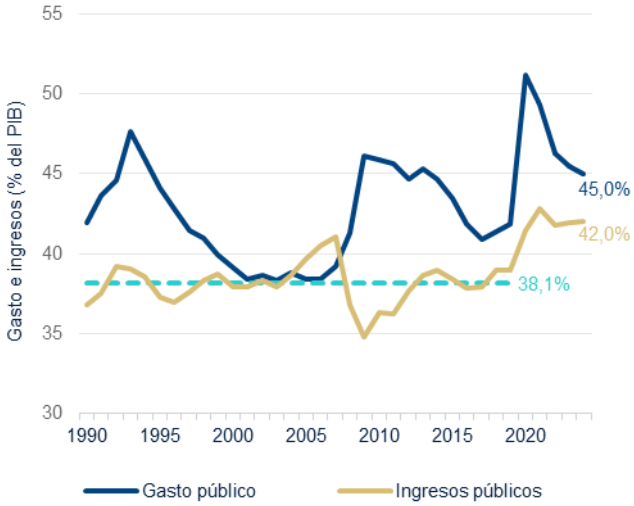
Ante estos desafíos es imprescindible mejorar la eficiencia y agilidad del sector público mediante la digitalización, una mayor transparencia, y evaluaciones rigurosas de las políticas públicas, para obtener mejores resultados con menos recursos. Una mayor eficiencia no solo reduciría costes, sino que mejoraría la calidad de los servicios públicos, racionalizaría prestaciones y garantizaría la sostenibilidad del estado del bienestar. España debe avanzar hacia una estructura de ingresos y gastos más equilibrada, dando mayor peso a la fiscalidad indirecta y ambiental y reduciendo la dependencia de los impuestos sobre el empleo. Frente al reto del envejecimiento de la población se deben implementar reformas en los sistemas de pensiones y sanidad para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, y reducir el crecimiento del gasto social mejorando su eficiencia. Se dejaría así espacio para incrementar el peso y calidad del gasto productivo, como la inversión en infraestructuras, educación e innovación, áreas fundamentales para fomentar el crecimiento de la productividad y para afrontar la doble transición energética y digital.

Gráfico 1. **ESPAÑA: PIB Y GASTO PÚBLICO CORRIENTE PER CÁPITA DEL CONJUNTO DE AA.PP., 1990-2023**



El gasto corriente es el gasto público total sin inversión pública ni transferencias de capital
Fuente: BBVA Research en base a IGAE e INE.

Gráfico 2. **ESPAÑA: INGRESOS Y GASTO PÚBLICO SOBRE PIB DEL CONJUNTO DE AA.PP., 1990-2024**



Fuente: BBVA Research en base a IGAE e INE.

AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA en su sitio web www.bbvaresearch.com.

INTERESADOS DIRIGIRSE A:
BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).
Tel.:+34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax:+34 91 374 30 25
www.bbvaresearch.com