

PGE-2013: la hora de las Administraciones Territoriales

Madrid
17 de octubre de 2012



1. Resumen ejecutivo	5
2. Origen y dimensión del problema	7
2.1 El origen del problema	7
2.2 La magnitud del problema	8
2.3 Dificultades para reconducir el problema	9
3. Principales líneas de los PGE 2013	13
3.1 Resumen de las grandes cifras	13
3.2 Medidas adoptadas por el lado de los ingresos y de los gastos	15
3.3 El escenario macroeconómico	18
4. Propuestas del Círculo de Empresarios: la clave es frenar el crecimiento de la deuda pública	19
4.1 Carga financiera de la deuda	20
4.2 Volumen de déficit público	21
4.2.1 Los ingresos del Estado	21
4.2.2 Principales partidas de gasto de la Administración General del Estado	22
4.2.3 La clave son las Administraciones Territoriales	25
<i>Evolución del empleo público</i>	25
<i>Gasto en educación y sanidad</i>	27
<i>Simplificación y racionalización de la estructura administrativa</i>	30
<i>Reforma del sector público empresarial</i>	31
4.3 Crecimiento económico: el reto a medio plazo	32
5. Anexos	37
6. Bibliografía	43
7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios	45

1. Resumen ejecutivo

- Dada la situación actual de la economía española, es prioritario frenar el crecimiento de la deuda pública para ganar credibilidad, reducir la prima de riesgo y evitar entrar en una senda insostenible.
- En un entorno macro tan adverso (más que las previsiones oficiales) y considerando las medidas fiscales adoptadas, no parece que el ajuste presupuestario pueda seguir produciéndose por la vía de los ingresos.
- Lo relevante es reducir el gasto, pero no sólo del Estado sino también de las Administraciones Territoriales, que representan tres cuartas partes del gasto total excluidas prestaciones sociales e intereses de la deuda.
- Esto implica:
 - Reducción de los gastos de personal (son la mitad del gasto de las Administraciones Territoriales).
 - Lucha contra el fraude.
 - Reforma estructural de las pensiones (más de una cuarta parte del gasto de las Administraciones Públicas).
 - Reducción del número y estructura de empresas públicas.
 - Simplificación administrativa.
 - Medidas de incremento de la eficiencia en el ámbito de la sanidad y la educación.
- Estas medidas conllevan:
 - Una modificación del estatus, número y sistema de remuneración de los empleados públicos.
 - Una modulación del concepto del estado de bienestar. Se trata de garantizar el acceso a los servicios públicos, no de que éstos sean gratuitos. Además, pueden ser prestados en régimen público o privado.
 - Una importante reducción en el número de ayuntamientos y reorganización y simplificación de los servicios prestados por las diputaciones.
- El “Programa Nacional de Reformas. España 2012” que España ha remitido a la Unión Europea está impregnado de esta filosofía pero debe concretarla, cuantificarla y extenderla al conjunto de Administraciones Territoriales.
- Para valorar la posibilidad de cumplimiento del objetivo de déficit público del 4,5% en 2013 hay que considerar los presupuestos de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, aún no presentados.

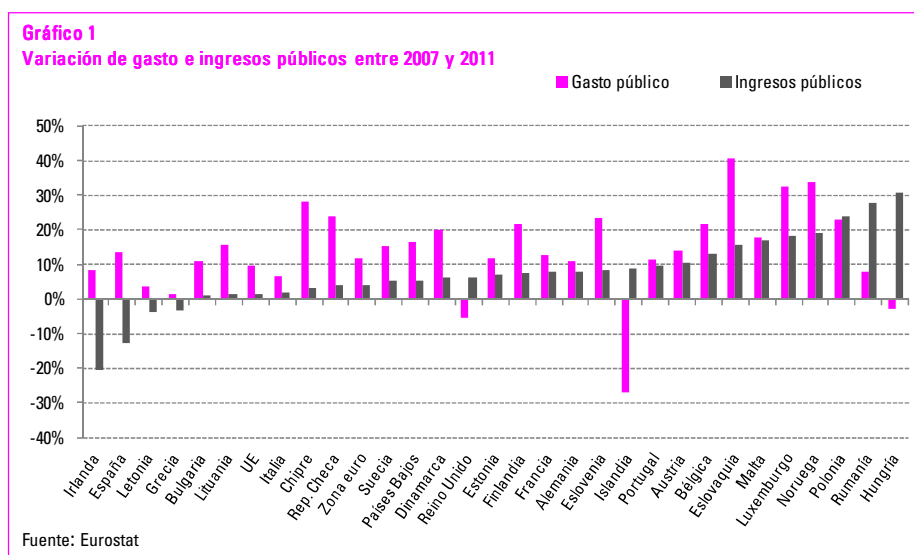
2. Origen y dimensión del problema

2.1 El origen del problema

Las dificultades en que se encuentran las finanzas públicas de nuestro país tienen su origen en las políticas fiscales de los años anteriores al estallido de la crisis. Si bien las cifras anuales reflejaban entonces una posición saneada, la política fiscal tomó un rumbo procíclico, conforme el aumento de los ingresos derivados del boom de la construcción animaba a incrementos de gasto –como cabría esperar, por otra parte, en un marco en el que las Comunidades Autónomas (CCAA) carecían de incentivos para una mayor disciplina presupuestaria-.

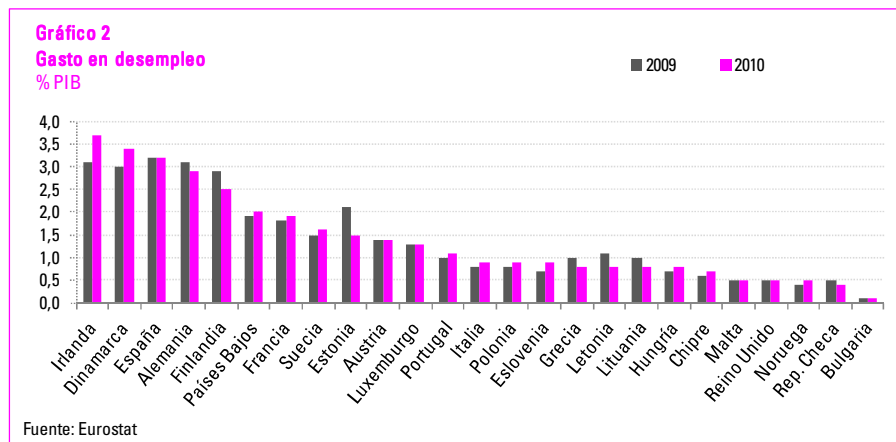
En un estudio reciente de la OCDE, Price y Dang (2011) encuentran que **España es el país donde los impuestos son más sensibles al precio de la vivienda**. En ese mismo estudio se concluye que España e Irlanda son los países cuya posición fiscal estructural más se debilita en los últimos años con respecto a las estimaciones habituales si en su cálculo se descuentan los ingresos tributarios extraordinarios procedentes de la burbuja de precios inmobiliarios.

Y los datos de ingresos públicos certifican de alguna forma lo anterior, pues Irlanda y España son los países en que dichos ingresos han caído más entre 2007 y 2011, un 20% y un 13% respectivamente (gráfico 1).



A eso se suma que las decisiones discrecionales y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos –la cobertura del desempleo, gráfico 2- han hecho crecer

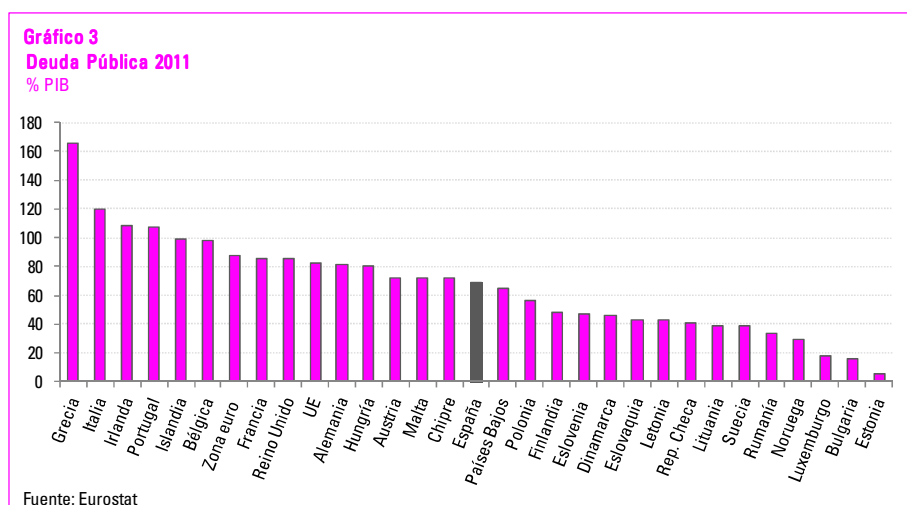
en nuestro país el gasto público un 13% en el periodo señalado, cuatro puntos por encima de la media de la Unión Europea.



El resultado de todo ello es conocido. **La fortísima caída de los ingresos ha hecho insostenible la estructura existente de gasto público**, obligando a recortes en prácticamente todas las partidas de gasto y a subidas impositivas.

2.2 La magnitud del problema

Si bien ha crecido con fuerza durante los años que llevamos inmersos en la crisis, el nivel de endeudamiento público español no se encuentra entre los mayores de la Unión Europea; de hecho, se sitúa algunos puntos por debajo de la media de los 27, y es claramente inferior no sólo al que sufren países como Grecia, Italia, Irlanda y Portugal, sino también al de Alemania, Francia, Reino Unido o Bélgica (gráfico 3).

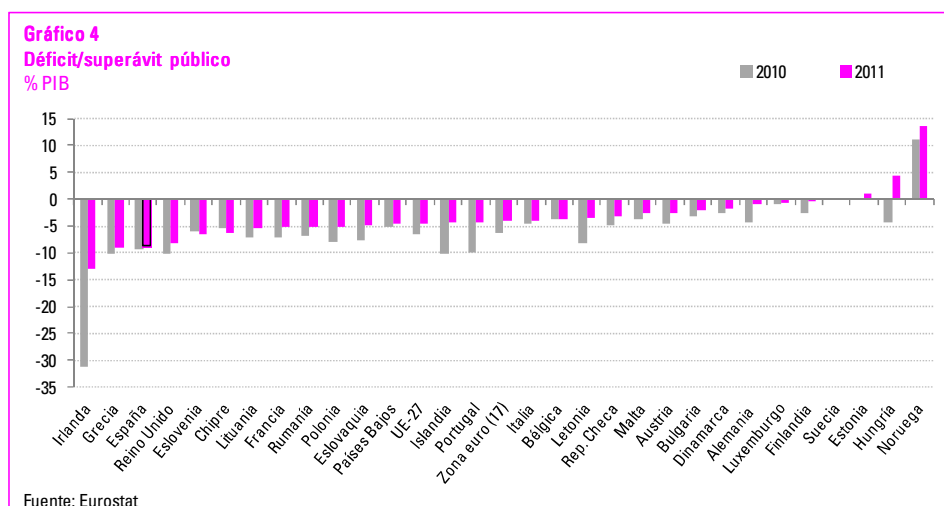


2.3 Dificultades para reconducir el problema

Desde verano del 2011 los mercados penalizan a los títulos de deuda pública española exigiéndoles una rentabilidad extraordinaria, incluso respecto a otros países con elevados niveles de deuda como Italia y Bélgica.

Estas primas de riesgo más elevadas reflejan, en parte, la preocupación acerca del funcionamiento de la zona euro, pero también guardan relación con cuestiones nacionales.

- **Las dificultades para reducir el déficit:** al margen del nivel de endeudamiento acumulado, España tiene el problema de un elevado déficit primario, que hay que reducir en cualquier caso. Al cierre de 2011, el déficit público español era el tercero más elevado en la Unión Europea, sólo superado por Grecia e Irlanda (y este último país ha sido capaz de reducir enormemente el déficit entre 2010 y 2011) (gráfico 4).



- **Las dudas acerca de la capacidad o, incluso, la voluntad de las CCAA para implementar mayores dosis de disciplina presupuestaria.**

La descentralización de las Administraciones Públicas (AAPP) a lo largo de los últimos años ha dejado en manos de las CCAA una parte muy relevante del gasto público, sin que la transferencia en materia recaudatoria haya sido suficiente para elevar la corresponsabilidad fiscal de estas administraciones regionales. El resultado es bien conocido: las CCAA presentan un sesgo al déficit previsible por el entramado institucional en que operan.

Por ello, no extraña que estas administraciones fueran responsables de más de dos tercios de la desviación que en 2011 registró el déficit público con respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria (cuadro 1).

Cuadro 1
Capacidad (+) o Necesidad de Financiación (-) de las AAPP españolas

	Avance resultado 2011 (% PIB)	Resultado final 2011 (% PIB)	Objetivo Estabilidad Presupuestaria 2011 (% PIB)	Desviación respecto OEP (% PIB)	Culpabilidad en desvío total (%)
Administración Central	-5,10	-5,10	-4,8	0,30	10,3%
Comunidades Autónomas	-2,94	-3,34	-1,3	2,04	70,1%
Corporaciones Locales	-0,38	-0,38	-0,3	0,08	2,7%
Seguridad Social	-0,09	-0,09	0,4	0,49	16,8%
Total AAPP	-8,51	-8,91	-6,0	2,91	100%

Fuente: Fedea, Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas, agosto 2012

Dados estos precedentes, tampoco parece aventurado afirmar que las cuentas de las CCAA constituyen el principal riesgo de que las AAPP españolas no logren cerrar los próximos años cumpliendo los objetivos pactados con la Unión Europea de un déficit del -6,3% PIB.

En el reciente informe publicado por Fedea (2012) se hace una valoración de los Planes Económicos y Financieros de las CCAA para el año 2012. En él se ponen en duda tanto que dichos planes vayan a cumplirse como que verdaderamente contribuyan al éxito del proceso de consolidación en que estamos inmersos. De hecho, según los autores del informe, incluso si los planes se cumplieran al 100%, el déficit de las autonomías españolas estarían en 2,2 puntos de PIB, esto es, 0,7 puntos por encima del objetivo fijado¹.

Un primer motivo de preocupación son los problemas que las CCAA parecen tener para reducir sus gastos de personal. Según recogen los Planes Económicos y Financieros, dichos gastos deberían reducirse en un total de 3.636 millones de euros en 2012. Sin embargo, en el primer trimestre del año la reducción se ha quedado en 136 millones.

Una segunda razón para dudar de la eficacia de estos planes como impulsores de la consolidación fiscal es que **muchas de las acciones que incluyen son “medidas de una sola vez”, cuyos efectos sobre el déficit estructural han de ser muy limitados.** Según Fedea (2012) casi la mitad del

¹ Si la supresión de la paga extra de los funcionarios se añade a los Planes Económicos y Financieros, incluso con el cumplimiento total de los mismos el déficit sería de 1,92% del PIB, casi medio punto por encima del objetivo.

incremento del ingreso y un 16% de la reducción de los gastos son de carácter transitorio.

Asimismo, parece que los ajustes de Contabilidad Nacional presentados en los planes son demasiado optimistas, poco realistas.

- **Las perspectivas macroeconómicas**, lastradas en el caso de España por el grave problema del desempleo y la pérdida de competitividad (entendida como la capacidad de crecimiento sostenido en el medio y largo plazo). Sin olvidar, por supuesto, las dudas que todavía sigue suscitando el sistema financiero español, sobre todo las necesidades de recapitalización de la banca y las fórmulas para obtener la correspondiente financiación.

3. Principales líneas de los PGE-2013

3.1 Resumen de las grandes cifras

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 (PGE 2013), dentro de su complejidad, podrían resumirse en tres conceptos:

- **Los ingresos totales** (Estado, Seguridad Social y organismos autónomos) **quedan casi planos**, como reflejo de que el ligero incremento de recaudación entre impuestos y tasas ajustados por transferencias a CCAA (aproximadamente 4.000 millones de euros), se ve parcialmente compensado por el suave descenso de las cotizaciones sociales (cuadro 2). En resumen, el **impacto de mayores tipos impositivos** (sobre todo subida del IVA) se ve compensado por la caída de actividad (ligera caída del empleo).

Cuadro 2
Ingresos consolidados del Estado, Seguridad Social, org. autónomos y otros organismos

	2012	2013	Δ 2012-2013
Impuestos	75.941	104.233	37,3%
Transferencias	40.907	17.724	-56,7%
Impuestos ajustados por transferencias	116.848	121.957	4,4%
Tasas y otros ingresos patrimoniales	17.547	16.297	-7,1%
Cotizaciones sociales	129.421	127.861	-1,2%
Total ingresos operaciones no financieras	263.816	266.115	0,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda

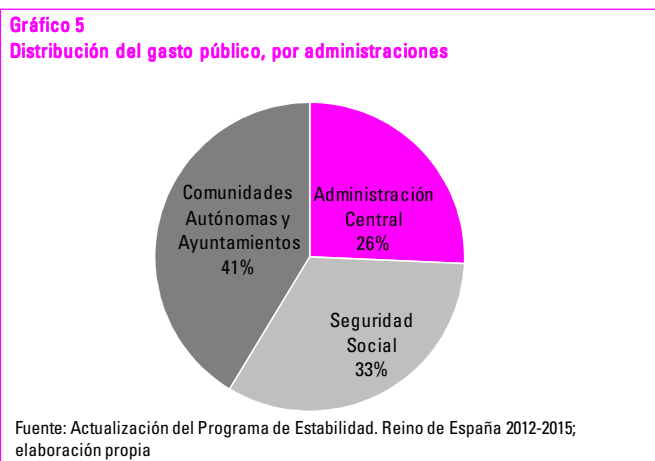
- **Los gastos totales** (Estado, Seguridad Social y organismos autónomos) **aumentan en torno al 2%**, reflejo de que el fuerte aumento de los intereses de la deuda (+34%, casi +10.000 millones de euros) y de las pensiones (+5% o casi +5.000 millones de euros entre contributivas y de funcionarios) más que absorbe los ahorros en personal del Estado Central, gastos generales o de inversión y transferencias, que se reducen entre un 4 y un 8% (cuadro 3).

Cuadro 3
Gastos consolidados del Estado, Seguridad Social, org. autónomos y otros organismos

	2012	2013	Δ 2012-2013
Intereses	28.914	38.660	33,7%
Financiación Administraciones Territoriales	36.489	35.314	-3,2%
Pensiones contributivas y de funcionarios	113.233	118.500	4,7%
Gastos de personal	20.489	19.749	-3,6%
Desempleo y otras prestaciones	48.429	46.263	-4,5%
Subvenciones, transferencias y otros gastos	51.353	47.046	-8,4%
Total gastos operaciones no financieras	298.907	305.532	2,2%
Déficit no financiero	- 35.091	- 39.417	

Fuente: Ministerio de Hacienda

- El saldo entre ingresos y gastos genera un **déficit** de 39.417 millones de euros, equivalente al **3,8% del PIB**, lo que dejaría un **margen de déficit del 0,7% del PIB a CCAA y Corporaciones Locales (CCLL)** para poder cumplir con el objetivo de déficit del 4,5% para el conjunto de las AAPP en 2013.
- Cualquier valoración de los Presupuestos de cara a la consecución de tal objetivo deberá tener en cuenta la importancia de las CCAA y CCLL en el gasto público. **Excluidas prestaciones sociales y deuda, tres cuartas partes del gasto público corresponde a CCAA y CCLL**, que todavía no han presentado sus presupuestos, lo cual hace que cualquier juicio actual sea prematuro (gráfico 5).



Recuadro 1: Ingresos y gastos del Estado, la Seguridad Social y organismos autónomos

Estado: ingresos y gastos							
	2012	2013	Δ 2012-2013		2012	2013	Δ 2012-2013
Ingresos tributarios (antes cesión a CCAA)	167.811	174.099	3,7%	Aportación a la Seguridad Social	8.892	15.554	74,9%
IRPF	72.588	74.215	2,2%	Intereses	28.848	38.590	33,8%
Sociedades	19.581	19.012	-2,9%	Financiación Administraciones Territoriales	36.489	35.314	-3,2%
IVA	48.293	54.657	13,2%	Clases Pasivas (pensiones funcionarios)	11.280	12.150	7,7%
Impuestos Especiales	18.528	19.956	7,7%	Aportación Servicio Público Empleo	13.306	10.341	-22,3%
Otros impuestos	8.824	6.259	-29,1%	Unión Europea	11.771	11.900	1,1%
Tasas y otros ingresos (sin transferencias)	12.437	10.073	-19,0%	Otros Gastos Generales	6.651	6.204	-6,7%
Total (sin transferencias ni cesión CCAA)	180.248	184.172	2,2%	Gastos de Personal de los ministerios	16.244	15.615	-3,9%
Cesión impuestos a CCAA y transferencias	59.327	60.128	1,4%	Otros Gastos de los ministerios	27.360	24.107	-11,9%
Total ingresos ops. no financieras (avance liquidación)	120.921*	124.044	2,6%	Total gastos caps. I a VIII	160.841	169.775	5,6%
Total ingresos ops. no financieras (con presupuesto inicial)	119.233		4,0%	Ajuste operaciones financieras	8.212	7.669	
Déficit no financiero del presupuesto:				Total gastos ops. no financieras (caps. I a VII)	152.629	162.106	6,2%
Con avance de liquidación	- 31.708	- 38.062					
Con presupuesto inicial	- 33.396						

Fuente: Ministerio de Hacienda

Seguridad Social: ingresos y gastos									
	2012	2013	Δ 2012-2013		2012	2013	Δ 2012-2013		
Cotizaciones sociales	106.323	105.863	-0,4%	Pensiones contributivas	101.953	106.350	4,3%		
Tasas y otros ingresos	4.606	4.203	-8,7%	Pensiones no contributivas	1.995	2.475	24,1%		
Transferencias del Estado	8.892	15.554	74,9%	incapacidad, maternidad	8.168	8.140	-0,3%		
Otras transferencias	63	61	-3,2%	Otras prestaciones (dependencia...)	3.548	4.732	33,4%		
Total ingresos ops. no financieras	119.884	125.681	4,8%	Gastos corrientes	1.842	1.789	-2,9%		
Saldo (operaciones no financieras)	20	- 118		Gastos de personal	2.358	2.313	-1,9%		
Fuente: Ministerio de Hacienda				Total gastos ops. no financieras	119.864	125.799	5,0%		

Organismos autónomos: ingresos y gastos									
	2012	2013	Δ 2012-2013		2012	2013	Δ 2012-2013		
Cotizaciones sociales	23.098	21.998	-4,8%	Desempleo y fomento empleo	34.718	30.916	-11,0%		
Tasas y otros ingresos	1.498	1.478	-1,3%	Subvenciones Agrarias	5.965	5.965	0,0%		
Aportación Estatal S.P. Empleo	13.306	10.341	-22,3%	Otras transferencias y subvenciones	3.190	2.449	-23,2%		
Transferencias (mayoritariamente U.E.)	11.546	10.720	-7,2%	Gastos de personal	1.887	1.821	-3,5%		
Total ingresos ops. no financieras	49.448	44.537	-9,9%	Otros gastos e inversiones	5.138	4.388	-14,6%		
Saldo (operaciones no financieras)	- 1.450	- 1.002		Total gastos ops. no financieras	50.898	45.539	-10,5%		
Fuente: Ministerio de Hacienda									

3.2 Medidas adoptadas por el lado de los ingresos y de los gastos

Entre las principales partidas destacaríamos:

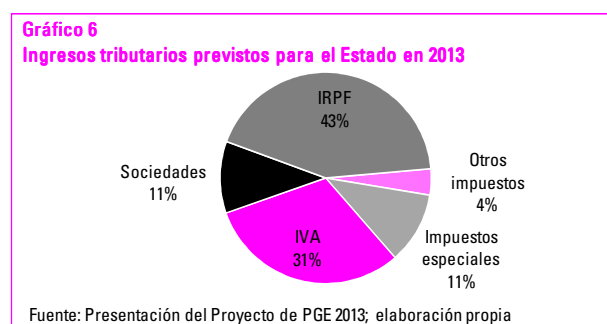
Ingresos

- **IRPF.** La recaudación esperada se incrementa en 1.600 millones de euros (+2,2%), reflejando el nuevo gravamen para premios en Lotería, el aumento de gravamen a las plusvalías a menos de un año, el gravamen complementario vigente desde comienzos de 2012 y, en menor medida, la supresión de la compensación en la adquisición de vivienda y de la deducción para nuevas adquisiciones. Los **beneficios fiscales en IRPF ascienden a 16.400 millones de euros, 42% del total y 22% de la recaudación del impuesto.** La **capacidad recaudatoria del impuesto parece agotada**, más tras la subida del IRPF en 2011, que sitúa a España con uno de los gravámenes más elevados entre las grandes potencias europeas para todos los tramos del impuesto, según señala un estudio reciente del Instituto Juan de Mariana.
- **Impuesto de sociedades.** Se prevé una **caída del 3%** (-570 millones de euros) a pesar del nuevo límite del 70% a la deducción por amortización para 2013 y 2014 (+2.371 millones de euros de recaudación prevista). El impuesto de sociedades pasa a ser superado como fuente de recaudación por los impuestos especiales.

- **IVA.** Se espera un **incremento en la recaudación (+13% o +6.400 millones de euros)** debido al alza en los tipos impositivos desde el 1 de septiembre de 2012. A pesar de ello, la recaudación española por IVA en peso sobre PIB (5,1%) sigue siendo la más baja de la eurozona, lejos de la media de la UE (7%), de los países mediterráneos (Italia y Portugal 6%-8%), de los centrales (Alemania y Francia alrededor del 7%) y de los nórdicos (Dinamarca y Suecia 10%). Los datos evidencian la importante magnitud de economía sumergida o semi-sumergida existente en España, así como la existencia de **importantes beneficios** en este impuesto (**más de 16.000 millones de euros** o 43% del total de bonificaciones), que representan un **30% de la recaudación** total del impuesto y que reflejan tipos reducidos para bienes como vivienda o alimentos básicos.
- **Impuestos especiales.** **Suben un 7,7%** (+1.400 millones euros), sobre todo debido al alza del impuesto sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Esto responde a una tendencia internacional ya que la base fiscal de estos impuestos es superior en otros países de nuestro entorno.

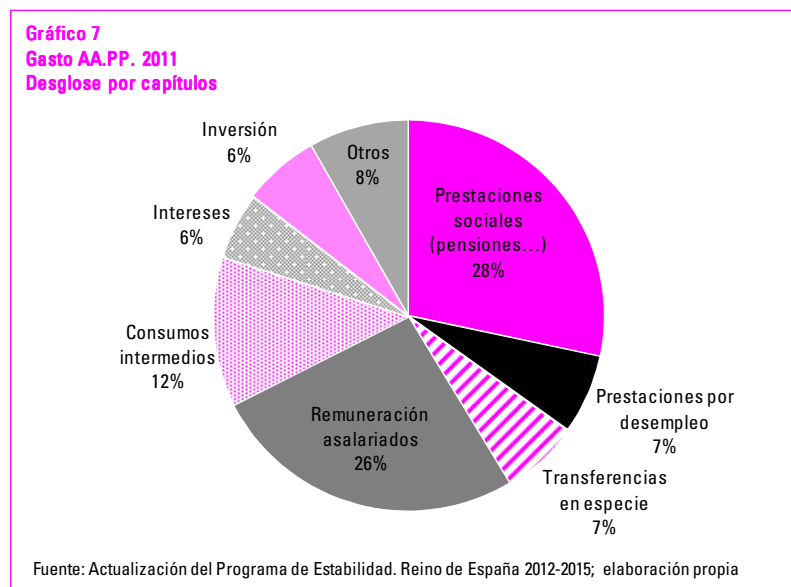
El impacto recaudatorio bruto estimado de todas las medidas tributarias adoptadas en ausencia de caída de actividad económica se situaría en unos 24.000 millones de euros. En contraste, **debido a la recesión la recaudación incremental prevista es de sólo unos 9.000 millones de euros.**

Estas cifras prueban que al incrementar la carga fiscal sobre la actividad económica se reduce su capacidad productiva y generadora de puestos de trabajo. Es destacable también que, a pesar del incremento de impuestos, se ha incumplido la promesa de reducción de un punto en las cotizaciones sociales como había anunciado el Presidente del Gobierno en el Parlamento y comunicado a Bruselas en la Estrategia Fiscal 2013-2014. Consideramos esta reducción un elemento imprescindible para ganar competitividad en los mercados internacionales, y para recuperar el crecimiento.

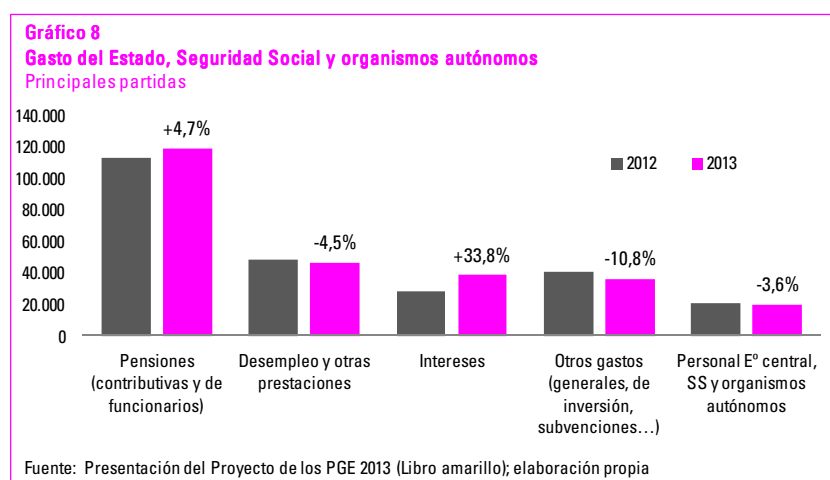


Gastos

- **Pensiones.** Las contributivas y de funcionarios aumentan un 4,7%, hasta 118.500 millones de euros, como resultado de un incremento del 4,3% de las jubilaciones pagadas por la Seguridad Social y del 7,7% en el gasto de Clases Pasivas. Los PGE 2013 asumen una subida de las pensiones del 1%.



- **Desempleo.** Se prevé reducir las prestaciones un 4,5% (-2.100 millones de euros), como reflejo de la reducción del subsidio del 60% al 50% de la base reguladora a partir del sexto mes y del agotamiento de la prestación para los parados que perdieron el empleo entre 2008 y 2010.
- **Intereses de la deuda.** Aumentarán un 34% (+9.700 millones de euros).
- **Masa salarial del Estado.** La partida se reduce un 3,6%, en principio por reducción de efectivos dado el anuncio de congelación del sueldo (pero recuperación de la paga extra) de todos los empleados públicos en 2013. En este sentido es destacable que en los últimos cuatro trimestres hasta junio de 2012 el número de empleados públicos del Estado se ha reducido en 166.000 (-5,5%), hasta situarse en niveles al borde de los 3 millones.
- **Otros gastos.** El resto de gastos se reduce un 8,4% (-4.300 millones de euros), resultado de la reducción de consumos externos, inversiones y transferencias.



3.3 El escenario macroeconómico

El cuadro macroeconómico de los PGE 2013 contempla una reducción del PIB del 0,5% para 2013, previsiones optimistas si las comparamos con las del Fondo Monetario Internacional o del consenso. En el momento de presentación del escenario macroeconómico por el gobierno, el FMI preveía una caída ligeramente mayor, del 0,6%. Recientemente, en el *World Economic Outlook* de octubre, este organismo ha rebajado las previsiones de crecimiento de España para 2013 hasta -1,3%, alejándose de forma significativa de las estimaciones del gobierno.

Cuadro 4
Escenario macroeconómico
Variación en % sobre el mismo periodo del año anterior, salvo indicación en contrario

	2011	2012	2013	2013 (estimac. consenso)
PIB^(a)	0,4	-1,5	-0,5	-1,1
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	1.063,4	1.050,6	1.062,9	
Gasto en consumo final nacional	-0,8	-2,4	-3,1	
Gasto consumo final nacional privado ^(b)	-1,0	-1,5	-1,4	-1,5
Gasto en consumo final de las AAPP	-0,5	-4,8	-8,2	-6,5
Formación bruta de capital	-5,5	-9,9	-2,1	-4,4
Demanda nacional	-1,9	-4,0	-2,9	-3,1
Exportación de bienes y servicios	7,6	1,6	6,0	4,9
Importación de bienes y servicios	-0,9	-6,7	-1,5	-1,3
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	2,3	2,5	2,3	
Empleo total ^(c)	-1,9	-3,7	-0,2	-0,2
Productividad por ocupado ^(d)	2,2	2,6	0,7	
Tasa de paro (% de la población activa)	21,6	24,6	24,3	25,2
Sector exterior (porcentaje del PIB)				
Saldo operaciones corrientes con el resto del mundo	-3,7	-1,9	0,1	-0,2
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación frente resto del mundo	-3,2	-1,4	0,6	

^(a) Según las últimas previsiones del FMI (WEO octubre 2012) el crecimiento de España en 2013 será de -1,3%
^(b) Incluye a los hogares y a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
^(c) Empleo EPA
^(d) Calculada con PTETC

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad

4. Propuestas del Círculo de Empresarios: la clave es frenar el crecimiento de la deuda pública

No caben engaños. Estos presupuestos están marcados por una **situación excepcional**, con la perentoria necesidad de un ajuste muy importante, en un periodo no sólo de recesión económica sino también de desconfianza con respecto al futuro del euro y de España, lo que obliga a la adopción de medidas urgentes. **La solución pasa, inexorablemente, por la reducción estructural del gasto.** El gasto siempre es cierto y su inercia es alcista, acentuada por la presión que el envejecimiento de la población ejerce sobre dos de las partidas más relevantes, Pensiones y Sanidad. Los ingresos, por el contrario, son inciertos y su inercia bajista, más en medio de una caída de la actividad que muy probablemente superará las previsiones oficiales.

La solución a las cuentas del Estado, como a las de una economía doméstica, sólo puede pasar por el ajuste: **adaptar el nivel de gasto al nivel de ingresos recurrente**, lejos de aquel nivel extraordinario de los años de boom en construcción, con ingresos multiplicados por las transacciones inmobiliarias y por un consumo basado en el endeudamiento y la plusvalía fácil (Irlanda y España son los países en que los ingresos públicos han caído más entre 2007 y 2011, un 20% y un 13% respectivamente).

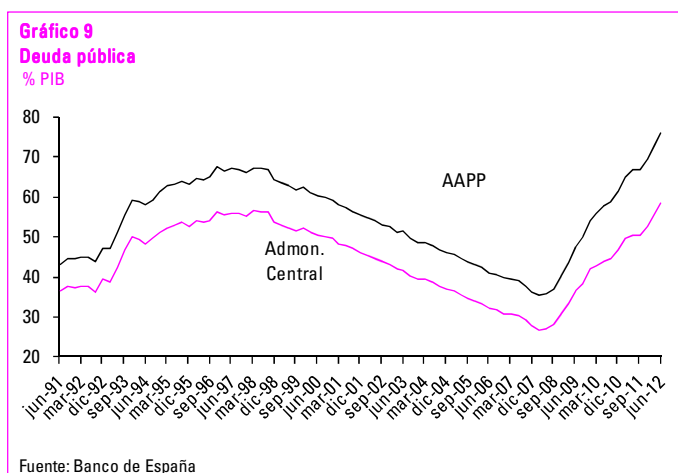
Esta reducción del gasto debe plantearse desde una realidad incontestable: sólo un 30% del gasto público total corresponde a partidas que no sean ni intereses, ni pensiones, ni subsidios de desempleo, ni sueldos de empleados públicos. Los intereses de la deuda no podemos controlarlos. Por tanto no cabe aspirar a una reducción sensible del gasto que no afecte al resto de partidas mencionadas.

Las Administraciones Territoriales (AATT) son las responsables de dos tercios del gasto público excluidas prestaciones sociales e intereses. Y la mitad de su gasto es gasto de personal. Por tanto no hay ajuste posible del gasto que excluya a las AATT.

En esta situación el Círculo de Empresarios realiza una serie de propuestas.

La clave es frenar el crecimiento de la deuda pública. España ha duplicado su nivel de deuda pública en términos de PIB en los últimos cuatro años. Aunque la

deuda pública española no sea la más llamativa en el contexto europeo, sí lo es su velocidad de crecimiento, paralela a la necesidad anual de nueva financiación (marcada por el volumen de déficit público), al crecimiento de su coste (España se financia ahora a 10 años a en torno al 6% y Alemania al 1,5% mientras que en 2008 ambas se financiaban al 4%) y a la contracción económica. Analicemos a continuación los tres epígrafes.



Cuadro 5
Objetivo de deuda pública para el periodo 2013-2015
% PIB

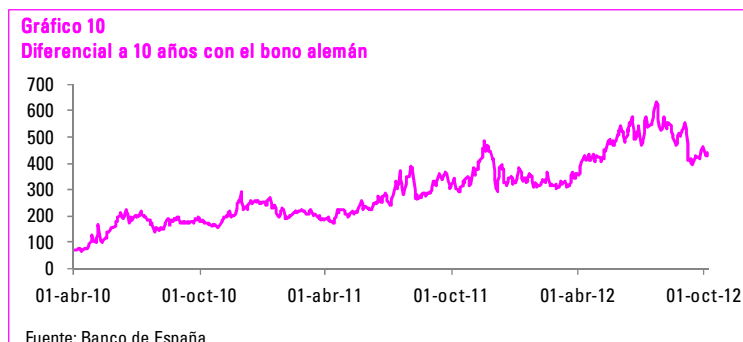
	2013	2014	2015
Administración Central y Seguridad Social	66,0	66,3	66,6
Comunidades Autónomas	16,0	15,9	15,5
Corporaciones Locales	3,8	3,8	3,8
Total Administraciones Públicas	85,8	86,0	85,9

Estos objetivos no incluyen el posible efecto del mecanismo de ayuda financiera europea, ni el derivado del Mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores

Fuente: Presentación del Proyecto de PGE 2013

4.1 Carga financiera de la deuda

Los mercados penalizan a los títulos de deuda pública española exigiéndoles una rentabilidad extraordinaria. Una reducción sostenida de la alta prima de riesgo española sólo puede pasar por la recuperación de la credibilidad: credibilidad de la zona euro y, para ello, credibilidad del compromiso español. No habrá la primera sin el segundo. Aunque la creación de mecanismos más contundentes de actuación en el mercado de deuda por parte del BCE pueda servir temporalmente de paliativo a la desconfianza y recompensa al esfuerzo en disciplina fiscal.



4.2 Volumen de déficit público

A cierre de 2011 el déficit público español era el tercero más elevado de la Unión Europea, sólo superado por Grecia e Irlanda. Analicemos su capacidad de corrección.

4.2.1 Los ingresos del Estado

Como muestra el cuadro siguiente, **la capacidad de aumentar la recaudación vía impuestos está prácticamente agotada**. Prueba de ello es el comportamiento en el primer semestre de 2012 de los tres principales capítulos recaudatorios. Tras el retoque al alza de tipos en IRPF a principios de 2012, el aumento de la recaudación por IRPF entre enero y julio de 2012 fue sólo del 2,3%. En IVA, la caída de consumo produce un descenso del 9%. En impuestos especiales la recaudación cae también un 6%.

Cuadro 6
Recaudación impositiva del Estado
(Incluida la participación de las CCAA y CCLL)
Millones de euros

	2010	2011	%	enero-julio		
				Variación	2011	2012
Impuestos directos	86.913	89.641	3,1	50.760	53.447	5,3
IRPF	66.977	69.803	4,2	44.016	45.007	2,3
Sociedades	16.198	16.611	2,5	4.761	5.895	23,8
Renta de no residentes	2.564	2.040	-20,4	1.253	1.778	41,9
Otros impuestos directos	1.174	1.187	1,1	730	767	5,1
Impuestos indirectos	71.886	71.240	-0,9	45.929	42.216	-8,1
IVA	49.079	49.302	0,5	33.101	30.067	-9,2
Especiales	19.806	18.974	-4,2	11.107	10.451	-5,9
Tabaco	7.423	7.253	-2,3	4.349	4.035	-7,2
Hidrocarburos	9.913	9.281	-6,4	5.383	5.028	-6,6
Resto	2.470	2.440	-1,2	1.375	1.388	0,9
Otros impuestos indirectos	3.001	2.964	-1,2	1.721	1.698	-1,3
Total impuestos	158.798	160.881	1,3	96.689	95.663	-1,1

Fuente: IGAE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El reducido margen de subida de impuestos, su efecto depresivo sobre el crecimiento y la incertidumbre siempre existente en cuanto a la recaudación efectiva (función de unas expectativas macro que parecen optimistas) conducen los esfuerzos en reducción del déficit inevitablemente hacia la reducción del gasto.

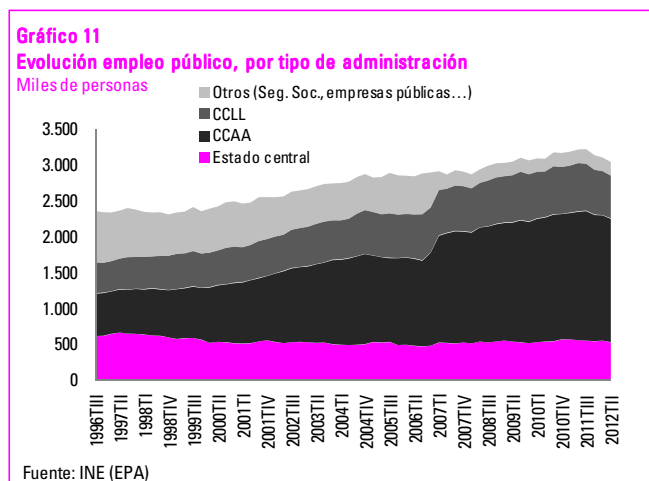
4.2.2 Principales partidas de gasto de la Administración General del Estado

Varias de las partidas de gasto público quedan relativamente fuera del control del Estado (carga financiera de la deuda, gasto en desempleo y gasto en pensiones, los tres prácticamente tendentes al alza de manera vegetativa o automática). Ello reduce sustancialmente el margen de maniobra del Estado y hace **inviabile una reducción efectiva del gasto público que no contemple los siguientes puntos:**

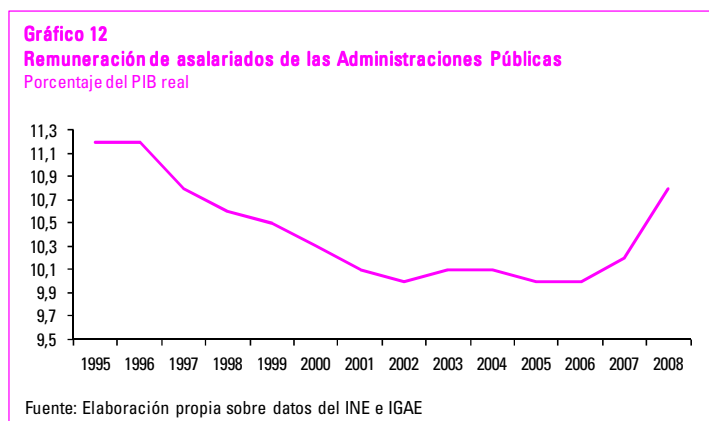
- **Reforma estructural de las pensiones** (casi una cuarta parte del gasto de las administraciones públicas), aunque su efecto es a medio plazo. Por ello proponemos dos tipos de medidas:
 - Reforma estructural encaminada a hacer sostenible el sistema: ampliación a toda la vida laboral del periodo considerado para la obtención de la base reguladora de la pensión de jubilación (no sólo los últimos 25 años contemplados en la última reforma). También, instauración de sistemas de cuentas nocionales. Ambas actuaciones pueden tomar como ejemplo países como Suecia o Italia (ver documento del Círculo de Empresarios: “El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria”, junio 2009). Al estilo de lo que ocurre en estos países, a medio plazo nuestro sistema de pensiones debe desarrollar un esquema de capitalización, hoy limitado a un papel meramente testimonial.
 - Medidas a corto plazo con relevante impacto cuantitativo, como adelantar el retraso de la edad de jubilación.
 - Evitar medidas discrecionales sobre las pensiones. En este sentido, el incremento del 1% incluido en los PGE parece un equilibrio entre lo deseable y lo posible.
- **Lucha contra el desempleo y contra el fraude en la percepción de subsidios.** Para ello, parece lógico endurecer las condiciones para la percepción del subsidio por desempleo, condicionando su percepción a la aceptación de ofertas de trabajo.

- **Control de la masa salarial de las Administraciones Públicas.** La necesidad de controlar esta partida de gasto se pone de evidencia con algunas cifras:

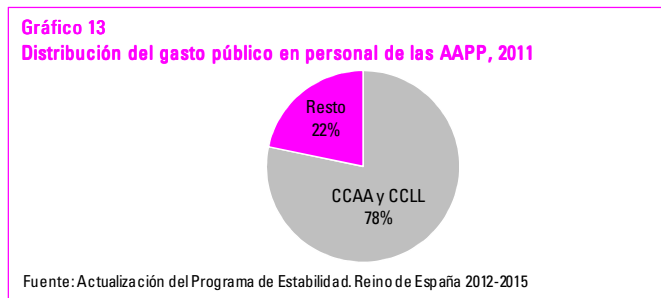
- El número de empleados públicos se ha multiplicado casi por cuatro desde la Constitución de 1978, alcanzando en la actualidad 3,04 millones, de los que un 55% tiene estatus funcional. Desde 1995 el número de empleados públicos ha aumentado en un millón, incremento centrado en las CCAA.



- En los 10 años anteriores a la crisis, los gastos de personal de las AAPP españolas crecieron a una tasa media del 7% anual.



- Sólo una cuarta parte de los empleados públicos está en la Administración Central y Seguridad Social, mientras que tres cuartas partes están en las CCAA, CCLL y empresas públicas. Paralelamente, más de tres cuartas partes del coste salarial de los empleados públicos reside en las CCAA y CCLL.



- Los sueldos de los empleados públicos consumen prácticamente la mitad de todo el gasto público, excluidas prestaciones sociales y servicio de la deuda.



El cuadro 7 muestra asimismo cómo el Estado no ha aumentado sustancialmente su previsión de gasto: en los PGE sube un 5,6% el gasto total, pero cae un 7,3% excluidos intereses, aportación a la Seguridad Social y Financiación a AATT (en concreto la retribución a personal del Estado Central, Seguridad Social y organismos autónomos está previsto que ceda un 3,6% como vimos en el primer punto).

Cuadro 7
Presupuesto de gastos del Estado. Distribución del gasto
Millones de euros

	Presupuesto inicial 2012 (1)	%	Presupuesto inicial 2013 (2)	%	Δ (%) (2)/(1)
Gastos del Estado*	160.842,15	100,0	169.775,02	100,0	5,6
Aportación a la Seguridad Social	8.891,65	5,5	15.553,79	9,2	74,9
Intereses	28.848,00	17,9	38.589,55	22,7	33,8
Sistema de Financiación AATT	36.489,31	22,7	35.314,23	20,8	-3,2
Gasto del Estado excluidos anteriores	86.613,19	53,8	80.317,44	47,3	-7,3
Otros gastos no ministeriales	29.702,11	18,5	30.254,74	17,8	1,9
- Clases Pasivas	11.280,00	7,0	12.150,00	7,2	7,7
- Unión Europea	11.770,72	7,3	11.900,60	7,0	1,1
- Obligaciones de ejercicios anteriores	2.270,16	1,4	1.973,10	1,2	-13,1
- Fondo de Contingencia	2.322,81	1,4	2.535,84	1,5	9,2
- Otros gastos**	2.058,42	1,3	1.695,20	1,0	-17,6
Aportación al Servicio Público de Empleo Estatal	13.306,47	8,3	10.340,84	6,1	-22,3
Gasto de los Ministerios	43.604,61	27,1	39.721,85	23,4	-8,9

* Excluida la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilización
 ** Casa de S.M. el Rey, Órganos constitucionales, Fondos de Compensación Interterritorial y otros gastos de entes territoriales
 Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Todo ello conduce a la conclusión de que **la clave para reducir el gasto público está en las CCAA.**

4.2.3 La clave son las Administraciones Territoriales

Cuadro 8					
Evolución del déficit/superávit 2011-2015					
Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (en % del PIB)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Administración Central y Seguridad Social	-5,2	-4,5	-3,8	-2,7	-2,1
Comunidades Autónomas	-3,3	-1,5	-0,7	-0,1	0,2
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	-8,9	-6,3	-4,5	-2,8	-1,9

No se incluye el impacto one-off en déficit derivado de operaciones de reestructuración del sistema financiero
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Veamos las medidas que sugerimos para acercarnos a tales objetivos (superávit presupuestario para CCAA en 2015 y déficit cero para CCLL en 2013) y para acometer el necesario redimensionamiento de las Administraciones Territoriales.

Evolución del empleo público

- **Reducción de estructuras administrativas.** Las CCAA han duplicado algunos de los organismos del Estado, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, generando duplicidades y costes innecesarios. Además todas las CCAA cuentan con sus propios Institutos de Estadística y algunas de ellas con Consejos Audiovisuales o Agencias de Protección de Datos. Finalmente, las CCAA disponen de unas 13 oficinas comerciales o centros de negocios autonómicos dedicados a la promoción exterior que suponen 150 millones de euros y que realizan funciones similares a las del ICEX en el ámbito estatal. El Programa Nacional de Reformas comenta, ante esta realidad, que "las CCAA están procediendo a racionalizar sus estructuras". Positiva es la intención, aunque parece necesaria mayor concreción.
- **No reposición de empleados públicos** que se jubilan (1 de cada 10 es la medida incluida en el "Plan Nacional de Reformas. España 2012", que valoramos positivamente).
- **Adaptación de sueldos del sector público a niveles de mercado** (diferencia de sueldos de empleados públicos de alto y bajo rango puede ser del orden del doble, mientras que en el sector privado la distancia es incomparablemente superior).
- **Flexibilización del estatus de funcionario y de empleado público.**

- **Reserva del estatus de funcionario** (entendido como empleo de por vida) a aquellos en que se justifique por razón de su función (por ejemplo, jueces, magistrados, diplomáticos, fuerzas del orden público...).
- **Adaptación del estatus de empleado público a prácticas de otros países europeos** (no trabajo asegurado de por vida). Por ejemplo, en algunos países (Reino Unido, países escandinavos...) menos del 10% de los empleados de la Administración Central tiene empleo de por vida, en Alemania menos de la mitad, y en España casi tres cuartas partes.

Cuadro 9
¿Quién tiene derecho a un empleo de por vida en la Administración Pública Central?

	Porcentaje de empleados públicos con empleo de por vida		Porcentaje de empleados públicos con empleo de por vida
Austria	68,93% (2002)	Malta	93%
Bélgica	75%	Polonia	2,1%
Chipre	32% (2003)	Portugal	81,7% (1999)
Dinamarca	Sin derecho a empleo de por vida	Eslovaquia	No existen datos
Estonia	No existen datos	Eslovenia	Sin derecho a empleo de por vida
Comisión Europea	78% (2005)	España	73,63% (2004)²⁸
Finlandia	Sin derecho a empleo de por vida	Suecia	Un pequeño porcentaje
Francia	87,23%; 81,50% (2002)	Países Bajos	Sin derecho a empleo de por vida
Alemania	43%	Reino Unido	Sin derecho a empleo de por vida
Grecia	93,4% (2002)	Irlanda	12,5%
Letonia	58% aprox.	Bulgaria	35%
Luxemburgo	78,5%		

Fuente: Instituto Europeo de la Administración Pública, 2005

Igualmente, hay países en donde el contrato de un funcionario puede rescindirse por bajo rendimiento de forma similar al sector privado (Reino Unido o Suecia) o si así lo recoge la legislación (Francia, Holanda o Bélgica) (cuadro 10).

Cuadro 10
¿En qué países puede rescindirse el contrato de un funcionario por bajo rendimiento?

Despido disciplinario	Despido en caso de bajo rendimiento previsto en la legislación	Despido en caso de bajo rendimiento similar al del sector privado
Alemania	Bélgica	Dinamarca
Chipre	Polonia	Finlandia
Luxemburgo	Austria	Suecia
Malta	Letonia	Reino Unido
Portugal	Estonia	
España	Eslovenia	
Irlanda	Eslovaquia	
Italia (exceptuando directores)	Comisión Europea	
	Francia	
	Grecia	
	Hungría	
	Países Bajos	
	Italia (para directores)	
	Bulgaria	

Fuente: Instituto Europeo de la Administración Pública, 2005

Incluso algunos países contemplan la terminación del contrato por razones económicas o estructurales (cuadro 11).

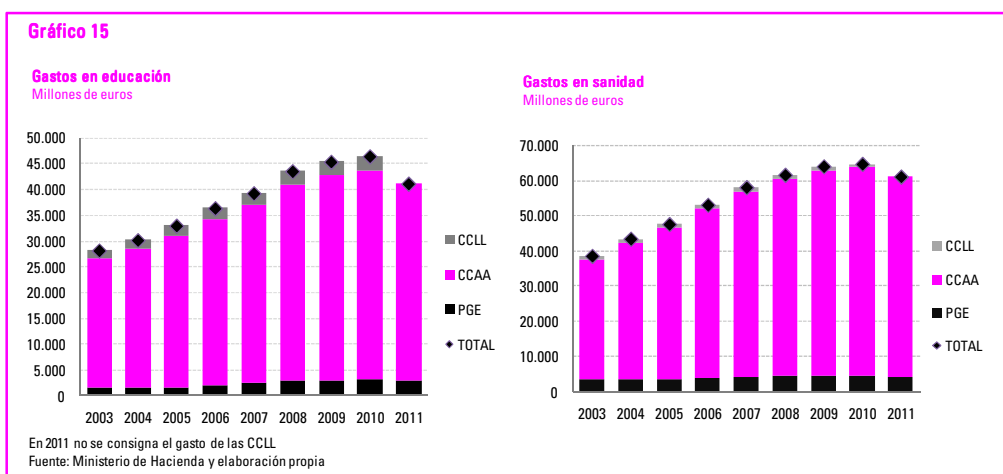
Cuadro 11
¿Cuándo puede terminar el contrato del funcionario debido a razones económicas o estructurales?

El despido no es posible por este motivo	El despido es posible por este motivo, pero raramente se aplica	El despido por este motivo está previsto de forma explícita
Luxemburgo España Chipre Malta Grecia Portugal Alemania Francia Irlanda	Letonia Comisión Europea Polonia	Dinamarca Estonia Suecia Finlandia Hungria Eslovenia Países Bajos Reino Unido Bulgaria

Fuente: Instituto Europeo de la Administración Pública, 2005

Gasto en educación y sanidad

Las CCAA cubren en torno al 90% de los gastos totales en educación y sanidad (gráfico 15).



- En **educación** hay que lograr una gestión más eficiente de todos los recursos educativos, consiguiendo un **sistema mejor a un coste menor**. Aunque el gasto por alumno de la educación pública en España es un 21% superior al existente en países de la UE o de la OCDE, los resultados obtenidos son peores: España ocupa el puesto 18 entre 25 países en el informe PISA 2009, y el 26 entre 34 de la OCDE; en el ámbito universitario, a pesar de la elevada

proporción de estudiantes sobre la población total, no encontramos universidades españolas entre las 100 mejores del mundo.

Entre otras medidas a adoptar, debería **revisarse la financiación de la formación pública**, especialmente en el caso de las universidades. Las actuales tasas universitarias son reducidas en relación al coste efectivo de la educación. Por ejemplo, en 2010 en el Reino Unido se aprobó un recorte del 40% en la financiación de las universidades hasta 2014 que ha implicado una subida de las tasas académicas en un 200%. Así, un estudiante que estudia en una universidad pública británica puede llegar a pagar anualmente 11.000 euros, cifra que contrasta con los 900 euros que puede costar en España. La subida progresiva de las tasas universitarias podría ir acompañada de facilidades en la financiación y permitiría además disponer de mayores recursos para proveer de apoyo financiero a los estudiantes que lo precisaran a través de un sistema de becas algo más generoso.

Una mayor corresponsabilización, por ejemplo, a través de un mayor “copago” e información transparente sobre resultados, permitiría reducir gasto público al mismo tiempo que incentivaría el esfuerzo, incrementándose la calidad de la educación.

- En **el ámbito sanitario**, el Círculo de Empresarios ha publicado recientemente² una serie de recomendaciones para asegurar la sostenibilidad del sistema:
 - Considera necesario asegurar la **rendición de cuentas centralizada del sistema descentralizado**, lo que requiere, como primer paso, una evaluación pública, transparente, comparable y anual del sistema. No se trata de que el gobierno central recupere competencias sanitarias, sino de que exista un **órgano de gobierno con poderes ejecutivos** que pueda implementar decisiones conjuntas.
 - Propone la creación de un **organismo centralizado e independiente de evaluación** de tecnologías sanitarias (para diseñar eficientemente la cartera de prestaciones) y del desempeño profesional que dé servicio a la

² Documento del Círculo de Empresarios “Un sistema sanitario sostenible (II)”, julio 2012.

Administración Central y las CCAA, en lugar de una red de agencias u organismos.

- El Círculo, en línea con la evidencia disponible, estima que hay un importante potencial para ganar eficiencia dotando de **mayor autonomía a los gestores de los centros sanitarios, flexibilizando la condición estatutaria del personal del SNS** (mayor peso de la retribución en función del desempeño, incentivos en términos de formación y de movilidad funcional y geográfica...), potenciando la **integración entre áreas asistenciales** (primaria y secundaria) e **introduciendo competencia** y dotando al usuario de mayor capacidad de elección.
- El Círculo subraya la necesidad de incrementar la **corresponsabilidad de los ciudadanos**. El **copago sanitario selectivo** es una medida aplicada en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno (ver cuadro 12). Se puede aplicar para algunas prestaciones o niveles asistenciales (por ejemplo, la penalización, como en Italia, del abuso de las urgencias como atención primaria) y en distintas cuantías.

Cuadro 12
El copago en Europa

	Primaria	Especialistas	Hospitales	Urgencias	Fármacos
Alemania	x	x	x	x	x
Austria	x	x	x	x	x
Bélgica	x	x	x	x	x
Dinamarca	No	No	No	No	x
España	No	No	No	No	x
Finlandia	x	x	x	x	x
Francia	x	x	x	x	x
Grecia	No	No	x	x	x
Holanda	No	x	x	x	x
Irlanda	No	No	x	x	x
Italia	No	x	x	x	x
Luxemburgo	x	x	x	No	x
Noruega	x	x	x	x	x
Portugal	x	x	No	x	x
Reino Unido	No	No	No	No	x
Suecia	x	x	x	x	x

Fuente: IESE Business School-Universidad de Navarra

Por otra parte, es imprescindible desarrollar la **prevención y promoción de la salud**. El ciudadano debe ser consciente de los costes de su atención sanitaria.

- El Círculo estima que el SNS debe potenciar la **generación de ingresos con tasas** por trámites administrativos, servicios o facilidades no asociados estrictamente a la prestación sanitaria básica, común o suplementaria (es decir, la atención gratuita o asociada a copagos) en la medida de sus disponibilidades y sin que supongan menoscabo para el acceso de los usuarios cubiertos a los demás servicios sanitarios.

Simplificación y racionalización de la estructura administrativa

La administración del Estado supone una dura carga para el contribuyente. Su elevado coste detrae recursos de servicios básicos para el ciudadano, como la sanidad o la educación. Es necesario emprender una profunda reforma estructural de las administraciones públicas para que sean más eficaces con el menor coste posible.

- **Ayuntamientos**

El diseño de nuestra estructura municipal data de 1812. España cuenta con 8.114 ayuntamientos, sólo 750 tienen más de 10.000 habitantes. Un municipio mayor es más eficiente en la administración y prestación de los servicios públicos de su competencia. Muchos países de nuestro entorno han reducido el número de municipios (Dinamarca un 65% en 2007, Grecia un 66% en 2010) y el modelo mayoritariamente elegido ha sido el municipio de más de 10.000 habitantes. **España debería establecer un programa plurianual para reducir el número de ayuntamientos un 75%.**

En lo que respecta a la administración de las Corporaciones Locales, conviene establecer reglas claras para evitar abusos. La remuneración de los alcaldes y concejales deberá guardar relación con el tamaño del municipio y la dedicación de los cargos electos. **La remuneración de los cargos electos, secretarios e interventores debería encuadrarse dentro de la estructura y baremos de las remuneraciones de la Administración General del Estado³.** La gestión de las corporaciones locales debe profesionalizarse, deben regularse todos aquellos aspectos que entrañen conflictos de interés entre las facetas personales, partidistas y funcionales de los cargos electos. Aquellas decisiones que por sus repercusiones financieras implicaran compromisos a largo plazo de las corporaciones locales, y por tanto de los vecinos, deberían tomarse solo por mayoría reforzada de los representantes municipales, dentro de los límites de déficit y endeudamiento que deberá establecer la Ley.

Por último, deben reforzarse los mecanismos de transparencia y control que permitan supervisar de forma efectiva la gestión de los ayuntamientos.

³ Es un avance en este sentido el reciente anuncio de un límite máximo a los sueldos de los alcaldes, cuestión aún pendiente de regulación y extensión a otros colectivos.

- **Diputaciones**

Tras la aprobación de la Constitución del 78, surge una nueva entidad administrativa entre el Estado Central y las Provincias, las Comunidades Autónomas. Pero la estructura administrativa de las provincias, las Diputaciones, permanece intacta. Actualmente, las diputaciones provinciales prestan servicios de recaudación, ingeniería, urbanismo, asesoría jurídica o protección civil a aquellos ayuntamientos que por su dimensión no cuentan con medios propios. Desde un punto de vista de organización, las tareas actualmente desarrolladas por casi 50 Diputaciones podrían ser prestadas, de forma más eficiente, por un número muy inferior. Si a esta situación unimos el hecho de que una concentración del número de municipios reduciría sustancialmente la demanda de servicios municipales a las Diputaciones, **la reorganización y simplificación de los servicios prestados por las Diputaciones se hace imprescindible**. Además, se da una circunstancia que conviene no pasar por alto, en las Diputaciones hay más de 1.500 cargos políticos de designación indirecta, cuya función en una administración moderna y eficiente resulta totalmente prescindible.

- Otro elemento clave en la reducción de gastos de administración es la **eliminación de duplicidades**. Es necesario crear un claro mapa de competencias; el servicio que preste una Administración no puede ser prestado también por otra. La asignación de competencias debe obedecer exclusivamente a criterios de calidad de servicio y eficiencia económica.

Reforma del sector público empresarial

Durante las últimas décadas el número de entes públicos ha crecido de forma constante. En la actualidad, una maraña de más de 4.000 empresas, consorcios o fundaciones (cerca del 90% de ellas pertenecen a las CCAA y a las CCLL) ocultan la discrecionalidad e ineficiencia con que se prestan algunos servicios públicos a los ciudadanos. Es urgente una reducción y racionalización de los entes públicos.

Las AAPP sólo deben conservar la propiedad y la gestión de los entes públicos de utilidad general, **que presten servicios públicos que no puedan obtener los ciudadanos en condiciones de mercado**. Además, estos entes públicos deben ser gestionados de forma eficiente, por gestores profesionales y con criterios empresariales. El resto de entes públicos debe ser privatizado o liquidado.

Tomemos algunos ejemplos:

- Empresas públicas como AENA, RENFE, ADIF o Correos, deben gestionarse con criterios empresariales, deben llevar a cabo una profunda reestructuración de sus actividades, plantillas y activos, para que sean viables en el futuro. Aeropuertos vacíos, inversiones en infraestructura sobredimensionadas, excesos de capacidad, líneas de transporte sin viajeros, un endeudamiento excesivo, son elementos de un colosal reto de gestión que deberán abordar estas empresas, antes incluso de cuestionarse su estructura de capital.
- Muchos canales de televisión autonómicos deberían privatizarse, o cerrarse si no son viables económicamente. ¿Tiene sentido el mantenimiento de innumerables canales de televisión públicos, con un elevadísimo coste para los ciudadanos, mientras la oferta de televisión es sobreabundante?
- Numerosos ayuntamientos cuentan con empresas públicas dedicadas a la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, de recogida de basuras, etc., servicios que podrían prestarse de forma más eficiente y económica aplicando la gestión privada al régimen concesional.
- Existe todavía una innumerable cantidad de empresas públicas dedicadas a la promoción del suelo, la cultura, el turismo y otras actividades que, por no disponer de recursos, no gestionan nada. Sería conveniente que las administraciones públicas recuperaran esas responsabilidades y liquidaran las empresas, consorcios y fundaciones que crearon, con la consiguiente ganancia de transparencia y eficiencia para el ciudadano.

4.3 Crecimiento económico: el reto a medio plazo

¿Ajuste o crecimiento? Esa parece ser la disyuntiva frente a la que a todos se nos exige posicionarnos; también puede ser una excusa fácil para el incumplimiento.

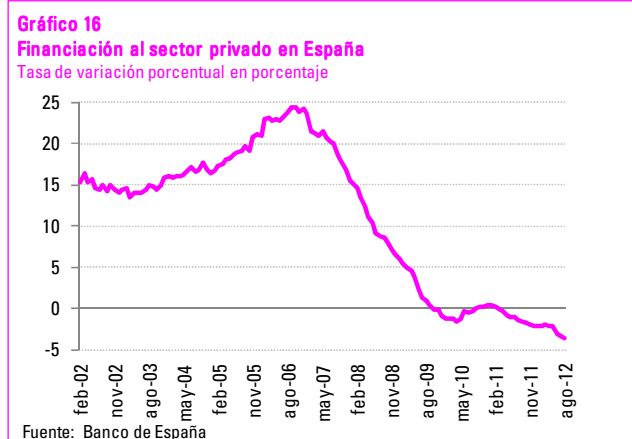
Es cierto que la fuerte contracción económica (asumamos una década perdida en PIB) dificulta el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y podría amenazar una espiral recesiva (ajuste → caída de PIB → caída de ingresos presupuestarios → incumplimiento → nuevo ajuste...). Sin embargo, es más cierto, a nuestro juicio, que ajuste y crecimiento no son sino dos caras de la misma moneda; que **la credibilidad**

tiene un valor y que la disciplina presupuestaria es su precio. Un precio que debemos pagar para mostrar nuestro compromiso con Europa y con el euro y, sencillamente, para mantener la elemental disciplina en las cuentas que es exigible a cualquier economía doméstica. Y es que mala es la deuda excesiva, pero es insostenible tener que endeudarse para pagar los gastos corrientes.

¿Cuánto vale la credibilidad? ¿Qué nos puede reportar?

- Credibilidad es reducción de la prima de riesgo; una reducción del 2% en nuestro coste de financiación, extrapolado a toda la deuda pública española, supone un ahorro de 16.000 millones de euros en intereses de la deuda pública (cantidad que equivale casi a lo recaudado por impuesto de sociedades). Y habría que añadir otro tanto por reducción del coste de la deuda privada.
- Credibilidad es financiación. Si las entidades financieras vuelven a fiarse y prestarse entre sí (en el caso de los españoles, como fruto del ajuste público y también del saneamiento bancario en curso), los bancos españoles recibirán crédito de sus homólogos europeos, y el crédito podrá también fluir de éstos al resto de la economía. Las empresas tendrán entonces capacidad financiera y podrán adoptar sus políticas de inversión sin condicionantes derivados de las restricciones crediticias.
- Credibilidad es mayor valor de inversiones. El índice IBEX de la bolsa española cotiza en niveles próximos a 8.000 puntos, cuando llegó a estar a casi el doble. Mientras, la bolsa americana cotiza a menos de un 10% de su máximo histórico. Si los inversores vuelven a confiar en la continuidad del euro y de nuestro país como miembro de la UME, el dinero volverá a España. Por ejemplo, el paso del Ibex de 8.000 a 12.000 supone un "efecto riqueza" positivo de unos 150.000 millones de euros (15% del PIB).

La situación actual, con una economía ahogada por la deuda, el colapso del crédito, el desplazamiento del sector privado por el sector público dada su imperiosa necesidad de financiación y el efecto depresor de las medidas fiscales, no permite ser optimistas a corto plazo.



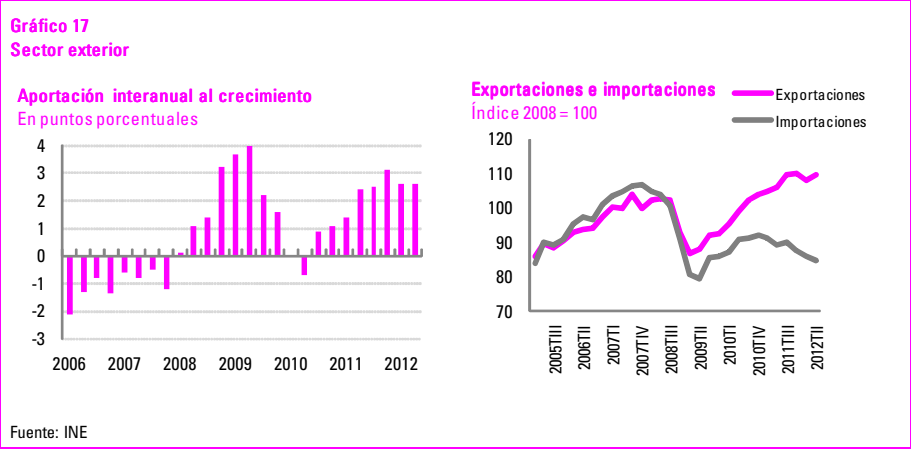
Cuadro 13
Financiación a los sectores no financieros en España

	Saldo julio 2012 (mm Euros)	Tasa de variación interanual		
		mayo	junio	julio
Empresas y familias	2.067	-2,2	-2,8	-3,4
Empresas	1.219	-1,7	-2,7	-3,3
Préstamos bancarios	804	-4,3	-5,1	-5,9
Valores (1)	69	7,2	9,1	8,7
Préstamos del exterior	345	3,0	1,4	0,8
Familias	848	-2,9	-3,1	-3,4
Préstamos bancarios. Vivienda	652	-2,4	-2,9	-3,0
Préstamos bancarios. Otros	193	-4,7	-3,9	-4,6
Préstamos del exterior	3	4,7	4,8	4,3
Administraciones Públicas	805	14,3	14,1	15,2
Financiación total	2.872	1,8	1,3	1,2

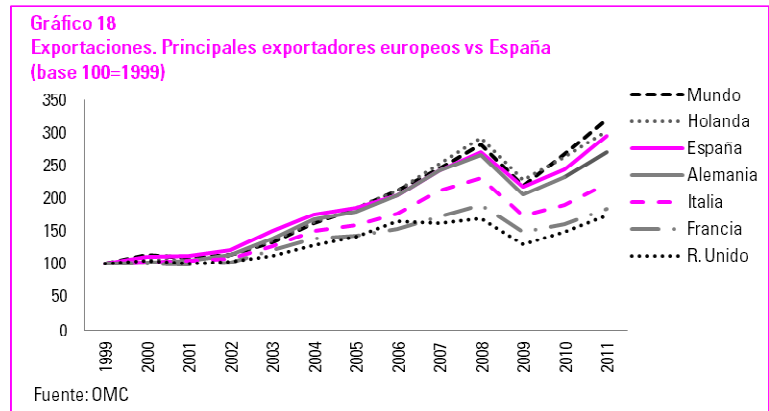
(1) Distintos de acciones
 Fuente: Banco de España

Sin embargo la gravedad de la situación ha servido de acicate para la realización de varios ajustes simultáneos:

- **Cierre del déficit por cuenta corriente.** Es previsible que en 2013 se elimine el “estructural” déficit por cuenta corriente de España, y que ya este año registremos superávit en la balanza de bienes y servicios excluidas las compras netas de energía (cuyo importe es próximo al 4% del PIB). Ello refleja la reducción de importaciones en medio de una demanda interna decreciente, pero también el tirón de las exportaciones.
- **Tirón de las exportaciones.** Desde 2008 el sector exterior viene contribuyendo de forma positiva al crecimiento, y ello ha sido posible gracias al sensible repunte de las exportaciones.



No conviene tampoco olvidar que España, aunque con posición modesta en el comercio mundial (nº 18 como exportador frente a número 13 como potencia económica y nº 14 como importador) presenta tanto en perspectiva histórica como desde el origen del euro una de las mejores evoluciones de sus exportaciones entre los países desarrollados (desde 1999 segundo mayor crecimiento entre las potencias europeas tras Holanda). Es necesario potenciar esta fuente de crecimiento, atendiendo al reto de la diversificación de producto y geográfica (la UE es destinataria de tres cuartas partes de las exportaciones españolas, mientras que las destinadas a países emergentes representan sólo un 25%, la mitad de lo que estos aportan en el PIB mundial; en especial parece mejorable la exportación a Iberoamérica, 6% del total, y a países del Este).



- **Ajuste de costes laborales unitarios.** En los últimos años se ha producido un descenso de los CLU, que ha corregido en parte la pérdida de competitividad acumulada desde nuestra entrada en el euro. Positivo descenso, si bien el ajuste ha venido más por reducción de efectivos que por reducción de sueldos (el CLU retrocedió en el primer semestre de 2012 un 1,8%, pero la remuneración por asalariado según datos de Contabilidad Nacional muestra en el mismo periodo un crecimiento del 1,3%).

- **¿Reducción del apalancamiento de las familias?** No puede haber salida de la crisis si no hay solución a su causa, y ello llama a la reducción del exceso de endeudamiento, que se ha dado en lo público, pero se dio antes en lo privado y en particular entre las familias y vinculado a la compra de vivienda. En el primer trimestre de 2012 la deuda de las familias españolas se elevaba a 923.000 millones de euros, con una reducción marginal desde 2008 y con un incremento del 170% respecto del 2000. Pero este dato hay que matizarlo con dos importantes apreciaciones:
 - A pesar del alto endeudamiento, **las familias españolas en su conjunto tienen riqueza financiera neta** (activos financieros menos deuda), **equivalente a casi 800.000 millones de euros** (1.700.000 millones de euros de activos financieros, repartidos a partes iguales entre depósitos y otros vehículos de ahorro, aseguramiento o inversión, menos la deuda). Y esta riqueza financiera se ha incrementado un 10% desde el año 2000.
 - Si además de los activos financieros tomamos los activos inmobiliarios (aquellos en que se ha materializado la deuda incrementada), para los que podríamos dar un rango de valoración de entre 3,5 y 4 billones de euros⁴, la riqueza agregada neta de las familias españolas se elevaría a entre 4,2 y 4,7 billones de euros.

En síntesis, la reducción del endeudamiento familiar es lenta pero en agregado las familias españolas tienen mucho más dinero del que deben.

Otros importantes desequilibrios tardarán más en corregirse, aunque el ajuste se ha iniciado (corrección precios inmobiliarios, recuperación de la confianza en el sector financiero).

En conclusión, **a corto plazo el equilibrio presupuestario**, indispensable para recuperar el crédito, **es la única forma de impulsar el crecimiento**. A medio plazo tendremos que plantearnos nuestro modelo de crecimiento.

⁴ Estimación propia basada en el informe de la Fundación BBVA "El stock de capital en viviendas (1990-2010) y en otras construcciones (1990-2009) en España, y su distribución territorial" (Uriel, E. y C. Albert, 2012), que estima un valor para la vivienda española en 2010 de cerca de 5 billones de euros.

5. Anexos

ANEXO 1: El programa nacional de reformas marca el camino a seguir.

“**Se delimitarán** en 2012, mediante legislación básica, **las competencias** propias de los municipios, así como las competencias transferidas, **de manera que no realicen más actividades fuera de ellas**. La delimitación competencial irá acompañada de la correlativa provisión de financiación, bien en forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencia, de atribución de personal o de cesión de estructuras materiales. En todo caso, no se admitirán convenios para que los Ayuntamientos desarrollen competencias delegadas.

Las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población.”

En la página 95 del documento que España ha remitido a la Unión Europea se proponen las medidas arriba mencionadas para proceder a **la racionalización en el número de entidades locales** y sus competencias. En el programa nacional de reformas se señalan también como objetivos **para las CCAA la reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional** y la supresión de oficinas y organismos duplicados ya existentes en el Estado. Pero a la hora de establecer medidas dirigidas a alcanzar dichos objetivos, el nivel de concreción y exigibilidad es muy inferior al establecido para los municipios.

La filosofía que inspira las medidas aplicables a los municipios (clarificación y no duplicidad de competencias, dotación presupuestaria definida y masa crítica mínima para la prestación de ciertos servicios) debería trasladarse al conjunto de las administraciones públicas, en especial, a las CCAA, sobre las que recae la responsabilidad de la mayor parte del gasto público.

En la página 106 del mismo documento se proponen, también, las siguientes medidas:

“**Avanzar en la aplicación efectiva de la contribución económica del usuario al sistema**, mediante un desarrollo coordinado de la normativa de las distintas Comunidades Autónomas.”

“Potenciar el papel del sector privado en la prestación de servicios, eliminando las trabas o preferencias por el sistema público presentes en la Ley y en sus desarrollos por las normas autonómicas.”

Son medidas para la reforma del sistema de atención a la dependencia, una nueva necesidad, propia del siglo XXI. Una descripción tan clara y sucinta de lo que hay que hacer no la encontramos cuando se proponen medidas para mejorar la gestión de necesidades clásicas (sanidad, educación, infraestructuras; servicios públicos en general), en las que la posibilidad de gestión privada o pago (parcial o total) por uso, constituye todavía un tabú.

En nuestra opinión, la filosofía que inspira dichas medidas debería ser trasladable también a la cobertura de dichas necesidades, a la mayor parte de las políticas de gasto.

El estado de bienestar gratuito no existe. Lo que sí puede existir es un estado de bienestar asequible, con un coste optimizado y equitativamente distribuido.

ANEXO 2: Medidas ya adoptadas

El Círculo se viene manifestando a favor de la creación de un **consejo fiscal independiente para controlar y supervisar la formulación de los presupuestos**, en línea con la experiencia de otros países⁵. Finalmente, y siguiendo las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea a España y los principios acordados en el ECOFIN, el marco normativo de mejora de la transparencia y supervisión de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se completará con la creación de este organismo.

Se han adoptado recientemente medidas que vemos positivamente. En 2012, el Gobierno, consciente de la grave situación y de las dificultades de acceso a la financiación de las CCAA y Entidades Locales, ha puesto en funcionamiento varios mecanismos para dotarlas de liquidez y facilitar su estabilidad financiera. Estos mecanismos se han instrumentado en el marco de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, con carácter extraordinario, se ha instrumentado el **Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores**, que ha permitido a las CCAA y EELL que voluntariamente se han acogido al mismo, hacer frente a los pagos pendientes con sus proveedores. Este plan de pago a proveedores ha supuesto una inyección de liquidez a la economía productiva superior a **27.000 millones de euros**. Fundamentalmente han sido las pequeñas y medianas empresas y las personas físicas las que se han beneficiado de este mecanismo de apoyo financiero.

Adicionalmente, y en la medida que se mantienen las restricciones de acceso a los mercados para las CCAA, se ha creado el **Fondo de Liquidez Autonómica**, como un mecanismo temporal y voluntario, que permita atender los vencimientos de la deuda de las CCAA así como las cantidades adicionales para atender el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria. A este Fondo, dotado con **18.000 millones de euros**, pueden acceder las CCAA que lo soliciten, previa presentación y aceptación de un plan de ajuste que garantice la estabilidad y sostenibilidad financiera así como el reembolso de las cantidades aportadas y suscriban un programa con condiciones fiscales, financieras y de gestión.

⁵ Ver Documentos del Círculo "PGE 2011: España en la encrucijada" o "Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura".

ANEXO 3: La evidencia internacional

Existen diversos estudios sobre los casos de consolidación fiscal de varios países.

- **Blöchliger y otros (2012)** analizan **13 procesos de fuerte consolidación** presupuestaria (economías donde, en promedio, se llevó el déficit del 8% al 1% del PIB), todos ellos implementados entre 1980 y 2000 **en países desarrollados**. Sus principales conclusiones apuntan a que **el éxito** en el esfuerzo de reconducción de las cuentas públicas se logró allí donde el esfuerzo **recayó fundamentalmente en la disminución del gasto**.

Aunque la situación macroeconómica es peor en España, hay otros rasgos en que dichos episodios guardan gran similitud con la actual situación española:

- El nivel de deuda pública sobre el PIB continuó creciendo durante 4 años en promedio, una vez iniciada la consolidación.
 - La posición externa (balanza por cuenta corriente) mejoró de manera apreciable justo antes de comenzar la consolidación y durante la misma.
 - Los tipos de interés a largo plazo sólo comenzaron a reducirse tras al menos dos años de consolidación fiscal, con aumentos del coste financiero de la deuda (pago de intereses en porcentaje del PIB).
 - La mayoría de estos episodios de consolidación fiscal comenzaron durante el año posterior a la elección del gobierno, en cuyo programa electoral se incluía la intención de llevar a cabo dicha consolidación.
- En otro estudio reciente, **Molnar (2012)** añade a lo anterior algunas consideraciones interesantes para el caso español. En concreto, la literatura y la evidencia que analiza sugieren que, en efecto, **las consolidaciones exitosas pasan necesariamente por la reducción del gasto**. Una posible razón para ello es que dicha reducción suele impulsar la adopción de **reformas estructurales**. Sus datos también indican que la presencia de reglas de disciplina fiscal contribuye a estabilizar el nivel de endeudamiento, a lo que ayuda igualmente la cooperación de las administraciones regionales y locales. En ese sentido, concluye que es **importante contar con un marco regulatorio que extienda las reglas fiscales a dichas administraciones**

- **Hagemann** (2012) plantea una serie de recomendaciones a la luz de la experiencia de diversos países y de varios trabajos de la OCDE sobre el tema, que podrían suponer una mejora de hasta 7 puntos porcentuales del PIB en el saldo presupuestario. Aboga por la adopción de medidas que incrementen la eficiencia en la gestión y uso de los recursos públicos.
 - Conveniencia de adoptar las “mejores prácticas” en sanidad y educación, lo que permitiría ahorros importantes sin dañar la prestación de ambos servicios básicos.
 - Necesidad de mejorar los procedimientos asociados a la inversión en infraestructuras, incluyendo la adopción de análisis rigurosos coste-beneficio y de sociedades público-privadas (minimizando en su diseño la exposición de los contribuyentes a posibles costes futuros), para utilizar esta inversión como palanca de crecimiento sostenido.
 - Recomendaciones para dar mayor solidez a los sistemas de pensiones, sobre todo orientadas a prolongar la vida activa y las tasas de actividad.
 - Eliminación de los muchos gastos fiscales existentes, que suponen una reducción importante de la base impositiva.

6. Bibliografía

Banco Central Europeo (2012) *La Sostenibilidad de la Deuda Pública en España e Italia*, en Boletín Mensual del BCE, septiembre 2012, pp. 97-100.

Blöchliger, H., D. Song and D. Sutherland (2012) *Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes*, OECD Economics Department Working Papers, No. 935, OECD Publishing.

Círculo de Empresarios (2012) *Un sistema sanitario sostenible (II)*, julio 2012.

Círculo de Empresarios (2011) *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, abril 2011.

Círculo de Empresarios (2009) *El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria*, junio 2009.

European Institute of Public Administrations (2005) *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?*. Luxembourg, June 2005.

Fundación BBVA (2012) *El stock de capital en viviendas (1990-2010) y en otras construcciones (1990-2009) en España, y su distribución territorial*, (Uriel, E. y C. Albert, 2012).

Hagemann, R. (2012), *Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?*, OECD Economics Department Working Papers, No. 937, OECD Publishing.

Instituto Juan de Mariana (2012) *España: en la cola del paro y a la cabeza de los impuestos*, enero 2012.

Merola, R. and D. Sutherland (2012), *Fiscal Consolidation: Part 3. Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations*, OECD Economics Department Working Paper, No. 934.

Ministerio de Economía y Competitividad (2012) *Actualización del Programa de Estabilidad, 2012-2015*.

Molnar, M. (2012) *Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?* OECD Economics Department Working Papers, No. 936, OECD Publishing.

OECD (2012) *Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?* An Economic Outlook Report. OECD Economic Policy Papers, 1. OECD Publishing.

Price, R. and T. Dang (2011) *Adjusting Fiscal Balances for Asset Price Cycles*, OECD Economics Department Working Papers, No. 868, OECD Publishing.

7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Documentos Círculo de Empresarios, *Un sistema sanitario sostenible (II)*, junio/julio 2012.

XXVIII Edición del Libro Marrón, *El futuro del euro*, julio 2012.

Documentos Círculo de Empresarios, PGE-2012: consolidación de emergencia como un primer paso, marzo/abril 2012.

Documento conjunto Círculo de Empresarios-Cepyme sobre *las PYME como clave para recuperar el crecimiento y el empleo*, febrero 2012.

Anuario 2010 *Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, enero 2012.

Documentos Círculo de Empresarios, *Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura*, octubre/noviembre 2011.

XXVII Edición del Libro Marrón, *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, septiembre 2011.

Documentos Círculo de Empresarios, *Las PYME: clave para recuperar el crecimiento y el empleo*, julio/septiembre 2011.

Así está la economía... publicación mensual desde febrero 2011 hasta junio 2012.

Apuntes económicos del Círculo, número 5, junio 2011, *España: todavía a la espera de la recuperación*.

Documentos Círculo de Empresarios, *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, marzo/abril 2011.