



Alberto Recarte

# Entre la segunda recesión y las reformas

## I) INTRODUCCION

El análisis de la economía española y de la política económica necesaria para resolver nuestros problemas –el más llamativo de los cuales es la tasa de paro del 21%– debe hacerse teniendo en cuenta que vivimos en un mundo globalizado y que pertenecemos a la Unión Europea y al área euro, a la Unión Monetaria Europea.

La globalización ha hecho desaparecer, para la mayoría de los países, las fronteras comerciales, las barreras a los movimientos de capitales y las limitaciones –de hecho– a los movimientos de población. A este mundo globalizado se han incorporado, en los últimos 30 años, una serie de países con una población conjunta que supera los 2.500 millones de personas y que son capaces de competir en precios, y muchas veces en calidad, con los bienes y servicios que producimos en España. La competencia internacional se extiende al mercado del ahorro internacional y al de las inversiones directas, una forma de inversión que incorpora tecnología, conocimientos y acceso a los mercados mundiales.

La integración en la Unión Europea garantizó nuestro sistema democrático y eliminó trabas, intervencionismo y ayudas públicas incompatibles con la exigencia de competencia leal entre las empresas. La eliminación de barreras comerciales, financieras y personales dentro de la Unión se tradujo en la modernización de nuestro tejido productivo y en una crisis profunda de muchos sectores, que no estaban preparados para competir internacionalmente y que no pudieron superar los efectos negativos de la actuación de los sindicatos, que se habían convertido en los **sucesores de los sindicatos verticales** del corporativismo franquista. La delegación de competencias estatales en los sindicatos, desde la firma de los Pactos de la Moncloa, y la legalización de su intervencionismo en el Estatuto de los Trabajadores, ha influido en que el desempleo sea una constante en nuestro sistema productivo. Las alzas de precios y salarios, extendidas a toda la economía por el sistema de convenios colectivos, han terminado por indexar la mayoría de los salarios a la inflación. Simultáneamente, la intervención sindical en la toma de decisiones en la empresa ha limitado la flexibilidad interna necesaria para competir, en igualdad de oportunidades, con los países miembros de la Unión Europea y con el mundo globalizado.

La **integración en el euro**, en la Unión Monetaria Europea, hizo desaparecer las políticas monetarias nacionales de los países que firmaron el Tratado de Maastricht. Como se está demostrando desde hace dos años, las carencias del Tratado hacían inevitable la crisis de todo el área si se producían disparidades graves en el crecimiento y la productividad

de las economías de los países miembros. El euro es ingeniería social de mala calidad. Las competencias del Banco Central Europeo son insuficientes. La ausencia de un presupuesto de la Unión Monetaria impide la intervención pública en momentos de desequilibrios económicos y financieros significativos. Estas carencias eran evidentes antes de la firma, pero se impusieron las tesis de los políticos de los países que se integraron, que querían lograr, aunque fuera irregularmente, una Unión política, a la que se oponían los votantes de algunos de los países que terminaron por integrarse.

**«Los sindicatos, tal y como los conocemos, deben desaparecer y ser sustituidos por representantes laborales a nivel de cada empresa.»**

Para España, Portugal, Grecia, Italia e incluso la propia Francia, la eliminación de las monedas nacionales ha significado renunciar a las devaluaciones, que permitían que la pérdida de valor de las respectivas monedas compensaran, al menos temporalmente, las pérdidas de competitividad, provocadas siempre por políticas irresponsables de los sindicatos o por las políticas presupuestarias y monetarias erróneas de

los correspondientes gobiernos nacionales. Los países miembros del euro no tienen mecanismos de ajuste sencillos en casos de pérdida de competitividad. Lo único que pueden hacer es reformas que permitan que los precios y salarios de las empresas menos competitivas se reduzcan nominalmente y que se incentive al conjunto de las empresas para ganar productividad, sin interferencias sindicales. En la práctica, la única forma de hacerlo es negociando, a nivel de empresa, las condiciones de trabajo, los horarios, los salarios o las reducciones de plantilla. En definitiva, eliminando las regulaciones generales y los convenios colectivos. Lo que significa que los sindicatos, tal y como los conocemos, deben desaparecer y ser sustituidos por representantes laborales a nivel de cada empresa. En eso consiste la reforma del mercado de trabajo y de los convenios colectivos, en adecuar los salarios a la productividad de cada empresa y las condiciones laborales a lo que exige la competencia, cumpliendo las leyes laborales que el legislador considere imprescindibles para asegurar que no se producen situaciones de explotación de los trabajadores, o abuso de su capacidad de decisión, por parte de los empresarios.

## **a La ausencia de una política de reformas**

Esos tres fenómenos, la globalización, la integración en la Unión Europea y la adopción del euro como moneda nacional, obligaban a todos, y aún más a países como España, con una tradición económica intervencionista, con una política monetaria permanentemente expansiva y con unas cuentas públicas descontroladas, a hacer las reformas necesarias para evitar que la falta de competitividad se tradujera en desempleo y estancamiento económico. Los sucesivos gobiernos españoles han ignorado esas exigencias del mundo globalizado. Han sido mucho más activos tomando decisiones que nos ponían a la cabeza de las políticas aperturistas y de renuncia a la protección de la producción nacional que tomando medidas que limitaran el tamaño y el intervencionismo

de las Administraciones Públicas y poniendo en vigor políticas reformistas que permitieran a nuestras empresas competir con las del resto del mundo.

## **b El sistema educativo, la formación profesional, las tradiciones empresariales, la productividad y el desempleo**

En última instancia, la productividad de un país está ligada al nivel educativo y a la formación de sus habitantes y a sus tradiciones empresariales. La baja productividad de nuestra economía es el resultado de nuestro histórico aislamiento exterior, de las deficiencias de nuestro sistema educativo –en el que se han impuesto el igualitarismo, la falta de exigencia, la indisciplina, el nepotismo y el corporativismo– y de la falta de un sistema de formación profesional conectado con las empresas. El deterioro del sistema educativo comienza en los años sesenta, en las postrimerías del franquismo, y se confirma durante la transición política.

**«La baja productividad de nuestra economía es el resultado de nuestro histórico aislamiento exterior, de las deficiencias de nuestro sistema educativo y de la falta de un sistema de formación profesional conectado con las empresas.»**

Es, en definitiva, el resultado de la combinación de políticas igualitaristas, denominadas “progresistas”, de la falta de mecanismos de control sobre los partidos políticos y los sindicatos y de una moral familiar y social que no tiene en su escala de valores una consideración especial por el esfuerzo personal y la igualdad de oportunidades.

El deterioro del sistema educativo no es general; hay excepciones, relacionadas con la cultura regional o con proyectos privados o públicos que buscan la excelencia. Las diferencias entre las tradiciones empresariales de las distintas regiones, junto con esa evolución de los principios del sistema educativo, explican que en España convivan una economía moderna, muy productiva, que ha sido capaz de mantener nuestra participación en el comercio mundial en estos años y una economía atrasada, dependiente de las Administraciones Públicas, poco productiva, que existe en paralelo con una gran masa de parados, que tienen muy pocas posibilidades de encontrar empleo y que se localiza, sobre todo, en Castilla-La Mancha, Levante, Extremadura, Andalucía, Baleares y Canarias.

## **C El ejemplo de Europa central**

Las dificultades a las que se enfrenta la economía española no deben hacernos caer en la desesperación. El éxito de la Alemania actual es el resultado de más de tres lustros de reformas, que le han permitido superar el coste de la absorción de la Alemania del Este y de la integración en el euro a un tipo de cambio del marco sobrevalorado. Alemania tiene en su haber los efectos positivos de su tradición científica, industrial, educativa y formativa. Tiene, también, a su favor, un marco político en el que las competencias del Estado Federal y sus miembros están bien definidas y en el que el Tribunal Constitucional interpreta, con criterios puramente jurídicos, su Constitución. Sin ignorar el espíritu de cohesión social, al que colaboran, con su actuación, los partidos

políticos, los sindicatos y la patronal, hasta que han logrado que la economía alemana vuelva a ser competitiva. Alemania no es una excepción. Comparte

«España comparte problemas sociales y políticos con países como Portugal, Italia, Grecia y la propia Francia.»

el éxito con Austria, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo –que tienen tradiciones empresariales y políticas educativas y económicas similares– y con países como Suiza, los tres países nórdicos, e incluso algunas de las nuevas democracias del este europeo, como Chequia, Eslovaquia, Polonia y Hungría, que han recuperado parte de sus tradiciones, empresariales y educativas, una vez liquidado el comunismo.

## **d** Los problemas de la periferia

España comparte problemas sociales y políticos con países como Portugal, Italia, Grecia y la propia Francia. En todos ellos, las tradiciones del corporativismo fascista, del socialismo y del intervencionismo público en la vida económica, han resultado en sociedades en las que el poder no está en la sociedad civil sino en las minorías dirigentes de los partidos políticos, que lo comparten con los sindicatos y los representantes de las grandes empresas, que han terminado por aislarse del resto de la sociedad, olvidando las necesidades generales de la población.

## **e** La política económica necesaria para evitar la suspensión de pagos y para lograr el crecimiento

Para proponer una política económica coherente, que nos ayude a superar la actual crisis, es necesario, previamente, analizar la economía española desde distintas perspectivas. **Tenemos problemas jurídicos**, derivados directamente de la Constitución de 1978, que sirvió para superar el franquismo pero que, no ha sido reformada después, tal y como era necesario, pero sí interpretada, y deformada, de acuerdo a los intereses de las oligarquías de los partidos políticos, que son los que inspiran las resoluciones del Tribunal Constitucional. **Tenemos problemas estructurales**, provocados por la globalización, por la crisis del sector de la construcción, del inmobiliario, de las industrias y de los servicios dependientes de la construcción, por el peso cualitativo del sector financiero y por el crecimiento desmesurado de las autonomías, que se combinan con problemas territoriales, porque en España sigue habiendo un Norte y un Sur. **Tenemos los problemas específicos de la zona euro** que, son la consecuencia de un diseño defectuoso de las instituciones básicas de la Unión Monetaria. Esos problemas se concretan en la necesidad de cumplir un calendario de objetivos de reducción del déficit público y de reformas para estabilizar la economía y poder crecer dentro del euro. **Tenemos problemas en el sistema financiero**, derivados de la formación y del estallido de la burbuja crediticia e inmobiliaria, que afectan a su solvencia y su liquidez, lo que les impide conceder créditos a empresas y familias solventes. Y **tenemos un problema en el mercado de trabajo** y en el sistema de convenios colectivos, que son responsables, en parte, de que el paro haya alcanzado la tasa del 21% de la población activa.

## II) LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

A la hora de proponer una política económica tenemos que tener en cuenta los cambios estructurales que se han producido en la economía española, alterada, permanentemente, por la globalización, por la pertenencia a la Unión Europea, por el euro, por el estallido de la burbuja inmobiliaria, por el crecimiento de las Administraciones Públicas y por la importancia del sector financiero. Esquemáticamente, la estructura de la economía española, desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, es la siguiente:

**1.** El conjunto que forman **el sector agrario y el industrial agroalimentario** mantiene un peso en torno al 10% del PIB y sigue siendo competitivo internacionalmente. Está amenazado por el precio de la electricidad –disparado por la política de promoción de energías limpias a costes subvencionados hasta límites inconcebibles– y el del agua, pues las desaladoras no pueden suministrar agua a precios razonables por el alza del precio de la electricidad y de los combustibles.

**2. El sector industrial** apenas supone el 13% del PIB. Está centrado en el sector de la automoción y en la industria de componentes. Son significativos el sector de bienes de equipo, que mantiene su peso gracias a su integración en las grandes multinacionales y el sector químico, pues España cuenta con grandes inversiones en ese sector. La industria tradicional, los textiles, el calzado, las industrias suministradoras de materiales de construcción y de bienes para el amueblamiento de viviendas y oficinas, se han desplomado y no recobrarán su tamaño anterior a la crisis.

**3. El sector de la construcción** continúa reduciendo su tamaño, tanto por las menores necesidades de viviendas, oficinas, edificios civiles, comercios y naves industriales, como por la menor inversión pública en infraestructuras. En 2008, su peso llegó al 17% del PIB. Cuando termine el ajuste, en 2012 o 2013, su peso se podría reducir hasta el 8% del PIB. En los países europeos desarrollados oscila en torno a ese mismo porcentaje. Es un gran ajuste económico, con implicaciones irresolubles en el empleo, que tiene carácter permanente. A medio plazo, su importancia podría aumentar algo, cuando se venda el stock de viviendas nuevas que existe en la actualidad, y en la medida en que los extranjeros vuelvan a comprar residencias en España. En sentido contrario, la previsible disminución de la población –por emigración de inmigrantes y españoles de origen– reducirá las necesidades de nuevas construcciones y las limitaciones del gasto público afectarán a la construcción de infraestructuras de todo tipo. El sector no será un estímulo al desarrollo, como en los procesos de recuperación de las anteriores crisis. Una situación inédita en casi un siglo. Lo positivo de esta situación es

que las necesidades de la población, en construcción e infraestructuras básicas, están moderadamente bien cubiertas, lo que aligera la necesidad de invertir en su desarrollo cantidades sustanciales de nuestro ahorro nacional, al menos durante los próximos años, como ha ocurrido en los últimos 50 de nuestra historia.

**4.** Los otros sectores suministradores de bienes imprescindibles, de necesaria producción nacional por su naturaleza o los costes del transporte, como la **energía**, el suministro de **aguas, saneamientos** y los transportes, específicamente, registran excesos de capacidad, por lo que no podrán impulsar la recuperación, aunque permiten que el ahorro nacional se pueda dedicar a financiar otras actividades, como la I+D, o a devolver el principal de nuestra deuda con el exterior.

**«Las necesidades de la población, en construcción e infraestructuras básicas, están moderadamente bien cubiertas, lo que aligera la necesidad de invertir en su desarrollo cantidades sustanciales de nuestro ahorro nacional.»**

**5.** El heterogéneo **sector de servicios** supone alrededor del 70% del PIB. Dentro del mismo es muy significativo el **sector del turismo**, que según diferentes estimaciones alcanza entre el 8% y el 10% del PIB. Ha soportado la crisis con dificultades, pero ha ajustado sus costes y ha logrado aumentar sus ventas al exterior, a lo que ha contribuido la actual crisis política del norte de África. Sin embargo, sus ventas dependen en casi el 50% del mercado doméstico. Su futuro depende de que sea capaz de ofrecer sus servicios al exterior a un precio competitivo y con la calidad necesaria para cada tipo de turismo.

Los **servicios públicos** de todo tipo, desde la policía hasta la justicia, la sanidad, la educación y los de carácter social –prestados por cualquiera de las tres administraciones y por empresas privadas en concertación con la administración–, han aumentado significativamente su peso en el PIB. En conjunto, emplean a 5 millones de personas y suponen alrededor del 30% del PIB. El coste directo de mantener a los empleados públicos, y los servicios que prestan, lo que se denomina **el consumo público, alcanza el 17% del PIB**. Las dudas respecto a estos servicios públicos son múltiples: aclarar hasta qué punto son necesarios, en qué medida están duplicados por las distintas administraciones y si, reducidos a lo imprescindible, se pueden financiar con los ingresos públicos ordinarios o si será necesario cobrar parte de esos servicios a los usuarios, como acaba de aprobar el legislativo italiano y ha propuesto el Gobierno de la Región de Murcia. Para evitar confusiones hay que distinguir entre el peso del gasto público, que alcanza más del 45% del PIB y que es la suma de todo lo que gasta, por cualquier concepto, el sector público, que se financia con impuestos y endeudamiento, y el coste de prestar ese servicio, es decir, el personal de todas las administraciones, funcionarios y empleados

públicos y los gastos corrientes, desde alquileres hasta electricidad, que es el consumo público, y que representa ese 17% del PIB al que se ha hecho referencia.

Otro de los renglones cuantitativamente importante dentro del sector de servicios es el del **comercio**, que emplea en conjunto a casi 3 millones de personas. El aumento de los empleados en el comercio al por mayor refleja tanto el aumento del peso de las importaciones de bienes –en la medida en que, en lugar de industrias productoras de bienes, contamos con almacenes y centros de distribución–, como la realidad de que la sociedad española consume bienes muy diversos, que requieren una logística de distribución cada vez más compleja, de acuerdo con su desarrollo.

**«La externalización de servicios está impulsada en España por la rigidez del mercado laboral, que penaliza a las empresas con mayor número de empleados.»**

Otro sector muy importante, integrado en el de los servicios, es el de las empresas que suministran servicios al resto de la economía en el que se contabilizan cerca de dos millones de personas. Pueden ser servicios jurídicos, de auditoría, de seguridad, limpieza, o informáticos. Es un sector mayor, proporcionalmente, que en otros países, porque la externalización de servicios está impulsada en España por la rigidez del mercado laboral, que penaliza a las empresas con mayor número de empleados.

El **sector financiero** todavía empleaba a cerca de 450.000 personas a finales de 2010. Tendrá que hacer una reducción de más de 50.000 empleos. Su importancia radica en que el subsector de banca es la única fuente de financiación de la economía. En otros países hay, además de la banca, un conjunto de entidades que suministran financiación al resto de la economía. En España todo depende del sector bancario. Una crisis como la actual, centrada en los sectores de la construcción y el inmobiliario, pero que ha afectado al sector financiero repercute, más de lo debido, en toda la economía. El sector financiero español, en su conjunto, tiene problemas de solvencia y de liquidez que afectan, gravemente, a su capacidad para dar nuevos créditos.

Los sectores que más crecieron desde 1994 hasta el estallido de la crisis fueron el de la construcción y la industria y los servicios dependientes de ella. El sector público no ha dejado de hacerlo desde que comenzó la Transición. Volver a crecer con la estructura productiva que se ha analizado no es nada sencillo. La crisis, como tal, lo único que está haciendo es adecuar nuestro consumo y nuestra inversión a nuestra capacidad productiva. Por primera vez desde la crisis de 1993-94 estamos viviendo casi de acuerdo a nuestras posibilidades, pues, aunque parezca mentira, seguimos endeudándonos, a pesar de los 5 millones de parados. El diseño de un plan de crecimiento, que supuestamente nos permitiría invertir en los sectores donde somos más competitivos, es imposible.



Lo que sí puede hacerse es diseñar **un plan que incremente nuestra productividad** mejorando el sistema educativo, la formación, la inversión en I+D, flexibilizando el mercado de trabajo, recapitalizando el sistema financiero y reduciendo el tamaño del sector público y el intervencionismo público.

Junto a esos objetivos, ninguno sencillo y casi todos de los que sólo consiguen resultados a largo plazo, hay que acudir a analizar la economía española desde el lado de la demanda. Ese análisis nos permitirá saber qué sectores son más competitivos. La demanda interna está en cifras negativas. La suma del consumo privado, el consumo público y la formación bruta de capital está en cifras negativas. Lo positivo es la aportación de la demanda exterior. Mientras la demanda interna disminuye casi el 2% en lo que va de año, la demanda externa, **la aportación del sector exterior, es positiva en un 2,6% del PIB**. Prácticamente todas las importaciones están disminuyendo, excepto las de petróleo y otros productos básicos, que aumentan por incremento del precio de esos bienes. Entre las exportaciones crecen el turismo, el sector de la automoción, los bienes de equipo y los productos químicos. Entre los servicios adquieren peso las actividades exportadoras de las empresas constructoras, los bancos, las telecomunicaciones y las eléctricas. Son el reflejo del conjunto del Ibex 35. En los próximos años, nuestro plan de crecimiento en positivo debe centrarse en mejorar las condiciones de nuestras empresas, para que aumenten sus exportaciones y sean cada vez más el número de las que lo hacen. No hay otro camino.

## a La superposición de administraciones

**1. La Administración Central**, que está compuesta por el Estado, y gran número de otros organismos autónomos. El Estado ejerce las competencias básicas, el mantenimiento de la ley, el orden, la justicia y la seguridad exterior, por más que haya transferido a las autonomías competencias exclusivas, en función de una Constitución que lo permite. Entre sus organismos dependientes destaca, por su tamaño y autonomía, la **Seguridad Social**. Recauda la mayoría de los tributos, que después transfiere en un porcentaje superior al 38% –teniendo en cuenta los ingresos por cotizaciones sociales– a las demás administraciones.

**2. La Administración Autonómica** que ejerce, además de sus competencias propias, definidas en el artículo 148 de la Constitución, todas las competencias que no están atribuidas específicamente al Estado en el texto constitucional, de acuerdo con una interpretación insólita por parte del Tribunal Constitucional. Las autonomías reciben un 50% del IRPF y del IVA y un 58% de los Impuestos Especiales, además de otras transferencias para gastos específicos de transporte, educación y sanidad. Cuentan con capacidad normativa, tributaria y no tributaria, en múltiples competencias, lo que enrarece y dificulta la vida económica y administrativa de empresas y familias en toda España.

**3. La Administración Local** tiene, a su vez, hasta tres niveles diferentes de actuación. El principal son las **corporaciones municipales**, los ayuntamientos, que suman 8.115 en toda España. En segundo lugar, las **mancomunidades**, asociaciones voluntarias de municipios para el desarrollo de algunas actividades que interesan a todos los partícipes. Un tercer escalón, las **diputaciones**, de las que hay una por provincia, excepto en las autonomías uniprovinciales, donde se han integrado con las propias autonomías, en Canarias –donde existe un cabildo en cada isla– y en Baleares –donde existen Consejos Insulares–, con competencias similares en cada circunscripción territorial. Sus competencias son de orden provincial y actúan, en teoría, como coordinadoras e inversoras en las actividades que no son capaces de gestionar los pequeños municipios. Del total de los 50.000 millones de gasto de los municipios, alrededor del **25% del total son gastos impropios**, no obligatorios. Estamos hablando de 13.000 millones de euros.

«Una política de ahorro de costes debería partir de una asignación de competencias entre las administraciones que tenga lógica política, administrativa y económica.»

Desde hace tiempo esos niveles administrativos diferentes ejercen sus propias competencias y otras que

no les corresponden. El ejercicio de competencias impropias es especialmente acusado en las áreas sanitaria, educativa y de servicios sociales. Además, hay duplicidades cruzadas entre el Estado, las autonomías, los municipios y las diputaciones.

**4.** Hay otro nivel de intervención administrativa, pues tanto el Estado, como las autonomías, los municipios y las diputaciones han creado **entes empresariales**, que adoptan la forma de empresas públicas, fundaciones, consorcios o corporaciones público-privadas, para el suministro de servicios que, en cualquier caso, escapan al control de la Intervención Pública, tanto en la contratación de personal como en la política de compras y en las decisiones de inversión. Se financian con cargo a los presupuestos de las propias administraciones, con préstamos bancarios y con deudas con sus proveedores. **Sólo en la Administración Central hay más de 1.200 entes** de esta naturaleza. En la Autonómica superan los 2.000 y son igualmente numerosos en municipios y diputaciones.

Una **política de ahorro de costes** debería partir de una asignación de competencias entre las administraciones que tenga lógica política, administrativa y económica. Sería imprescindible liquidar las empresas, fundaciones, consorcios, o corporaciones que no sean imprescindibles. La necesidad de reducir el gasto público y la imposibilidad de sostener financieramente esta estructura administrativa y empresarial nos ha permitido conocer algunos de los excesos cometidos y nos ayuda a tomar decisiones para racionalizar el gasto. Estamos hablando no sólo del coste y de la complejidad que implica este sistema de intervención pública, sino de sus efectos deletéreos en la propia economía. En la **urgencia por reducir el déficit público** se corre el riesgo de recortar el gasto en las partidas presupuestarias más controladas, que son las del propio Estado y permitir que este sistema de intervención administrativa en la sombra se perpetúe. En la corta experiencia que tenemos desde que comenzó el proceso de corrección del déficit público, en mayo de 2010, sólo el PP ha hablado de duplicidades y de entes empresariales. El PSOE de Rubalcaba quiso, durante algunas semanas, suprimir las diputaciones, tras comprobar que su partido había perdido el control de casi todas ellas.

**5.** Existe otra Administración, la de **Unión Europea**, que aprueba disposiciones legales de obligado cumplimiento, que deben transponerse en nuestro sistema legislativo. La administración comunitaria asegura, además, que no existen intervenciones públicas que falseen la competencia a nivel comunitario y que los fondos del FEGA, los del FEDER y los de empleo, encuadrados en la financiación del sector agrario, los fondos estructurales y los de adhesión, y los específicos, se emplean correctamente.

**«Los ciudadanos españoles tengan una impresión muy favorable de las autonomías y los ayuntamientos. La opinión sobre el Estado es mucho peor, pues se le considera responsable de la crisis económica y del paro. Y de subir los impuestos.»**

## **b Las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones**

El objetivo de esa compleja organización administrativa era acercarse a los ciudadanos para resolver sus problemas. La coincidencia en el tiempo del desarrollo de esa red y la abundancia de ingresos públicos, por impuestos, tasas o endeudamiento, ha permitido que los ciudadanos españoles tengan una impresión muy

favorable de las autonomías y los ayuntamientos, que han multiplicado su oferta de servicios sanitarios, educativos y sociales, sin coste para los usuarios. La opinión sobre el Estado es mucho peor, pues se le considera responsable de la crisis económica y del paro. Y de subir los impuestos. Esa opinión es consistente con el sistema de recaudación de tributos, que lleva a cabo el Estado y después transfiere –hasta el 75% de todo lo que recauda, sin tener en cuenta las cotizaciones sociales– a las autonomías, los municipios y otras entidades menores como diputaciones, cabildos y consejos insulares.

## **C La ampliación de las competencias autonómicas**

Las competencias de las autonomías siguen ampliándose desde 2004, como consecuencia de los nuevos Estatutos de Autonomía puestos en marcha por Rodríguez Zapatero, y por la presión de los nacionalistas vascos, canarios y catalanes que han chantajeado al Gobierno central desde mayo de 2010. Le han dado su apoyo en la aprobación de decretos-leyes para reducir el gasto público, incrementar los impuestos y hacer las reformas de las pensiones y el mercado de trabajo, a cambio de nuevas competencias sobre políticas activas de empleo, aguas territoriales, transportes ferroviarios y propiedades del sistema sanitario.

Las autonomías gastan, en conjunto, entre 160.000 y 170.000 millones de euros, de los cuales la educación y la sanidad consumen dos terceras partes de ese gasto. A pesar del gasto, la educación pública es, en conjunto, cada vez de peor calidad y las diferencias entre los servicios sanitarios de las autonomías son cada vez mayores. Los otros 55.000 millones de euros anuales son para otros gastos que hay que analizar, pues es aquí donde están los mayores despilfarros.

## **d Las diferencias económicas y sociales entre norte y sur**

Nos hemos acostumbrado a utilizar cifras nacionales para medir las magnitudes más significativas, como el crecimiento, el empleo, el paro o el nivel educativo. En cambio, no se mencionan las diferencias entre norte, centro, sur, este, oeste y los archipiélagos en relación con esos datos.

**1. Las diferencias en los datos básicos:** Un crecimiento de la economía española del 0,7% es compatible con incrementos significativos en Madrid, Cataluña y el País Vasco y el decrecimiento en Andalucía y Levante. En Madrid,

Cataluña y el País Vasco la **tasa de actividad**, es decir, la de todos los mayores de 16 años que quieren trabajar, es 10 puntos superior, en promedio, a la del sur de España. **La tasa de paro** del 21% nacional es el promedio del 16% del centro y norte de España, el 19% de Cataluña, el 26% de Extremadura y Murcia y el 29% de Andalucía y Canarias. El porcentaje de jóvenes que no terminan la educación básica, la E.S.O., en España es del 30%. En Madrid, País Vasco, el resto del norte y Cataluña es de entre el 10% y el 20%, mientras en el resto del este y del oeste, en los archipiélagos y en el sur alcanza entre el 30% y el 35% del total. Estas disparidades nunca se analizan. Las utilizan los políticos del PP de Madrid para decir que su autonomía crece más que el resto porque aplica políticas liberales. Y los nacionalistas catalanes, para justificar el retraso de su autonomía, que atribuyen a las transferencias fiscales netas que siguen haciendo al resto de España. Los nacionalistas vascos y los navarros no dicen nada, porque son, de hecho, independientes fiscalmente.

**2. El fracaso de las autonomías:** Creo que todos aprenderíamos de los éxitos y fracasos de las distintas autonomías españolas si analizáramos las razones de esas discrepancias y, sobre todo, si utilizáramos esos conocimientos para proponer políticas que ayudaran a superarlas. En particular, **el problema de la falta de educación**, de formación, de las bajas tasas de actividad y de altas tasas de paro en las autonomías que tienen peores registros. El mantenimiento de esas diferencias, o su incremento, es el gran fracaso del Estado de las Autonomías. Es evidente que el dinero que el Estado recauda de todos los españoles y que, posteriormente, se distribuye, en una parte sustancial, entre las distintas autonomías, no se gasta adecuadamente. Las transferencias, y las propias competencias autonómicas, deberían estar condicionadas al logro de objetivos concretos, para asegurar la igualdad de oportunidades entre todos los españoles.

**«Las transferencias, y las propias competencias autonómicas, deberían estar condicionadas al logro de objetivos concretos, para asegurar la igualdad de oportunidades entre todos los españoles.»**

El Estado de las Autonomías ha ignorado las diferencias. Los gobiernos y sus correspondientes oposiciones de cada autonomía no han querido analizar sus fracasos. Se han centrado en conseguir más recursos financieros de la Administración Central y en aprobar leyes para, supuestamente, superar esas diferencias, pero no se han preocupado de los resultados de esas políticas de reivindicación de mayores transferencias financieras y de prolijidad legislativa. Las grandes diferencias en los baremos económicos que miden el bienestar, como por ejemplo la educación, la formación, el carácter del tejido empresarial con el que se cuenta, la calidad de las universidades y de la investigación, no tienen consecuencias políticas. La política económica de las autonomías, en la medida en que es posible, se limita a sumar población, porque cuantos más

habitantes tiene una autonomía, mayores son las transferencias a que tienen derecho, en gastar esos fondos para asegurar un nivel de asistencia sanitaria y educativa básicas y en la creación de un tejido empresarial artificial, no competitivo.

Durante muchos años, los ingresos fiscales crecientes de las autonomías han permitido financiar esas actividades cuasi empresariales, creando empleo artificialmente y evitando que las deudas de esos entes –de cualquier naturaleza jurídica– apareciera en las cuentas públicas, pues su entramado de relaciones económicas permitía mantener la apariencia de ser actividades empresariales competitivas, cuyo endeudamiento, según la legislación europea, no se contabiliza a efectos de los cálculos del déficit público según el criterio de Maastricht. En la medida en que las transferencias que reciben las autonomías se han congelado, o disminuido, la ficción va quedando al descubierto. Esa es la experiencia de Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura y posiblemente de Valencia. Además de lo que ya sabemos con certeza: la situación límite que se vive en Cataluña, la corrupción generalizada de Baleares y los déficit reconocidos de Murcia, Cantabria y otras regiones.

El Estado de las Autonomías ha enquistado uno los problemas históricos de España, las diferencias entre el norte y el sur. Durante unos años se ha paliado por la actividad del sector de la construcción y de los servicios y las industrias que dependen del mismo, y por el desarrollo del sector público, creador de empleo directo e indirecto en actividades pseudoempresariales. Pero hoy vuelve a estar a la vista de todos.

## IV) LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL EURO CRISIS

### **a** La debilidad institucional del euro

A principios de 2010 quedó en evidencia que las diferencias económicas entre los países miembros del euro eran relevantes para los inversores, máxime si existía riesgo de impago. La posibilidad de que Grecia, Irlanda, Portugal y España no fueran capaces de atender el pago del principal y los intereses de su deuda, pública o privada, expuso, en toda su crudeza, las carencias institucionales del euro.

En ese momento se presentaron dos alternativas: **dejar suspender pagos** a los países que no fueran capaces de atender sus necesidades financieras, públicas o privadas o **intervenir desde las instituciones europeas**, aunque no tuvieran competencias para hacerlo. El Banco Central Europeo serviría para suministrar liquidez, si se trataba de un problema temporal. La propia Unión Monetaria (UME) concedería préstamos a largo plazo y bajos tipos de interés a los estados miembros en dificultades.

### **b** La opción equivocada: la primera crisis de Grecia

Habría sido mejor la primera opción. El país afectado, Grecia en este caso, debería haber tomado, él solo, las decisiones, en lugar de aplazar las más complicadas, confiando en que el crédito exterior se recuperaría con el solo anuncio de intervención de la UME. Por otra parte, países en riesgo como Portugal, Irlanda, España e Italia habrían reaccionado antes, sabiendo que estaban solos. Con una excepción, que los problemas de liquidez del sistema financiero sí deberían contar con la ayuda del Banco Central Europeo. La crisis de Lehman Brothers estaba demasiado próxima como para añadir una incertidumbre de ese calibre al funcionamiento del sistema financiero internacional. Si el Gobierno griego hubiera estado solo, tendría que haber acudido al FMI para solicitar su intervención. Con su ayuda, habría podido negociar con sus bancos acreedores y con los detentadores de sus bonos. El FMI habría propuesto un plan de recuperación, con el que tendrían que estar de acuerdo el Gobierno y sus acreedores en lo que respecta a las posibles quitas, plazos y tipos de interés de la deuda, así como haber discutido y acordado las condiciones de nuevos créditos.

La razón última de por qué Merkel y Sarkozy no dejaron que Grecia suspendiera pagos fue **electoralista**. Pensaron que una suspensión afectaría a muchos bancos, alemanes y franceses, que podrían perder hasta un 50% de sus inversiones en Grecia, cerca de 50.000 millones de euros. Unas cantidades que les obligaría a recapitalizarse, nuevamente, con fondos públicos. En definitiva, los dirigentes de la UME optaron por rescatar a Grecia, una solución prohibida según el Tratado de Maastricht. El Banco Central Europeo comenzó a descontar papel de bancos griegos a su valor nominal, a dar líneas de crédito para resolver problemas de solvencia, no sólo de liquidez, y a comprar bonos griegos en el mercado secundario. La Unión Monetaria Europea improvisó la creación de un Fondo para financiar al estado griego, en el que participaron los estados miembros,

con préstamos directos, junto con el FMI, que aportaba alrededor del 30% del total. El conjunto de préstamos alcanzaba los 110.000 millones de euros.

Lo suficiente, en principio, para financiar las necesidades públicas correspondientes a 2010, 2011 y 2012. A cambio, se exigió al Gobierno griego la reducción del déficit público, de acuerdo con un calendario pactado. En el paquete figuraba la necesidad de sanear el sistema financiero.

**El plan no ha funcionado y ha sido necesario un segundo rescate**, que está, todavía, sin formalizar, en el que la intervención del Banco Central Europeo será más activa –y más ilegal– y en el que los préstamos los hará, ya, un Fondo europeo, armado y gestionado por la Unión Europea, con el aval de los países miembros. Asimismo, se exige a los bancos acreedores que reestructuren sus préstamos, a menor tipo de interés y mayor plazo, lo que es, en definitiva, una suspensión de pagos encubierta, que es lo que ha desatado la crisis del euro de los meses de julio y agosto de 2011.

Por su parte, países como Finlandia sólo aceptarían participar en el segundo rescate con garantías adicionales. Un planteamiento incompatible con la filosofía de cualquier refinanciación.

**«Para que un plan de rescate, sin modificación en el tipo de cambio, tenga éxito, es imprescindible asegurarse de que se pueden hacer reformas que impulsen el crecimiento.»**

### **C Un plan de rescate mal diseñado. La importancia del crecimiento**

El primer plan no funcionó porque subir impuestos y reducir gastos públicos, sin más, no era, ni es, suficiente para devolver el equilibrio a un país cuya moneda es el euro. Si la moneda hubiera sido diferente, parte del plan del FMI habría sido dejar fluctuar la moneda, lo que podría haber resultado en una devaluación del 50%, lo que, a corto plazo, habría devuelto la competitividad a la economía griega. Ese tiempo podría haberse utilizado para hacer reformas lo que, junto a los pactos para reducir la deuda exterior, habría podido ser suficiente. La UME y el FMI han tenido que reconocer que la recuperación de la crisis de un país cuya moneda, el euro, por definición, no se devalúa, sino que se mantiene estable o incluso se revaloriza, a pesar de la crisis de alguno de sus miembros, es más compleja de lo que se pensaba.

Para que un plan de rescate, sin modificación en el tipo de cambio, tenga éxito, es imprescindible asegurarse de que se pueden hacer **reformas que impulsen el crecimiento**. Reformas en el mercado de trabajo, en la administración pública, y en la forma en que se interviene en la economía. Eso es lo que, en principio, pretende el segundo plan de ajuste, lograr que la economía griega vuelva a crecer. Si no lo hace, los problemas se agravarán, bajará la recaudación de impuestos, aumentará el gasto y se incrementará el déficit. La situación empeoraría, porque los residentes en Grecia, que ya reaccionaron cuando, percibiendo los errores del primer rescate, sacaron –legalmente– parte de sus depósitos bancarios del país y los trasladaron a Alemania, acelerarían ese comportamiento si creyeran que las reformas no pueden hacerse o si pensarán que no

van a ser efectivas. Esa es la razón de que los tipos de interés libres en Grecia alcancen, en la actualidad, el 25%.

No es evidente que ninguna política de reformas pueda devolver la capacidad de crecimiento a economías muy poco productivas, como la griega, o, en su caso, la portuguesa, a muy corto plazo, en dos o tres años, que es lo que querrían asegurarse los inversores. Si esta solución fallara, como parece previsible en el caso de Grecia, las alternativas tendrían que ser más drásticas: o bien la UME interviene externamente la economía, suspendiendo la libre circulación de capitales, obligando a profundizar el ajuste del gasto público y la puesta en práctica de reformas estructurales de mayor calado o bien se renegocian todos los créditos y se le concede una quita significativa, a cambio de un nuevo paquete financiero y del abandono del área euro.

## **d El estado de la cuestión en el verano del 2011**

Los políticos europeos se han inclinado por los planes de rescate, sin quitas explícitas, por las razones expuestas. Pero esta alternativa tiene cada vez más opositores en países como Alemania, Austria o Finlandia. Para convencer a sus votantes, Merkel y Sarkozy han propuesto:

1. La constitución de un Gobierno europeo.
2. La posibilidad de imponer sanciones a los que no cumplan sus compromisos de reducción del déficit, que consistirían en privarlos de los Fondos Estructurales y de Adhesión, que concede la Unión Europea.
3. Aconsejar, con dureza, a la banca acreedora que refinance sus préstamos.
4. Elevar a rango constitucional la prohibición de incurrir en déficits públicos.
5. En el caso de Alemania y Francia, igualar el Impuesto sobre Sociedades y elaborar conjuntamente los presupuestos de ambos países. La intención última es que a esa propuesta se sumen el resto de los miembros del área euro.

**Son propuestas que nacen de la desesperación**, pues los partidos políticos alemanes son cada vez más reticentes a ayudar a los gobiernos de los países periféricos, ante la

evidencia de ocultaciones contables y la incapacidad demostrada para cumplir sus compromisos de reformas estructurales. La reticencia tiene la lógica de la experiencia previa. La segunda consideración que están haciendo políticos, economistas e instituciones diversas es que quizá sería mejor utilizar esos fondos para recapitalizar, directamente, la propia banca. En definitiva, hay cada vez más personas, instituciones, partidos políticos y gobiernos que se inclinan ahora

**«El caso de España es diferente, porque dado nuestro tamaño y nuestra deuda exterior, nunca podríamos ser rescatados. Tendríamos que negociar, directamente, la salida del euro.»**

por la primera de las alternativas y por permitir, o forzar, la salida de los que no pueden

resistir la presión de la moneda única. Naturalmente, si Grecia suspende pagos y, en última instancia, sale del euro, se incrementan las posibilidades de que países como Portugal pasen por el mismo trance. **El caso de España es diferente**, porque dado nuestro tamaño y nuestra deuda exterior, nunca podríamos ser rescatados. Tendríamos que negociar, directamente, la salida del euro. No hay fondos suficientes para refinanciar la deuda privada y pública española, pero sí los hay para recapitalizar a la banca europea que ha invertido en España y que tendría que aceptar una quita significativa si España no fuera capaz de cumplir sus compromisos.

La alternativa de organizar un gobierno económico europeo, con poderes para intervenir en los países miembros que no cumplan sus compromisos, es una salida que, antes o después, requerirá modificaciones formales en los Tratados europeos, adoptadas, obligatoriamente, por unanimidad. Ese momento se está retrasando, por la certeza de que habría países que no lo aprobarían. Por eso, todas las decisiones que se están tomando, desde enero de 2010, tienen el marchamo del arbitraje. Es evidente la ilegalidad de algunas de las políticas de intervención del Banco Central Europeo y es dudoso que el Fondo Europeo de Estabilidad, con la capacidad y tamaño que se le quiere dar, sea conforme con el Tratado de Maastricht. La petición de que la propia UME emita bonos europeos es complicada jurídicamente, porque probablemente la legislación alemana no lo permitiría, y políticamente, pues si se da ese paso desaparecerán muchos de los incentivos para que los países en dificultades hagan las reformas. Pero es también evidente que, si no se actúa, el sistema financiero internacional podría colapsarse, como ocurrió con la quiebra de Lehman Brothers.

A principios del mes de octubre parece que, finalmente, el Fondo de Estabilidad Europeo, dotado con recursos efectivos de 440.000 millones de euros, será ratificado por los 17 países miembros de la Eurozona. El parlamento español aprobó en una mañana, sin discusión, la participación de nuestro país, que asciende a alrededor de 72.000 millones de euros entre aportaciones y avales.

El conflicto con Grecia sigue abierto y el tamaño de su endeudamiento sigue creciendo. A estas alturas parece evidente que la quiebra es inevitable. Ordenada o desordenada. Con quita. Con participación de los prestamistas privados. Y, en mi opinión, con la intervención del FMI, para que aconseje qué camino tomar. La Unión Monetaria debería negociar, en ese contexto, la salida de Grecia del euro, pero no de la Unión Europea.

La reacción en los mercados financieros será temible. Se paralizarán las transacciones financieras, como ocurrió con la quiebra de Lehman Brothers y, como también ocurrió en 2008, sólo podrá superarse esa situación con la intervención del Banco Central Europeo, que tendrá que estar dispuesto a ampliar sus líneas de descuento y financiación a todos los bancos de la Eurozona por cuantías que podrían superar el billón de euros. Una tremenda tormenta para la que hay que prepararse. La alternativa de permitir a Grecia permanecer en el euro, con financiación europea y una quita del 50% me parece que

sería peor; sería mucho más probable la muerte de la Europa monetaria y el estallido de las otras instituciones europeas.

## **e Los intereses de España**

El interés de España es evitar una situación límite, que desembocaría en el cierre de los mercados financieros y la imposibilidad de refinanciar nuestro sistema financiero y financiar al Estado español. Para lograr ese objetivo tenemos que seguir un camino parecido al que se le pide a Grecia en su segundo rescate: terminar la recapitalización del sistema financiero, cumplir los objetivos de déficits públicos, hacer las reformas estructurales necesarias para recuperar la competitividad –mercado de trabajo y convenios colectivos– y crecer lo suficiente como para equilibrar las finanzas públicas. En las actuales circunstancias, a España le interesa reforzar las instituciones europeas, el Banco Central Europeo, el Fondo de Estabilidad e incluso apoyar la formación de un Gobierno europeo, obligándose a modificar la Constitución para ilegalizar los déficits públicos. En la medida en que se logren esos objetivos, se atenuaría la presión de los mercados sobre el Estado y sobre las instituciones financieras españolas. Lo más positivo, además, es que, si se hacen las reformas estructurales, la economía española podría volver a crecer.

**«El peor de los mundos posibles para España sería que no fuéramos capaces de hacer las reformas estructurales que necesita nuestro país. Si fracasáramos, España se encontraría con una crisis económica mucho más grave que la actual y con el estallido de las actuales instituciones políticas.»**

Si no funciona el segundo rescate de Grecia, ni el primero de Portugal, y no se puede avanzar en la formación de un gobierno europeo ni en la emisión de bonos europeos y España no hace rápidamente todas las reformas que necesita, **será difícil que no terminemos por suspender pagos**. No hay que olvidar que para que los cambios estructurales tengan efectos positivos en la competitividad y en el crecimiento, hace falta tiempo. Por otra parte, si España, y por supuesto, Italia, se encontraran sin financiación exterior, la supervivencia del euro, tal y como está formado en la actualidad, no sería posible. La ruptura del euro sería dañina para todos los países, miembros o no del euro. Las consecuencias serían peores para los países más endeudados, pues en el caso de que tuvieran que recuperar sus monedas nacionales se encontrarían con monedas devaluadas, una deuda externa que podría duplicarse instantáneamente –si la devaluación interna fuera del 50%–, la quiebra de su sistema financiero nacional, de las empresas endeudadas –que se encontrarían sin posibilidad de refinanciarse– e incluso la de las empresas solventes, si la falta de financiación se mantuviera durante unos meses.

## **f La crisis política de España**

La economía española nunca debió integrarse en el euro, pero ahora, endeudada y estancada, necesita tiempo para que hagan efecto las reformas que se deberían haber hecho desde que comenzamos a integrarnos en las instituciones europeas. España, por

eso, tiene que apostar por el reforzamiento de las instituciones de la Unión Monetaria Europea. El peor de los mundos posibles para España sería que no fuéramos capaces de hacer las reformas estructurales que necesita nuestro país. Si fracasáramos, España se encontraría con una crisis económica mucho más grave que la actual y con el estallido de las actuales instituciones políticas. **Entraríamos en un periodo constituyente, con tensiones separatistas** exacerbadas en el País Vasco y Cataluña, y **un malestar social creciente**, pues el desempleo podría volver a crecer, sin posibilidades de poder pagar las prestaciones y ayudas sociales a las que se ha habituado la sociedad española. Sería el comienzo de una nueva transición política, con resultados imprevisibles. El acercamiento a Europa, que ha sido el horizonte para la mayoría de los partidos políticos, sería sustituido por una reflexión convulsa sobre lo que la mayoría quiere que sea España.

## V) EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DÉFICIT PÚBLICO, LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y LOS LÍMITES AL GASTO PÚBLICO

El cumplimiento del objetivo de déficit público, acordado con la Unión Europea y el FMI, del 6%, en el presente ejercicio, el 4,4% en 2012 y el 3% en 2013, junto con el compromiso, que se quiere reflejar en la Constitución, de limitar el déficit público con carácter permanente –una limitación imprescindible, tanto por lo visto respecto al comportamiento de nuestros políticos como por la necesidad de evitar crisis fiscales en el área euro–, obligan a revisar tanto nuestro sistema tributario como el de gastos del conjunto de las Administraciones Públicas.

Dada la evolución previsible de la economía española en los tres próximos años será difícil que, a pesar de la reforma tributaria que se propone, los ingresos públicos crezcan al ritmo que ha considerado el Gobierno. Lo que obliga a acentuar el control sobre el gasto público. En los correspondientes apartados se cuantifica el esfuerzo de reducción del gasto público necesario para cumplir los objetivos del déficit público para 2011, 2012 y 2013. Aunque no se analizan con mayor profundidad, es evidente que la reducción del gasto tienen que hacerla las Autonomías y los Municipios, pues el Estado no conserva mucho margen. Otro aspecto a tener en cuenta es la complejidad administrativa, que duplica gastos y dificulta el control sobre todas las administraciones, incluidos los Entes Empresariales a los que se ha hecho referencia anteriormente.

### **a** **Nuestro sistema tributario. Las dificultades para recaudar con impuestos directos**

En los siguientes apartados se analizan, con mayor detenimiento, las características de nuestro sistema tributario y su necesaria reforma, pues es obligatorio que contribuya a incrementar la recaudación fiscal, que es globalmente reducida, aunque la impresión popular sea la contraria.

El sistema tributario español está formalmente diseñado para acentuar el peso de los impuestos directos. Una perspectiva equivocada, dada la importancia de la globalización y a la vista de sus efectos sobre la competencia, tanto a nivel salarial como societario. Las dificultades para mantener un nivel de imposición directa elevado obligan, en la práctica, a hacer descansar el sistema tributario mucho más sobre el consumo, sobre los impuestos indirectos, ya sean generales, como el IVA, ya específicos, como los impuestos especiales sobre los hidrocarburos, el alcohol, el tabaco u otros como el juego o la electricidad. Es una aberración que el impuesto que más recauda en España sea el que corresponde a las cotizaciones sociales, anormalmente altas por las presiones sindicales y la conveniencia de la Hacienda Pública y en detrimento del crecimiento y la creación de empleo.

## 1. Los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones:

Ese planteamiento era teóricamente válido, pero ha sido imposible aplicarlo en la realidad. La globalización, la libertad de movimientos de capitales, la competencia entre países para atraerse a las grandes fortunas y los grandes inversores se han concretado en exenciones fiscales y en incentivos a la inversión. España no ha sido ajena a este fenómeno, llegando el absurdo de ser, junto con Francia, el único país del mundo en el que se pagaba el Impuesto sobre el Patrimonio, con una escala de tipos de carácter expropiatorio, aunque, posteriormente, en 1993, se estableció un sistema de exención para las grandes fortunas que fueran lo que se denomina "empresas familiares". Una estructura jurídica compleja, pero realizable, siempre que se contara con la colaboración de algún despacho de abogados especializado. Esa política de exención de impuestos a las grandes fortunas lo que hacía, por otra parte, era extender a toda España lo que se practicaba en Navarra y, en parte, en el País Vasco. Al final, el Impuesto sobre el Patrimonio lo pagaban las clases medias, que no contaban con recursos económicos suficientes para montar una superestructura jurídica que asegurara su transformación en "empresa familiar". Del otro impuesto directo por antonomasia, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, también estaban exentas, en cuanto "empresas familiares", las grandes fortunas. La reforma de Esperanza Aguirre, eliminando el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para todos los residentes en la autonomía de Madrid, ha terminado con esa discriminación a favor de las grandes fortunas, ratificando la dificultad de mantener impuestos directos en un mundo globalizado.

**2. El impuesto sobre la renta:** Algo parecido a lo que ha ocurrido con el impuesto sobre el patrimonio es la experiencia con los tipos más altos del IRPF. Las personas físicas con mayores ingresos han podido organizarse, facturando sus servicios con empresas personales, que sólo pagan los tipos correspondientes al Impuesto sobre Sociedades. Las rentas del capital, por su parte, han dejado de integrarse en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y pagan el tipo reducido del 19% o del 21%. Finalmente, a los que tienen remuneraciones más altas les es factible trasladar su domicilio fiscal fuera de España, o darse de alta en las autonomías con menor IRPF.

**«El impuesto directo más alto es el que, en la práctica, constituyen las cotizaciones sociales. En conjunto llegan hasta el 36% sobre los salarios de las personas ocupadas y que pagan en un 80% los empresarios.»**

**3. El impuesto sobre sociedades:** El otro impuesto directo con peso recaudatorio es el Impuesto sobre Sociedades, que ha perdido casi el 70% de su potencia (la recaudación en 2007 fue de 44.000 millones y la de 2011 no llegará a 14.000 millones) por la combinación de distintos factores: la competencia internacional –que ha obligado a reducir el tipo–, las exenciones por inversión

–en I+D, en equipos, en el caso de lograr incrementar las ventas por exportaciones–, por el hecho de que las pérdidas de un ejercicio son compensables con los beneficios en ejercicios futuros y por la generalización de las declaraciones consolidadas de grupos de sociedades, que permiten compensar beneficios y pérdidas de las distintas empresas miembros del grupo. Sin olvidar la dificultad de calcular los beneficios de la actividad nacional de las grandes multinacionales.

**4. Las cotizaciones sociales:** Paradójicamente, el impuesto directo más alto es el que, en la práctica, constituyen las cotizaciones sociales. En conjunto llegan hasta el 36% sobre los salarios de las personas ocupadas y que pagan en un 80% los empresarios (30% los empresarios y 6% los empleados). Ese tipo impositivo es de los más altos del mundo y explica en parte, junto con las indemnizaciones que hay que pagar en caso de despido improcedente –hasta 42 meses de salario–, por qué existe tan poco empleo en España. Es muy difícil que la productividad de un trabajador poco formado pueda compensar la suma de lo que representan unos salarios relativamente altos –con salarios mínimos por encima de la productividad–, a los que hay que sumar cotizaciones sociales elevadísimas y costes de despido estratosféricos si la empresa entrara en dificultades.

Las cotizaciones sociales constituyen –tengan, en teoría, la consideración de impuestos o no– el ingreso más estable con el que se financian las arcas públicas. La razón de su estabilidad es su dependencia del número de personas ocupadas y dadas de alta en la Seguridad Social, y de los parados, que también ingresan cotizaciones si reciben algún tipo de prestación económica, lo que ocurre en cerca del 70% de los cinco millones de personas que se encuentran en esa situación.

Por otra parte, el sistema de cotizaciones está tan indexado al IPC como los propios salarios a través del sistema de convenios colectivos. Los sindicatos han apoyado este sistema de altas cotizaciones pues, en la medida en que, en virtud del Pacto de Toledo, existe una cierta vinculación entre cotizaciones sociales y pensiones, esa relación les permite actuar como representantes, no elegidos, de los trabajadores y de los pensionistas. Sería más racional, sobre todo en un momento en el que la economía española es poco competitiva, reducir las cotizaciones sociales y que los déficits que pudieran producirse en el sistema de pensiones se compensaran con ingresos tributarios por otros conceptos como el IVA, el impuesto indirecto por excelencia.

**5. Los impuestos directos (conclusión):** La conclusión de este análisis de los principales impuestos directos es que los terminan por pagar las clases medias, los empresarios que emplean personal y los trabajadores. En segundo

lugar, que tienen limitada su capacidad recaudatoria. Y, en tercer lugar, que distorsionan la actividad económica, pues ningún Estado es ajeno a la presión para aprobar exenciones que contribuyan a atraer capitales, que fomenten la formación de empresas, que incentiven el empleo y que aseguren la presencia de multinacionales.

En los años de expansión, de ciclo alcista y de burbujas crediticias e inmobiliarias, los ingresos por IRPF, IVA y Sociedades han recaudado grandes sumas, pues se han sumado el alta de trabajadores en el sector de la construcción, inmobiliario y sectores dependientes, el IVA sobre la construcción y la venta de viviendas nuevas y los ingresos por Sociedades, apoyados en los grandes beneficios que han obtenido empresas y personas en esas actividades empresariales. Sin olvidar las plusvalías personales y societarias en IRPF y en Sociedades, en los casos de ventas, con beneficios, de activos reales en los años de formación de la burbuja. En consecuencia, el sistema tributario español pudo mantener en esos años la ficción de la prioridad a los impuestos directos.

En España no se ha discutido sobre las virtudes y defectos de la imposición directa porque a ningún partido político le interesa aparecer como favorecedor de los impuestos indirectos y porque, hasta hace poco, no había sido necesario, porque una parte sustancial de la recaudación tributaria del Estado, las autonomías y los municipios dependía de la construcción, de las actividades inmobiliarias y de la compraventa de viviendas, tanto

**«Los impuestos indirectos sobre el consumo, el IVA, y los impuestos especiales, sobre el consumo de determinados productos, son mucho más fiables, máxime en situaciones de crisis económica. El consumo privado es más del 60% del PIB y es más fácil de recaudar que los impuestos sobre la renta.»**

por aplicación de impuestos directos como indirectos. En el momento en que estas actividades se han reducido, los ingresos públicos lo han hecho en paralelo. De tal manera que sólo ahora, con gran retraso, surge la necesidad de analizar y modificar nuestro sistema tributario, para recuperar parte de los mayores ingresos, sea por impuestos directos o indirectos.

Los impuestos indirectos sobre el consumo, el IVA, y los impuestos especiales, sobre el consumo de determinados productos, son mucho más fiables, máxime en situaciones de crisis económica. El consumo privado es más del 60% del PIB y es más fácil de recaudar

que los impuestos sobre la renta –IRPF, rentas de capital, impuesto sobre sociedades–. Las cotizaciones sociales son la excepción, pero sólo las actividades más productivas pueden soportarlas. A nivel teórico, la discusión ya no se plantea: los impuestos directos son imprescindibles, pero tienen que adaptarse a la competencia internacional y los indirectos constituyen la variable de ajuste, sobre todo si la regulación del IVA permite jugar con un tipo normal, un tipo reducido y otro superreducido, para poder gravar el consumo general y tener la opción de reducir el gravamen sobre el consumo que se considera esencial para las familias y personas que tengan menos ingresos.

## **b** La política presupuestaria desde mayo de 2010. Las políticas de otros países

El déficit público de 2009, que superó el 11,2% del PIB, estuvo provocado, en un 50% por la caída de ingresos tributarios de todo tipo y en otro porcentaje similar por el aumento del gasto en prestaciones sociales y por decisiones de política económica, pues el gobierno de Rodríguez Zapatero intentó superar la crisis gastando dinero público, siguiendo los consejos del FMI de Strauss Kahn y de economistas progresistas, como Krugman.

Conseguir la recuperación de los ingresos tributarios no es sencillo: de hecho, a partir de mayo de 2010, el Estado ha acudido a incrementar el IVA, a aumentar los pagos por rentas de capital, a subir los tipos máximos por IRPF, a eliminar deducciones y beneficios fiscales en IRPF, a incrementar, también, los impuestos especiales, por hidrocarburos, tabaco y alcohol. Los ingresos por cotizaciones sociales sólo se han reducido ligeramente, en virtud del mecanismo descrito anteriormente. Por su parte, los ingresos por Impuesto sobre Sociedades no han dejado de reducirse, tanto por las pérdidas de muchas empresas, como por la disminución de beneficios de otras, así como por aplicación de la libertad de amortización para el caso de nuevas inversiones, vigente desde 2010. Las autonomías, por su parte, han aumentado los tipos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En su ámbito, los municipios están incrementando los tipos efectivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las tasas sobre los servicios que prestan.

Las decisiones han sido más radicales en otros países en crisis, como el Reino Unido, Portugal, Irlanda, Grecia e Italia. Estos países han incrementado los tipos sobre el IVA, los tipos sobre las rentas de capital, han eliminado exenciones y bonificaciones fiscales y han comenzado a obligar a pagar por la utilización de servicios sanitarios y educativos. Sólo Estados Unidos se ha resistido a aplicar este tipo de medidas y no es seguro que esté acertando. Lo que nadie ha hecho es subir las cotizaciones sociales o el Impuesto sobre Sociedades. Sólo España, insólitamente, ha obligado a anticipar pagos por este concepto, modificando la legislación para obligar a pagar a las empresas por los posibles beneficios, aún a conciencia de que tendrá que devolver esos anticipos cuando se haga la declaración por el ejercicio completo. Es una medida a la desesperada para cumplir con el objetivo de déficit público del 6% del PIB para 2011.

## **C** La cuantificación de la reducción estática del gasto público hasta 2013

Para reducir el déficit público del 9,2% del PIB de 2010 al 6% del PIB en 2011, al 4,4% en 2012 y al 3% en 2013 es necesario un esfuerzo, en términos estáticos –en euros de 2010–, del 6,1% del PIB de ese año, lo que significa alrededor de 62.000 millones de euros, por la vía de mayores ingresos y menores gastos públicos.<sup>1</sup>

1.- En ese periodo de tiempo, de 2010 a 2013, la deuda pública (la suma de las del estado, autonomías, municipios, diputaciones y empresas públicas obligadas a declarar su deuda como pública) habrá aumentado en torno a los 200.000 millones de euros, teniendo en cuenta que los ingresos por privatizaciones podrían alcanzar los 16.000 millones de euros.

## **d El efecto de los tipos de interés**

El tipo de interés medio que habrá que pagar sobre esa deuda podría incrementarse, en promedio, en ese periodo, en casi un punto, por lo que los pagos por intereses podrían pasar de 19.000 millones de euros que se contabilizaron en 2010, a 33.000 millones en 2013.<sup>2</sup>

## **e El efecto del crecimiento real y del IPC en los ingresos y gastos públicos**

En el periodo de ajuste, de 2010 a 2013, acordado entre el Gobierno, la Unión Europea y el FMI, se ha supuesto que el PIB crecerá, en términos reales, de acuerdo con la última revisión, el 1,3% en 2011, el 2,3% en 2012 y el 2,4% en 2013. En esos mismos años se supone que el IPC se incrementará en torno al 2% anual. La suma de esos crecimientos significaría que el PIB de 2013 podría ser un 14% mayor, en términos nominales, que el de 2010, lo que permitiría, en principio, un aumento de la recaudación tributaria, por todos los conceptos, de algo más de ese porcentaje; en torno, quizá, al 15%.<sup>3</sup>

Si la economía española se estancara, o entrara en recesión, esos ingresos tributarios adicionales no se producirían. Si el crecimiento real fuera, en promedio, en torno al 1% en 2011, 2012 y 2013, y la inflación del 2% anual, los ingresos tributarios podrían aumentar en 35.000 millones de euros, en lugar de los 52.000 millones que se han presupuestado por el gobierno español.

En ese periodo de 2010 a 2013, el gasto público tampoco permanecerá congelado. El gasto corriente, que sumaba en 2010 –sin inversiones ni intereses– alrededor de 390.000 millones de euros podría aumentar, en la medida en que todo está indexado, en al menos un 10%, lo que significa 39.000 millones de euros más de gasto corriente en 2013 que en 2010.<sup>4</sup>

La única variable de ajuste de que dispone el Gobierno y las demás administraciones son las inversiones públicas, que en 2010 todavía alcanzaron los 45.000 millones de euros y en 2013 podrían haber disminuido hasta los 20.000 millones, una reducción de 25.000 millones de euros. Con esas cifras, el esfuerzo necesario en reducción de otros gastos sería de cerca de 55.000 millones de euros, algo más del 5% del PIB.

2.- El esfuerzo de reducción del déficit en las partidas que no son pagos por intereses, en consecuencia, tendrá que pasar de los 62.000 millones de euros mencionados anteriormente a los 76.000 millones de euros en 2013, sólo por el efecto de los mayores tipos de interés. En efecto, en 2010 el tipo medio fue del 3,5%; en 2011, podría subir hasta el 3,9%; y en 2013 podría alcanzar el 4,5%.

3.- La recaudación global en 2010 fue del orden de 350.000 millones de euros. La evolución prevista del PIB permite suponer que los ingresos tributarios se incrementarán en casi 52.000 millones de euros en 2013 sobre los de 2010.

4.- Y ello a pesar de la reducción del 5% del sueldo de los empleados públicos de 2010 y la congelación de todas las pensiones, excepto las más reducidas para 2011. Por tanto, el agujero presupuestario, el exceso de déficit que habría que cubrir, aumentaría hasta los 80.000 millones de euros si la economía creciera sólo el 1% anual. En efecto, los ingresos tributarios serían de 385.000 millones en 2013: los pagos por gastos corrientes se incrementarían desde 390.000 millones hasta los 429.000 millones en 2013 y los pagos por intereses pasarían de 19.000 millones en 2010 a 33.000 millones en 2013.

## **f Las medidas adicionales necesarias**

Esa situación obliga a tomar decisiones de carácter presupuestario en 2011, 2012 y 2013.

- 1.** Habría que **reducir el gasto** en personal y en funcionamiento del conglomerado cuasi-empresarial de todas las administraciones.
- 2.** Habría que **congelar los sueldos** y las pensiones de los empleados públicos que los tengan más altos. Algo que han hecho, con mayor dureza que el español, los gobiernos de Irlanda, Portugal, Grecia e incluso Italia.
- 3.** Sería necesario **incrementar los impuestos especiales**: sobre el alcohol, tabaco e hidrocarburos. Aunque hay límites a partir de los cuales se reduce la recaudación en el caso del tabaco y podría ocurrir en el del alcohol.
- 4.** También se podrían **incrementar los impuestos sobre las rentas de capital**, sin traspasar el límite del 23%, que podría provocar la huida de capitales e incentivar la economía sumergida.
- 5.** Habría que volver a **incrementar temporalmente el IRPF** sobre las rentas más altas.
- 6.** Habría que combinar **un aumento del IVA, una reducción de las cotizaciones sociales y un descenso del Impuesto sobre Sociedades** para lograr una recaudación similar o ligeramente superior a la que resultaría de no modificar ninguna de estas figuras impositivas. Esa política perseguiría, secundariamente, reducir los sueldos y salarios brutos de los ocupados lo que, en combinación con una política de reforma del mercado de trabajo y de saneamiento del sector financiero, animaría a la inversión privada, que contaría con incentivos salariales, impositivos y de garantía de flexibilidad.

Ese conjunto de medidas constituyen una **reforma fiscal** completa, que descansaría en los impuestos indirectos y los impuestos especiales y que primaría la actividad empresarial para lograr mayores ingresos impositivos por la vía del aumento de la ocupación, la disminución del paro y el aumento de los beneficios empresariales.

## VI) LOS COSTES DE LA CRISIS: LA PERMANENCIA EN EL EURO Y LA JUSTICIA SOCIAL

En esta ponencia se han expuesto los principales problemas económicos y políticos, con repercusión económica, que aquejan a España y las políticas que habría que adoptar para superar la crisis. Una lectura precipitada de la misma podría dar la impresión de que se defiende a los más poderosos y de que las medidas no tienen en cuenta a los más desfavorecidos. No es así. El ajuste que se propone exige sacrificios a todos, pero hay que tener en cuenta que es prioritario evitar la suspensión de pagos y el abandono del euro. Por eso hay que repetir los objetivos prioritarios para España:

### **a** Los objetivos prioritarios de la política de reformas

- 1.** La economía española necesita recuperar la competitividad. La globalización y la pertenencia a la Unión Europea y a la Unión Monetaria se traducen en beneficios para la mayoría, pero exigen sacrificios cuando se ha perdido capacidad de competencia, como es nuestro caso.
- 2.** La ruptura del euro sería, ahora, una tragedia para España. Hay que colaborar para fortalecer la Unión Monetaria y hacer las reformas que nos piden los mercados, en particular las del sistema financiero, la del mercado de trabajo y el control del déficit público. Estas reformas serían, en cualquier caso, nuestra mejor arma para competir si el euro terminara por romperse por causas ajenas a nuestro comportamiento.

### **b** El desempleo y la emigración

En relación con la política de reformas que se proponen es necesario hacer dos observaciones de carácter general:

- 1.** No hay nada más injusto que el desempleo de personas con educación y formación suficiente y con deseos de trabajar. Insisto en la educación y preparación, porque no es previsible que los jóvenes sin preparación que han abandonado sus estudios, sobre todo en el sur de España, vayan a encontrar trabajo. Lo que estos jóvenes sin preparación pudieran aportar a cualquier empresa se podría lograr, en casi todo el mundo, a un coste muy inferior al que fijan los salarios mínimos interprofesionales vigentes en España. Los deseos de trabajar, por otra parte, no son evidentes en muchos casos.

En España, en 2007, en el punto más alto del ciclo expansivo, la tasa de paro llegaba al 8%, que era el promedio entre el 4% de media España y el 12% de la otra media, que no sentía presión ninguna por encontrar trabajo, bien porque trabajaban en la economía sumergida, bien porque el sistema de protección social puesto en vigor por el gobierno socialista y por los regímenes autonómicos –junto con el apoyo familiar– permitían vivir sin hacer demasiados esfuerzos.

**2.** Las diferencias en las tasas de actividad y paro entre autonomías indican que en los próximos años se producirán intensos movimientos migratorios dentro de España y entre nuestro país y el exterior. Si se mantiene el estancamiento de la economía española durante unos años, como parece previsible, la emigración será la única alternativa para las personas, educadas y preparadas, que busquen activamente empleo. En relación con este tema, los políticos y economistas que alababan el euro como la mejor solución para la economía española deberían haber advertido de que **dentro de una unión monetaria los movimientos de población son inevitables**. Es más, el funcionamiento normal de cualquier unión monetaria requiere movimientos migratorios permanentes entre los diversos estados miembros de la unión, porque el crecimiento nunca es uniforme en toda la unión. Siempre hay cambios y hay zonas más prósperas que otras, que obligan a movimientos de población en el sentido necesario. Hoy, Alemania demanda mano de obra extranjera, como hizo España durante casi diez años, hasta 2008.

## **C La distribución de los costes de la crisis en la sociedad española**

En lo que se refiere a los costes de la crisis, las medidas propuestas intentan, con todas las limitaciones expuestas, distribuirlos entre todos los españoles:

**1.** Se propone una subida general del IRPF, para las rentas muy altas que podría alcanzar, en conjunto, entre el 48% y el 50%, en lugar del actual, que se mueve entre el 45% y el 47%, sumando los tramos estatal y autonómico.

**2.** Se propone una **subida de los pagos por rentas de capital** desde el 19%-21% actual hasta un porcentaje que podría ser el 23%. Subidas mayores podrían traducirse en salidas de capitales de España y en un aumento de la economía sumergida.

**«Todos los empleados en el sistema financiero, desde los presidentes de las entidades hasta los de menor categoría, deberían tener una escala del IRPF diferenciada respecto al resto de los ocupados en los otros sectores económicos.»**

**3.** El IVA debería aumentar hasta, quizá, el 22%. Las cotizaciones sociales deberían reducirse 5 puntos. El tipo general del

impuesto sobre sociedades debería fijarse en el 15%, eliminando todo tipo de bonificaciones fiscales y desgravaciones.

**4.** Una subida del IVA hasta el 22% tendría que combinarse con una reasignación de actividades que pagaran el tipo reducido –que podría ser del 10%, en lugar del 8% actual– y del mantenimiento del tipo superreducido del 4%. A la hora de hacer esa reclasificación debería tenerse en cuenta cómo se distribuye el gasto de las familias con menores rentas, para que el aumento de los tipos no empeorara la situación de los más desfavorecidos.

**5. La subida del IVA serviría para pagar la parte de las pensiones** que no pudieran financiarse con las cotizaciones sociales por la reducción que se propone. Es seguro que habrá personas y empresas a las que esta subida les empuje hacia la economía sumergida, pero también lo es que el pago por IVA es la única forma de hacer pagar a todas aquellas que defraudan en todos los impuestos, hasta el punto de que no existen para la Hacienda Pública.

**6.** Será difícil evitar la **congelación de los salarios y pensiones más altas** que pagan las distintas administraciones públicas y la seguridad social. Durante un tiempo, los que tienen mayores remuneraciones y mayores pensiones tendrán que sacrificarse más que los que las tienen menores.

**7.** Todos **los empleados en el sistema financiero**, desde los presidentes de las entidades hasta los de menor categoría, **deberían tener una escala del IRPF diferenciada** respecto al resto de los ocupados en los otros sectores económicos. Una escala que se aplicaría tanto a sueldos y salarios como a pensiones. Los tipos máximos podrían alcanzar hasta el 70% para los ingresos más altos, por cualquier concepto. La razón de esta discriminación es la evidencia de que las altas remuneraciones en este sector no se justifican por razones de competencia ni de eficiencia. El sector funciona como un oligopolio y necesita el apoyo estatal para superar situaciones de crisis como la actual. Sin el apoyo explícito del Estado, la inmensa mayoría de las entidades financieras habrían quebrado y sus presidentes, consejeros y empleados habrían perdido su empleo. Aunque las excepciones en el IRPF tienen siempre elementos muy negativos, es una evidencia que el sector financiero tiene rasgos excepcionales que favorecen desproporcionadamente a todos los que trabajan en el mismo. El otro sector diferente, el sector público, que otorga la ventaja de la permanencia indefinida en el puesto de trabajo, suele tener sueldos mucho más reducidos que los del sector financiero. Esa excepcionalidad laboral justifica el que, en momentos como el actual, se reduzcan o congelen sus remuneraciones. Algo que no ocurre en el sector financiero.

**8.** Con la finalidad de facilitar el ajuste en el sector inmobiliario y ayudar a la emigración dentro de España, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, que es el que se paga en caso de la compraventa de viviendas usadas, debería reducirse al 4% durante un periodo de tres años, hasta finales de 2013. La decisión del gobierno de reducir el IVA para la venta de viviendas nuevas, debería ampliarse, también, hasta esa misma fecha. Ese trato discriminatorio se aplicaría con una escala, de tal forma que sólo se superaría el 4%, hasta el actual 7% u 8%, para las compraventas de viviendas con un valor superior a los 300.000 euros.

**9.** Con el objetivo de dificultar el funcionamiento de la economía sumergida deberían **prohibirse los pagos en metálico para cantidades superiores a los 500 euros**, por cualquier causa. España, según las estadísticas del Banco Central Europeo, es el país que tiene un mayor porcentaje de dinero en billetes de esa denominación de toda Europa.

## VII) EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

En la experiencia de muchos países, en el paso de una economía intervenida y poco eficiente a otra en la que prima la libertad individual y empresarial, con incentivos a la inversión privada y una reducción del número e importancia de las empresas públicas, semipúblicas y fundaciones con actividades empresariales, **puede aparecer una mayor**

«**Es necesario ser cuidadoso con las restricciones del gasto público. Esos recortes no deberían alcanzar, nunca, a los presupuestos de los cuerpos de seguridad y de la justicia.**»

**corrupción**, así como **incrementarse los abusos sobre los más débiles** e incluso el deterioro de las funciones básicas del Estado: la defensa de la ley y el orden y la obtención de justicia con rapidez.

Precisamente para evitar situaciones de ese tipo es necesario ser cuidadoso con las restricciones del gasto público. Esos recortes no deberían alcanzar, nunca, a los presupuestos de los cuerpos de

seguridad y de la justicia. Hay, al tiempo, otras competencias que deben reforzarse:

**1. La inspección de trabajo.** En la práctica, una parte sustancial del control del cumplimiento de la legalidad, en lo que se refiere al mercado de trabajo, se ha delegado en los sindicatos. La reducción de sus competencias debe venir acompañada de un fortalecimiento de la inspección de trabajo.

**2. La inspección del sistema financiero.** Los usos y costumbres de la inspección del Banco de España y de la Dirección General de Seguros sobre el sistema financiero, han funcionado mal. La práctica de las circulares del Banco de España no ha evitado los excesos crediticios ni las inversiones arriesgadas por parte de las entidades financieras, que se han valido de la creación de todo tipo de sociedades mercantiles para evitar el control de sus actividades. Parece necesario aprobar un código de conducta más rígido, claro y exigente, que permita a la inspección cumplir su cometido sin interpretaciones alambicadas ni presiones políticas. Al margen de que, en los próximos años, comenzará a actuar un nuevo organismo europeo de supervisión y control sobre las entidades financieras.

**3. El sistema de intervención de los gastos públicos.** Junto con la disminución del número de entes empresariales de todo tipo, es imprescindible introducir, en algún caso y reforzar en todos, un sistema de Intervención Pública de los gastos de todas las administraciones. La Intervención, previa o posterior, debe producirse incluso en las empresas públicas o en las privadas en las que haya cualquier porcentaje de participación pública. El cuerpo de interventores de la administración central, la autonómica y la local debería depender directamente del Congreso de los Diputados.

El origen de los fondos que gastan autonomías y entes locales justifica plenamente esta intervención, porque, a posteriori, ninguna administración autonómica, ni ningún municipio, son inspeccionados por quien le dota de fondos, el Estado. Y es evidente que los Tribunales de Cuentas, empezando por el del Estado, no tienen capacidad, ni independencia, para controlar el gasto de las Administraciones Públicas.

**4.** Debería crearse un **cuerpo especial de interventores** para el control de todas las prestaciones públicas. Los pagos por desempleo, los de las pensiones y la concesión de las prestaciones de carácter social deberían contar con un sistema de intervención y control específicos por parte del Estado. En España, en estos momentos, hay alrededor de 13 millones de personas que perciben prestaciones sociales o son pensionistas. El elevadísimo número de pensionistas que reciben ayudas más elevadas por discapacidad, total o parcial, y las diferencias entre autonomías son una prueba de que son necesarios mayores controles. Lo mismo ocurre en el ámbito de la incapacidad temporal. También en este caso los cuerpos de inspectores deberían depender directamente del Congreso de los Diputados.

**5. Reforzamiento de la inspección fiscal.** El funcionamiento de la Agencia Tributaria deja mucho que desear. Hay un enorme vacío en lo que se refiere a la inspección de la economía sumergida. La inspección se centra en las empresas y personas que hacen sus declaraciones de impuestos, lo que es lógico, porque su actividad debe suponer entre el 75% y 80% de toda la actividad económica. Pero es muy llamativa la falta de control de los que no aparecen en las estadísticas oficiales. Por otra parte, el sistema de incentivos a la inspección no está bien diseñado, pues no se buscan ingresos públicos, sino el levantamiento de actas que son, muchas veces, posteriormente, declaradas no conformes por los tribunales económico-administrativos. El impuesto sobre el patrimonio era una aberración, pero las declaraciones sobre patrimonio eran imprescindibles para controlar las declaraciones por IRPF y la propia economía sumergida.

## VIII) CONCLUSIONES: ENTRE LA SEGUNDA RECESIÓN Y LA RECUPERACIÓN POR LA VÍA DE LAS REFORMAS

A lo largo de este documento se ha expuesto conveniencia de adoptar un conjunto de decisiones económicas que no son fáciles de tomar ni de ejecutar. El objetivo último de todas ellas es incentivar el crecimiento económico, teniendo en cuenta que nuestra moneda es el euro y que, para mantenerse dentro de esa zona monetaria, es imprescindible **reducir el déficit público** hasta alcanzar los objetivos negociados con la Unión Europea y el FMI y sanear totalmente nuestro sistema financiero.

«Las medidas de control del déficit, junto con la necesidad de terminar la recapitalización de nuestro sistema financiero, tendrán efectos recesivos que sólo podrán superarse si se hacen, conjuntamente, el resto de las reformas.»

A corto plazo, en uno o dos años, las medidas de control del déficit –que requerirán subidas de impuestos y reducción del gasto público–, junto con la necesidad de terminar la recapitalización de nuestro sistema financiero –que se encontrará con muchas dificultades para financiar la actividad de la economía española hasta que ese proceso termine–, tendrán efectos recesivos que sólo podrán superarse si se hacen, conjuntamente, el resto de las reformas que se proponen y que podrían caracterizarse como un “**shock de oferta**”. Las reformas tienen por objetivo incentivar la inversión, la creación de empresas y el empleo.

La alternativa es una situación de inestabilidad financiera permanente, en la que cada vez sería más difícil controlar el déficit público y refinanciar nuestras deudas privadas. Lo peor que le puede pasar a la economía española es quedarse sin financiación, lo que supondría o bien la salida del euro, la quiebra de bancos, empresas y familias y la imposibilidad de mantener el funcionamiento normal del Estado, o bien un rescate similar al de Grecia, Portugal o Irlanda, para el que, de momento, no hay fondos suficientes. Ése es el espíritu con el que se han redactado la propuesta de decisiones que se consideran.

Las he agrupado en cinco apartados. Lo que no significa que las otras propuestas, las que se hacen en el texto del documento, no sean también necesarias o convenientes.

**1. Sistema financiero:** recapitalización con fondos públicos de las entidades financieras que lo necesiten, teniendo en cuenta sus activos en deuda pública de cualquier país, antes del 31 de diciembre de 2011. Transformación jurídica definitiva de las Cajas de Ahorros en Bancos. Aprobación de límites a la compra de deuda pública.

**2. Reforma del sistema de convenios colectivos,** para que dejen de ser

obligatorios y para que su vigencia se agote al llegar a su término (en contra de lo que ocurre siempre, en aplicación de lo que se denomina “ultraactividad”). Limitar el tipo de contratos de trabajo, pues todos serán indefinidos –salvo que sea imposible por su naturaleza–, con una indemnización máxima de 20 días por año trabajado, y un año completo de indemnización. **Supresión de subvenciones** de todas las administraciones públicas a sindicatos y asociaciones empresariales. Junto con la obligación de que sindicatos y asociaciones empresariales presenten sus balances y cuentas de resultados en el registro mercantil, como hacen la totalidad de empresas y otro tipo de entidades empresariales y fundaciones en España.

**3. Reforma del sistema tributario**, modificando la estructura y tipos de los principales tributos y tasas, y eliminando el impuesto sobre patrimonio, para incentivar la inversión empresarial y posibilitar el ajuste fiscal acordado con la Unión Europea y el FMI, en la medida en que fuera necesario.

**4. Reforma del conjunto de las Administraciones Públicas**, incluidos los entes empresariales de todo tipo, para evitar duplicidades en las competencias de las diferentes administraciones, así como para eliminar la prestación de servicios impropios por parte de dichas administraciones, con el objetivo último de simplificar la gestión, facilitar las relaciones con los ciudadanos y acometer la reducción del gasto público necesaria para cumplir los acuerdos de control del déficit público con **la Unión Europea** y el FMI. El ajuste en el gasto debe comenzar por la supresión de entes empresariales, la eliminación de la prestación de servicios impropios y la simplificación de los organismos administrativos. Creación de un órgano en el Ministerio de Hacienda para controlar la legalidad de las decisiones y las liquidaciones de los presupuestos de autonomías, diputaciones, y municipios, así como sobre las cuentas de las empresas públicas, fundaciones y corporaciones de todo tipo.

**5.** Las Cortes Españolas deberían aprobar, de acuerdo con las normas constitucionales, las modificaciones legales necesarias para **dotar de poderes de coordinación y control de la política económica** a los órganos que corresponda en **la Unión Europea**, por entender que es preciso eliminar incertidumbres, entre los inversores nacionales y extranjeros, sobre nuestra disposición para superar los actuales problemas de endeudamiento público y privado.