

5. La reforma de las administraciones como palanca de crecimiento

La montaña de deuda se ha disparado en todos los países desarrollados, hallándose una gran parte en los balances de los bancos centrales

Julio Pomés, presidente del think tank Civismo

Tras la crisis más prolongada de la España reciente (siete trimestres consecutivos en caída), España ha vuelto a estabilizarse con un crecimiento intertrimestral del 0,1% entre julio y septiembre de 2013, que podría acelerarse al 0,3% a final de año, según el servicio de estudios del BBVA. Y hay varias razones para pensar que esta tendencia se

puede confirmar el próximo año, en lugar de convertirse en un espejismo, como sucedió en 2010, desembocando en una crisis de deuda.

La primera es que el paro ya ha empezado a revertir su tendencia alcista, cayendo un 2% en noviembre desde el año anterior. En cambio, en noviembre de 2009, el número de desempleados aumentaba a un ritmo del 29,4%,

con un ascenso de 879.700 personas en doce meses. En segundo lugar, ese empleo estaba mantenido en gran medida por el sector público, que alcanzó los 3.101.900 trabajadores y seguiría en ascenso hasta 2011, frente al tercer trimestre de 2013 que cayó a 2.830.600 empleados, una bajada de 390.000 personas desde máximos.

Esto supone que el PIB ya no se mantiene tanto por el gasto público. De hecho, el escenario macro que plantea el Gobierno para 2013 prevé un repunte del consumo privado del 0,2% y otro equivalente de la inversión, que acumulan años de caídas. Además, según los expertos, España tenía que corregir sus fuertes desequilibrios entre oferta y demanda para poder volver a levantar el vuelo y ya ha habido un cierto ajuste de precios. Los costes laborales cayeron un 0,8% en 2012, último dato anual disponible, mientras que el precio de la vivienda ha cedido un 36,7%. También se ha conseguido atajar el desequilibrio exterior. En 2009, el déficit comercial se situó en el 5,1% del PIB, mientras que en los nueve primeros meses de este año quedó en el 1,4% y la balanza de pagos podría cerrar el año con un superávit del 2%, según el Banco

de España. La mejora acumulada de las exportaciones supone una menor dependencia del mercado interno. El peso de las exportaciones en el PIB ha pasado de un 23,9% en 2009 a un 34,5% en los tres primeros trimestres de 2013, un 44,1% más.

Sin embargo, el saldo de estos seis años de crisis supone una carga difícil de levantar. El panorama que se encuentra la economía española está enfangado por 389.800 millones más de deuda pública, hasta el 93,2% del PIB en septiembre y lastrado por la fuga de talentos, dado que desde 2010 ha habido una emigración neta de 341.200 personas, registradas en las estadísticas oficiales. Asimismo, las cerca de treinta subidas de impuestos en estos cuatro años han laminado la actividad, restringiendo en gran medida una posible evolución al alza. Por último, la morosidad del 12,7% ahoga a los bancos, mientras que el empleo a tiempo parcial ya supone un 15,4% de los puestos de trabajo totales.

UN TRILEMA APARENTE

La economía española parece enfrentarse, pues, a un trilema. Esto es, una disyuntiva entre tres opciones en principio deseables de las que solo dos son

compatibles entre sí: la reducción del déficit, el mantenimiento del gasto y la prometida rebaja de impuestos. Bajar los impuestos resulta necesario para volver a crecer de forma sostenida, pero no puede hacerse si mantenemos el mismo nivel de gasto de la época de la burbuja o renunciamos a la consolidación presupuestaria. Limitar el déficit es también necesario para apuntalar la recuperación y evitar que vuelva a desplomarse por una crisis de deuda, pero tampoco puede hacerse sin

tocar ingresos y gastos. Por último, evitar recortes excesivos podría ser también deseable, pero exigiría postergar la reducción del déficit o elevar los tipos impositivos, en un momento en el que España ha demostrado que se encuentra en la parte descendente de la Curva de Laffer, esto es, en aquel punto en el que aumentar la carga tributaria supone perder recaudación.

Sin embargo, se trata solo de un aparente trilema, que viene de considerar todo el gasto como positivo en



sí mismo. Recientemente, el secretario de Estado de Economía portugués, Leonardo Mathias, culpaba a la Comisión Europea de que los multiplicadores fiscales del gasto público eran mayores que los esperados, por lo que intentar atajarlo había propiciado una caída todavía mayor del PIB y los ingresos. No se puede meter todo el gasto en el mismo paquete y, efectivamente, habrá inversiones con un retorno positivo, mientras que otras son un pozo sin fondo.

En España tenemos muchos ejemplos de infraestructuras que solo han producido unos mayores gastos corrientes sin haber entrado en funcionamiento siquiera. Y cuando ha tocado recortar, muchos políticos han preferido mantener las grandes bolsas de gasto superfluo y cargar contra el gasto productivo, que no les reporta tantos votos. Un ejemplo: el Ejecutivo dio luz verde a 45 agencias, comités, comisiones, observatorios, sociedades, consejos, oficinas o grupos de expertos, casi uno en cada uno de los 47 Consejos de Ministros de 2013. Otro: si bien las Administraciones preveían reducir 469 empresas públicas (de un total de 4.000) en 2013, al final la mayor parte de esas operaciones han sido

La competencia fiscal abriría la puerta a una mejora de la eficiencia, porque permitiría rebajar impuestos como alternativa al gasto

fusiones e integración en otros grupos empresariales por lo que el tamaño del sector público apenas ha variado.

La Reforma de la Administración Local anunciada por el Gobierno preveía un ahorro de más de 8.000 millones. La clave radica en evitar duplicidades y trasladar las competencias a las entidades más eficientes, para llevarlas a cabo con un menor coste. Si bien esto va en la buena dirección, faltan los incentivos para que se produzca algún cambio: una reforma de la financiación. Cuando no está claro cómo es el reparto de los fondos y cuando los que se benefician del gasto no son los mismos ciudadanos que los pagan, el mayor incentivo es consolidar los niveles de gasto. La competencia fiscal abriría en cambio la puerta a una mejora de la eficiencia, porque permitiría rebajar impuestos como una vía alternativa al gasto para mejorar la actividad y captar votos.

En segundo lugar, el Gobierno debería aprovechar las herramientas de las que se ha dotado, como el cálculo del coste efectivo de cada servicio. En vez de utilizarse como un cálculo orientativo del gasto, debe serlo de los ingresos, de forma que la Administración Central transfiera una menor cuantía conforme los costes efectivos de algún ente se separen de los más eficientes, obligando a estos a cubrir la diferencia mediante impuestos o asociarse con otros organismos. Y ese coste efectivo también puede servir para liberalizar el servicio, si hay empresas privadas capaces de prestar el servicio de forma más eficiente en alguna parte de España, dado que los costes de mantener la titularidad pública ascenderían.

El segundo pilar son las duplicidades, miles de pequeños gastos como embajadas autonómicas, defensores del pueblo, diputaciones, etc. que Moncloa ha recomendado eliminar, para trasladar las competencias a otras administraciones superiores y unificar el servicio. Aquí el Ejecutivo dispone de una herramienta clave: los Fondos de Liquidez Autonómica (FLA) y las transferencias. En vez de administrarlos con criterios políticos,

podría concederlos a aquellas regiones que den más pasos por hacer más eficiente su administración. De esta forma, el incentivo a gastar (captar votos) se ve contrastado por el incentivo a ahorrar, que permite rebajar los costes y, por lo tanto, los impuestos. Cabe destacar que en el modelo actual las comunidades más austeras no obtienen un beneficio a corto plazo, mientras que las que incurren en un mayor déficit se ven premiadas con mayores transferencias, por lo que los diferentes niveles de gasto no tienen suficiente repercusión en diferentes niveles de impuestos.

Finalmente, el último premio Banco Herrero y profesor de la London School of Economics, Gerard Padró, señala que las comunidades autónomas no son las únicas responsables del gasto. “El Estado es el mayor culpable del déficit y de las duplicidades”, remacha, y urge al Gobierno central a abandonar las áreas que ya ha transferido a las CCAA. Esto se podría favorecer mediante el traslado de los funcionarios de estas áreas a las que sean deficitarias.

Ahora bien, ¿es posible una recuperación a la vez que se reducen los niveles de gasto que, en una cierta medida,

acaban repercutiendo en la actividad? ¿Y más cuando el déficit es tan elevado que la caída del gasto no puede venir acompañada de una mejora equivalente de la presión fiscal? La respuesta es que sí, puede ser posible, debido a que el déficit se cubre en una buena medida con los préstamos de los bancos españoles y la compra de bonos de aquellos que quieren tener su dinero relativamente seguro.

Por una parte, los bancos españoles acumulan deuda española por valor del 18,2% del PIB, esto es, 186.600 millones de euros y compran una buena parte de las nuevas emisiones. Si éstas se redujeran, los bancos tendrían que hacer más negocios con el sector privado, lo que permitiría nuevas inversiones para las empresas con posibilidades de crecer y mejoraría las condiciones de aquellas que sobreviven, facilitando la devolución de la deuda.

Por otra parte, el ahorrador que busca la seguridad de los bonos del Tesoro podría buscar la rentabilidad de los depósitos a largo plazo de los bancos, en un escenario con menos emisiones de deuda pública. La seguridad de tener ese capital permitiría efectuar préstamos a más largo pla-

Gerard Padró, último premio Banco Herrero y profesor de la London School of Economics: “El Estado es el mayor culpable del déficit y las duplicidades”

zo, e incluso entrar en el capital de las empresas. Finalmente, los ahorradores que puedan arriesgar un poco más y vean que la deuda española no les compensa por un interés bajo podrían comprar deuda empresarial, con lo que aliviarían los costes fijos de las empresas y les permitirían repuntar antes y de forma más rápida.

Los expertos coinciden en que hemos tocado fondo, pero no basta con mantenerse para salir a flote, es necesario retomar un crecimiento del PIB en torno al 3% a medio plazo para entrar en una fase de tranquilidad. Y para eso el ajuste presupuestario es más una muleta que una traba, mientras que mantener un nivel de gastos de la época de la burbuja supone condenarse a una deuda cada vez mayor que actúe como una losa sobre la incipiente recuperación.