



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Colección Health Policy Papers

2020 – 09

**ENTENDER LA REALIDAD. GASTO PÚBLICO Y FISCALIDAD.
DONDE ESTAMOS Y LO QUE NOS ESPERA**

Guillem López Casasnovas

Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu Fabra (UPF)

Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF)

Ex consejero de Gobierno del Banco de España

La Colección Policy Papers, engloba una serie de artículos, en Economía de la Salud y Política Sanitaria, realizados y seleccionados por investigadores del Centro de Investigación en Economía y Salud de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF), al amparo del apoyo incondicionado por convenio con “la Caixa”.

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, Mayo 2020

ENTENDER LA REALIDAD. GASTO PÚBLICO Y FISCALIDAD. DONDE ESTAMOS Y LO QUE NOS ESPERA

Guillem López Casanovas Guillem Catedrático de Economía de la UPF. Ex consejero de Gobierno del Banco de España y Director del Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF)

El nivel de complejidad de las transacciones humanas y la sofisticación en el lenguaje que las describe ha generado un gap en la comprensión de la realidad. En la parte que afecta a la economía estas son algunas lagunas y una explicación directa que pretendemos clarificativa. **Europa**. Se trata de un club de socios que tienen sus poderes en organizaciones conjuntas según su peso relativo en el PIB. Entre las instituciones compartidas, pocas merecen el calificativo *Europa*. Fluye sin embargo un interés común: la moneda, el euro. El Banco Central Europeo es quien tiene delegada la misión de su defensa. Y para ello tiene un estatus que no requiere los consensos de 27. Ello le otorga credibilidad en sus posicionamientos. Pero el BCE es un banco: en sus pasivos, los billetes emitidos; en su activo, los valores adquiridos a cambio, más allá del capital. Cuando se exige que el BCE haga algo para la economía, ‘lo que haga falta’, el BCE toma deuda de un país, por ejemplo, y por la vía bancaria intermediaria, le manda dinero. Lo hace triangulando ya que no puede comprar deuda de un país directamente (monetizar deuda) ya que si estuviera obligado a hacerlo, el dinero en circulación no permitiría una política monetaria propia al ir lastrada por los requerimientos de los déficits fiscales (deudas) de los diferentes países. Sería como si pagase los tiques de los gastos de los estados. Aún así, hoy con la crisis que vivimos, el BCE es la única institución que presta dinero de verdad y ya veremos con qué retorno. Claro que si los estados no utilizan bien estos recursos, el valor de dicha deuda en los mercados bajará, y así el valor de los activos del BCE. Un país como España que va a tener al final de la crisis más de medio billón en deuda pendiente con el BCE, con la erosión del valor de ésta por el modo en que gasta e ingresa y mantiene déficits y deudas con otras partes del sistema económico (diferentes organismos prestadores) puede poner en peligro la solvencia del BCE y del propio euro. Un país como Alemania, con más activos que pasivos en el BCE tiene un interés necesariamente diferente que España, que es con el BCE una especie de deudor neto. El último tenedor de un hundimiento del BCE sería por supuesto el acreedor neto. Ojo por tanto a ser justos con la realidad. De hecho, fuera del BCE que adquiere deuda de modo masivo con los estados deficitarios, el resto de instituciones europeas (MEDE, BEI...) avalan el acceso a los mercados; pero la deuda con la que responden es deuda nacional: por tanto, una deuda que los mercados observan y a la que asignan prima de riesgo. Cada país la suya; no conjunta como la que supondría una emisión de eurobonos si se financiaran los préstamos para aquellos déficits con deuda mutua de la que los prestadores se

responsabilizan también ante terceros en caso de no devolución. Incluso en supuesto de deuda perpetua, de cupón cero o largos períodos de carencia, el valor del activo para el adquirente no dejaría de erosionarse. De ahí las resistencias de algunos, más observables cuando los países europeos no tienen delegadas el resto de sus políticas en las actuaciones de instituciones independientes. El covirus 19 va a dejar déficits inmensos; de los de doble hoja, con caída de la recaudación y explosión de gastos. Ciertamente los impactos van a depender de cuando se pueda cerrar la tijera sin segundas oleadas de la epidemia, la composición sectorial en importación/exportación de productos de los distintos países, los márgenes que mantengan para el impulso fiscal y lo que empezó como una crisis de oferta se revierta en una recuperación de la demanda, con cambios estructurales en la propensión a ahorrar o a importar. El terreno es desconocido, aunque ello graduará, no evitará, una nueva consolidación fiscal. Las ayudas europeas, si se producen en todo su alcance, tendrán sus condiciones (para inversiones, reestructuración económica...) y no globales para ya sea un subsidio europeo de paro o lucha contra la pobreza.

Rehacer la situación va a requerir consolidar fiscalmente las cuentas públicas. De otro modo, sin reconducir tal nivel de endeudamiento un país deja de ser país y queda sometido a los acreedores, en sus múltiples maneras. Por tanto para lo que pueda acontecer en el futuro con nuestro sistema sanitario, todo economista de la salud que no sea patán y entienda que gasto y financiación se han de redireccionar con criterios homogéneos de eficiencia y equidad, creemos va a depender de los escenarios siguientes:

Escenario 0- Qué pasará con la **mutualización de la deuda**?. El contraste entre el déficit público previsto en la zona euro y las medidas de financiación por el momento puestas en marcha apenas suponen una tercera parte del 1.5 trillones de euros de los que se está hablando. Decisivo va a ser, especialmente para países como el nuestro que se encuentra con una mano delante y otra detrás en la reacción fiscal, saber con qué grado de mutualización de la deuda la Comisión y alegados va a responder (fondo de rescate, movilización de crédito (MEDE), de inversiones (BEI) de desempleo (SURE), el PEPP del BCE en adición o sustitución a su TLTRO-III o cual sea la nova sopa de letras resultante en identificación de las medidas. Clarifiquemos al respecto: Se contemplan (i) emisiones propias de cada Estado: de ellas compra y mucho el BCE (amén de la deuda corporativa!), y el resto va a mercados; (ii) dinero europeo a crédito: condicionado en destino y con aval del Estado receptor. Se trata de una mutualización muy débil con efectos en prima de riesgo de la deuda propia emitido en la opción (i)); b) transferencias de recursos: Fondos europeos diversos antes comentados, financiados con una emisión de deuda europea. Cada país se responsabiliza de una cuota (propuesta franco alemana); está claro que la opción interesa a quienes recibirán más que responderían en su caso por su cuota, por ello a algunos países (España) les interesaría que fueran a deuda perpetua -ya que la

trazabilidad se desvanecería. Y más aún les interesaría, si se financiaran todos aquellos recursos con coronabonos, ya que no sería por cuota mancomunada sino solidaria (cualquiera responde de todo, lo que supondría coste cero para los beneficiarios que pueden hacer *default* de una deuda que se comería otro país).

Escenario 1- Aumento de **ingresos fiscales**. España tiene un problema de presión fiscal si comparamos recaudación y bases potenciales; no si lo valoramos como brecha fiscal de los sometidos a tributación. El fraude fiscal es difícil de estimar por naturaleza; pero valorado macroeconómicamente (bases fiscales potenciales y PIB) pasa por neutralizar la elusión fiscal (no fraude), referenciar la diferencia a lo que sería normal en un país con cultura fiscal cumplidora y evaluar la diferencia no explicable a un tipo impositivo medio general. Conviene evitar por tanto el confundir bases con recaudación. Por lo demás, fiar el cuadro futuro a la eliminación del fraude es deseable en cualquier caso ya que legitima el cumplimiento de los que cumplen. Más allá de esta propuesta inocua (que paguen los que no pagan) queda la de aumentar los impuestos. Se trataría de una redistribución entre pagadores según composición de fuentes: rentas de capital, mixtas y del trabajo asalariado. Sería normal pensar en un reequilibrio en un contexto de creciente desigualdad social. Sobre ello hace falta reconocer que la dualidad fiscal en la que están instalados de manera descoordinada en el mundo occidental nuestros sistemas impositivos (con rentas de capital deslocalizables en un solo *click*, un creciente peso de la imposición indirecta (regresiva en sus efectos), y unas rentas personales con bases medias superiores para asalariados que para autónomos o empresas, no deja mucho margen. Fuera de la fiscalidad, la exploración de tasas por uso de servicios y copagos evitables, así como primas comunitarias por servicios complementarios debería de considerarse sin mayores dilaciones; en particular en servicios públicos (precios y tasas) y otros ingresos en sanidad, dependencia y educación, parte substantiva del estado del bienestar. En todo caso, la visualización del destino del ingreso generado parece hacer más aceptable su aplicación.

Escenario 2- Mayor control del **gasto público**. El bucle de recortes en gasto tiene lecturas macro, meso y micro, con distinta graduación del elemento discriminativo y de priorización. A ello no será ajeno lo que pase con la llamada renta mínima o básica, general o no, garantizada coyunturalmente o para siempre, ya que ello supondría el fin de la política fiscal como hasta hoy ha sido considerada. Los elementos substitutivos de otras políticas que requeriría otorgarles músculo financiero suficiente (por básico, general y permanente) harían de muy difícil comprensión el cómo de la eliminación de otras políticas, específicamente orientadas a la población más frágil. Ante la imposibilidad de gestionar esta transición entre viejas y nuevas políticas, no parece aventurado pensar en el descontrol más que en el control del gasto. La mejora en los márgenes de eficiencia en el gasto son postulables pero no inmediatos y responden a

una lógica similar a lo comentado en el fraude fiscal: forman parte de la higiene democrática de exigencia presupuestaria. Siendo sus multiplicadores superiores a la reducción impositiva, no parece pues que consolidar burdamente por el lado del gasto sea la política de consolidación fiscal que menos dañe al crecimiento económico. Por lo demás, su aplicación a sectores como el sanitario o de la investigación científica, que tan decisivos se han mostrado en la crisis del corona virus, cierra esta posibilidad a una cuarta parte del gasto público. Y en el caso de las pensiones, lo que sean sus políticas generan adversidad en el efecto anuncio de su implementación, con potencial contención del gasto sólo en el medio plazo. Ello nos lleva en resumen, a poner más énfasis en complementar ingresos que en reducción de gasto social, y entre los primeros, un mayor foco en ingresos fiscales no tributarios que en los impositivos tradicionales. En ambos supuestos, recuperar el empleo será el mayor antídoto para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En cualquier caso. En la nueva disyuntiva reaparecerá el debate fallo de mercados/rescate público. Y se abogará probablemente por 'más estado' sin precisar el qué y el cómo de esta nueva y mayor intervención estatal. Cómo si no hubiera también fallo de estado'. Se oyen ya las voces anti banca de que sea este sector que pague ahora la crisis: 'se rescataron los bancos con dinero de todos', que sean los bancos los que ahora nos recaten a todos. Si las ideas se mueven por objetivos, un mal argumento puede arruinar el objetivo. A los bancos se les puede odiar por muchas razones. Entre otras porque como dibujaba Forges, 'ellos te prestan el paraguas justo el día que no llueve'. El del rescate a los bancos y ahora a las personas es un mantra que ya aburre. Primero, se rescataron mayoritariamente cajas de ahorros, no bancos. Segundo, se salvaron los depositantes, no a los accionistas (de hecho, el valor de las acciones de estos bajaron a menos de la mitad). Tercero, el dinero no salió del presupuesto público pagado con impuestos españoles restando recursos así de otras políticas sociales. De hecho fueron a costa del déficit. ¿Quiere esto decir que los bancos son hermanitas de la caridad y no con comportamientos anticompetitivos rayando al oligopolio? Por supuesto. Por eso hoy debemos estar alerta para que el sistema de avales que se está montando para las intervenciones más inmediatas se canalice más en ayuda a la banca y a las empresas grandes en lugar de las pequeñas empresas al no distinguir a menudo lo que sea crédito nuevo de lo que sean la re-financiación y re-instrumentación de deudas anteriores.

Comentario de cierre. No sólo se trata de un tema de recursos, sino de reorientar la estructura y gobernanza de los servicios

Como servicios públicos administrados que son, nuestros gastos sociales se muestran muy politizados desde el primer momento. Especialmente cuando sus gestores no cuentan con capacidades de decisión autónoma. Las necesidades detectadas se filtran a conveniencia de los gobiernos en curso, a la vista del reconocimiento del problema (la valoración ideológica prima) y de la tardanza en las respuestas (las correcciones son más caras de aceptar). Sus gestores son políticos que a menudo acompañan su ignorancia y falta de credibilidad competencial (muy explotada por la oposición) con un conjunto de expertos que resultan débiles en sus tareas orientadoras por proximidad política a quienes les nombraron y en algún caso, sin fuerza académica suficiente para conducir o reconducir las actuaciones. Algunos debates entre expertos, con ciertas dosis corporativas competenciales, emergen puntualmente complicando los mensajes. La descentralización territorial en el despliegue de servicios más que funcional entre áreas asistenciales, estresa el sistema y hace que la coordinación sea muy compleja, y comúnmente resuelta en su acepción vertical, jerárquica, contradictoria con las distintas lecturas políticas de cada gobierno autónomo. Aún así, montar una respuesta administrativa coherente entre Departamentos comporta elevadas dosis de improvisación; no sólo en determinar las acciones, sino incluso a la hora de cuantificar los resultados y así exigir la rendición de cuentas. Finalmente, las acciones suelen chocar con las disposiciones presupuestarias que en favor de la legalidad constriñen la eficacia de las acciones. Sin tesorería propia ni fondos de contingencia y sin responsabilización funcional completa, más allá de identificar necesidades sus gestores no controlan los dispositivos asistenciales ni autonomía en una mínima planificación de los recursos. Todo ello exige planteamientos organizativos y de gobernanza de futuro más exitosos.

La comparativa de las realidades entre sistema de protección social no permite tampoco una criba fácil. Primero, los datos tienen problemas de comparabilidad. Tampoco sirven para juzgar la calidad de los resultados indicadores tales como los recursos financieros puestos a disposición, el acceso a los servicios (utilización) o el grado de restricciones impuestas a la libertad individual (listas de espera y libre elección). La capacidad tecnológica en producción y análisis de laboratorio ha sido decisiva para la rapidez del abordaje poblacional. El funcionamiento mutual descentralizado hubiera permitido avanzar con correcciones de prueba error, a 'aprender haciendo' y a emular las mejores prácticas. Al contrario, la centralización hace que, en incertidumbre –esto es, ante posibilidades de errores- éstos se magnifiquen, desde estrategias que tienen difícil marcha atrás por sus lecturas políticas, que admiten escasas matizaciones, ni pueden evaluar por comparación en ausencia de diferencias.

La exclusividad de fuentes de financiación no permite efectivamente compaginar copagos, primas complementarias adicionales a los recursos fiscales, junto a subvenciones locales, primas comunitarias mandatorias y cotizaciones. Todos ellos, en su acepción de impuestos afectados, resultan de mejor aceptación para la población que los impuestos generales, a efectos de considerar que la contribución la haga uno mismo –y se descargue la responsabilidad en otros-, o de que se priorice una forma de gasto desinteresándose del resto de partidas.

Últimos Títulos de la Colección Health Policy Papers:

Panos, K; López-Casasnovas, G; **"Is budget capping a successful macro policy to control drug expenditure? The spanish experience"** Colección Health Policy Papers 2020-08_KP_GL.

López-Casasnovas, G; **"Comparativa de sistemas de salud. Recursos y funcionamiento y valoración ante el test de estrés provocado por el coronavirus 19"** Colección Health Policy Papers 2020-07_GL.

Ibern-Regàs, P; **"La regulació de l'assegurança voluntària de salut"** Colección Health Policy Papers 2020-06_PI.

López-Casasnovas, G; **"El mundo que viene. Entre lo que no acaba de morir y lo que aún está naciendo"** Colección Health Policy Papers 2020-05_GL.

López-Casasnovas, G; **"Reflexions entorn del Covid19"** Colección Health Policy Papers 2020-04_GL.

López-Casasnovas, G; Beiggelman, M; **"La nueva economía de la soledad. Soledad y salud de las personas mayores"** Colección Health Policy Papers 2020-03_GL_MB.

López-Casasnovas, G; **"La malaltia de la sanitat catalana. Finançament i Governança"** Colección Health Policy Papers 2020-02GL.

López-Casasnovas, G; **"¿Qué hacemos con las desigualdades en salud?"** Colección Health Policy Papers 2020-01GL.

Ibern-Regàs, P. Campillo-Artero, C; **"Los biomarcadores y la medicina de precisión"** Colección Health Policy Papers 2019-19_PI_CC.

Ibern-Regàs, P; **"Los sistemas de pago a los proveedores: situación actual y vías de avance"** Colección Health Policy Papers 2019-18_PI.

Ibern-Regàs, P; **"Aspectos clave para la mejora de la salud poblacional, una agenda para la acción"** Colección Health Policy Papers 2019-17_PI.

Ibern-Regàs, P; **"La producció eficient i equitativa de salut"** Colección Health Policy Papers 2019-16_PI.

López-Casasnovas, G; **"Evitar errores fiscales en sistemas sociales que se quieran inclusivos y favorables al crecimiento"** Colección Health Policy Papers 2019-15_GL.

López Casasnovas, G; **"Reflexions sobre l'equitat des d'una perspectiva generacional"** Colección Health Policy Papers 2019-14_GL.

López-Casasnovas, G. **"Aproximación a la atención primaria desde la perspectiva de la economía de la salud. A la búsqueda de apalancamientos positivos y de evitar frustraciones"** Colección Health Policy Papers 2018-09bis_GL.

<https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers>

