PLAN DE ACCIÓN DE LA REVISIÓN DEL GASTO DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

(Spending Review 2022-2026 Fase I)

Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR y asistencia sanitaria del mutalismo administrativo

AIReF

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nacecon la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2-4, 2.ª planta 28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

ÍNDICE

1. Introducción general 4

2. Descripción de los proyectos 8

2.1. Proyecto de evaluación 1: Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR 8

2.2. Proyecto de evaluación 2: Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo 24

3. Presupuesto 41

4. Publicidad 43

5. Revisión y modificación del plan de acción 44

6. Referencias 45

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El 28 de diciembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el nuevo ciclo de revisión del gasto público 2022-2026 que deberá realizar la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF). En cumplimiento del compromiso adquirido en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) para mejorar la calidad del gasto público, este nuevo ciclo da continuidad al primer ejercicio de revisión del gasto (*Spending Review*) llevado a cabo por la AIReF en tres fases entre 2018 y 2022.

En este mismo Acuerdo del Consejo de Ministros se formalizó la primera fase del *Spending Review* 2022 – 2026, que abarcará dos áreas de análisis:

1. **El gasto en instrumentos financieros del sector público de apoyo a los sectores productivos (complementario al *Spending Review* 2018 -2021):** *Se trata de medidas en el ámbito económico que han buscado proteger y dar soporte al tejido productivo, minimizando el impacto derivado de la crisis ocasionada por la COVID-19 y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible un rebote en la actividad*.

   La evaluación de estos instrumentos se ha considerado prioritaria para contribuir a reforzar su papel de apoyo a sectores clave de la economía y completará la ya iniciada sobre la estrategia global de los instrumentos y la eficacia de los dirigidos a apoyar la internacionalización de las empresas.

2. **El gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo:** *Las mutualidades de funcionarios, en su calidad de gestoras del citado Régimen Especial de la Seguridad Social, prestan a sus mutualistas y beneficiarios, entre otros servicios, la asistencia sanitaria. Dada la coyuntura actual resulta relevante analizar la asistencia sanitaria prestada en el ámbito del mutualismo administrativo con el objetivo de valorar dicho modelo.*

Después de abordar la evaluación de la panorámica global de los instrumentos financieros y la eficacia y eficiencia de los relativos a la internacionalización de la economía en la tercera fase del Spending Review 2018-2021, la evaluación de los instrumentos financieros de apoyo al tejido productivo en esta segunda fase se centrará en aquellos que han sido reforzados para promover la recuperación y el crecimiento económico. La acción de gobierno como consecuencia de la crisis de la COVID-19 ha reforzado el uso de los instrumentos financieros como mecanismo público de apoyo a las empresas con un doble objetivo. Por un lado, ha perseguido intensificar el sistema de protección y sostenimiento del tejido productivo ya existente mediante el incremento de avales públicos y los instrumentos de capital y cuasi-capital para el apoyo a la

solvencia de las empresas. A su vez, ha tratado de impulsar el crecimiento empresarial y el desarrollo de nueva actividad productiva basada en el emprendimiento innovador y en el impulso de la digitalización mediante el refuerzo de los instrumentos vinculados a la palanca 5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) *Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora*, que constituirán el objeto de esta evaluación. **En fases posteriores y dentro del Spending Review 2022– 2026, la AIReF evaluará las dos líneas de avales-COVID articuladas a través del ICO**, dotadas con 100.000 millones de euros para cubrir las necesidades de liquidez de autónomos y empresas y con 40.000 millones de euros destinados a facilitar la realización de nuevas inversiones[1].

Para promover la recuperación y el crecimiento económico, se han reforzado instrumentos que facilitan el acceso a de las pymes a fuentes de financiación bancaria y a otras fuentes alternativas. Por un lado, se ha reforzado el sistema de garantías otorgadas al crédito bancario mediante el aumento de recursos de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA). Por otro, se ha creado el Fondo Next Tech, un fondo de capital riesgo, que viene a acompañar a otros instrumentos similares que ya existían anteriormente y que también se han impulsado a raíz de la crisis ocasionada por la COVID-19: los fondos de capital riesgo gestionados por AXIS, el programa INNVIERTE del CDTI, los préstamos participativos de ENISA y la línea de capital venture de COFIDES. Todos ellos forman parte del alcance de esta evaluación, con el fin de extraer lecciones de la experiencia adquirida en la gestión de dichos instrumentos.

[1] También se reforzó el sistema de garantía recíproca con la aportación de 1.000 millones de euros de estas líneas a CERSA para ampliar su capacidad de reafianzamiento.

CUADRO 1. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Instrumento[2]	Gestor	Cartera Viva (M€)	Patrimonio neto (M€)
Reaval	CERSA	3.491	382,7
Fond-ICO Global	AXIS	2.266	4.500
Fond-ICO Pyme		139	250
Fond-ICO Infraestructuras		133	400
Fond-ICO Next Tech		-	2.000
INNVIERTE	CDTI	250	421
COINVERSIÓN NEOTEC		1	2,4
NEOTEC Capital Riesgo		53,8	85
Préstamos participativos	ENISA	270	227
Línea de Venture Capital	COFIDES	9	20
Total		**6.612.8**	**8.288,1**

El objetivo de esta evaluación es analizar la eficacia de los instrumentos anteriores con la finalidad de mejorarlos y que resulten más útiles en el apoyo a las pymes y en la consecución de sus objetivos de impulso de la digitalización, innovación, emprendimiento y crecimiento empresarial. La evaluación se estructurará en tres ejes de análisis, cuyos resultados proporcionarán información sobre el ciclo de vida completo de los instrumentos: diseño, implementación y resultados e impacto.

En segundo lugar, se abordará el análisis del gasto derivado de la asistencia sanitaria proporcionada a través del mutualismo administrativo. El Mutualismo gestiona las prestaciones sociales y la asistencia sanitaria para los Funcionarios Civiles del Estado, el personal al servicio de la Administración de Justicia y de las Fuerzas Armadas y para sus beneficiarios. La gestión de la asistencia sanitaria se realiza a través tres mutualidades: Muface (Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado), Mugeju (Mutualidad General Judicial) e Isfas (Instituto Social de las Fuerzas Armadas). Con el objeto de conservar o restablecer la salud de sus beneficiarios proporcionan servicios de asistencia sanitaria, prestación farmacéutica y otras prestaciones complementarias. A su vez, la asistencia sanitaria se proporciona, a elección de los funcionarios, a través de los servicios de salud de las comunidades autónomas o mediante servicios contratados por las compañías de seguros con las que las mutualidades conciertan.

[2] Datos a 31 de diciembre de 2020.

El gasto sanitario del mutualismo alcanzó en 2019 los 2.230 millones de euros, de los cuales un 64,9% corresponden a Muface, un 31,3% a Isfas y un 3,8% a Mugeju. Las mutualidades se financian con las cotizaciones de los mutualistas, la aportación y la subvención del Estado, otros ingresos diversos (rendimientos de cuentas y valores, ingresos patrimoniales, etc.) y el remanente de tesorería. Con las cotizaciones de los mutualistas y la aportación del Estado se financia la asistencia sanitaria y otras prestaciones contributivas del mutualismo, como los subsidios por incapacidad temporal, prestaciones por incapacidad, etc. La mayor parte de estos presupuestos se destina a la asistencia sanitaria. Muface dedica más del 82% de su presupuesto a la asistencia sanitaria y prestación farmacéutica; Isfas más del 90% y Mugeju más del 78%.

CUADRO 2. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN. MUTUALISMO

Mutualidad	Mutualistas (titulares+beneficiarios)	Gasto asistencia sanitaria 2019 (M€)
Muface	1.486.596	1.447,7
Isfas	585.184	697,7
Mugeju	91.061	85,4
Total	**2.162.841**	**2.230,7**

El objetivo de esta evaluación es analizar la eficiencia técnica y económica de la asistencia sanitaria del mutualismo y, en particular, de la que se provee a través de entidades privadas. El análisis se estructurará en dos bloques. El primer bloque abordará el estudio de los servicios sanitarios proporcionados a través del mutualismo, de los que se analizará su gobernanza y eficiencia técnica, así como su eficiencia económica. El segundo bloque tratará sobre la gobernanza y eficiencia técnica de las prestaciones farmacéuticas y complementarias.

A continuación, el Plan de Acción describe para cada una de las dos evaluaciones el contexto, objetivo y alcance, las metodologías, bases de datos, gobernanza, cronograma y presupuesto. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del Estatuto Orgánico de la AIReF, con carácter previo a la elaboración del estudio, se fija un presupuesto acorde con los precios públicos establecidos por la Resolución de 18 de diciembre de 2019 del Presidente de la AIReF (BOE de 23 de diciembre de 2019).

2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS

2.1. Proyecto de evaluación 1: Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR

2.1.1. Contexto

Contexto de la evaluación

La acción de gobierno como consecuencia de la crisis de la COVID-19 ha reforzado el uso de los instrumentos financieros como mecanismo público de apoyo a las empresas con un doble objetivo. Por un lado, ha perseguido intensificar el sistema de protección y **sostenimiento del tejido productivo ya existente** mediante el incremento de avales públicos y los instrumentos de capital y cuasi-capital para el apoyo a la solvencia de las empresas. A su vez, ha tratado de **impulsar el crecimiento empresarial y el desarrollo de nueva actividad productiva basada en el emprendimiento innovador y en el impulso de la digitalización** mediante el refuerzo de los instrumentos vinculados a la palanca 5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia *Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora*.

Este shock ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en determinados procesos de transformación estructural con el objetivo de aumentar el crecimiento potencial de nuestra economía. Para esta transformación es necesario impulsar iniciativas que permitan que haya mayor número de empresas que puedan crecer y generar más empleo, y de mayor calidad. Para ello es preciso lograr un ecosistema que favorezca e incentive la actividad emprendedora, con una administración ágil que genere marcos regulatorios favorables, facilite el acceso a la financiación a las empresas y estimule la innovación.

Con esta finalidad, el Gobierno ha reforzado determinados instrumentos financieros dirigidos a impulsar el crecimiento empresarial y el emprendimiento innovador. Así, en el componente 13 del PRTR, de impulso a la pyme, se recogen los siguientes instrumentos, adicionales a los tradicionales programas de ayuda mediante subvenciones y préstamos:

a) El **nuevo programa de apoyo al emprendimiento industrial**, dotado con 75 millones de euros y puesto en marcha por la Compañía Española de Reafianzamiento SME S.A (CERSA), que bonificará los costes de financiación de determinadas operaciones avaladas por las sociedades de garantía recíproca (SGR).

b) El **refuerzo del sistema de garantía recíproca**, a través de la aportación de 322 millones de euros a CERSA para reafianzamiento de los avales proporcionados por las SGR.
c) La **creación del Fondo Next Tech**, un fondo de fondos de capital riesgo, dotado inicialmente con 2.000 millones de euros de recursos conjuntos de ICO -AXIS y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, y que podrá ser financiado con créditos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a partir de 2022. Su objetivo es el fomento del desarrollo de proyectos digitales innovadores de alto impacto y la inversión en empresas en crecimiento, tanto directamente como a través de fondos de capital riesgo, fondos corporativos u otros vehículos de inversión.

Después de abordar la evaluación de la panorámica global de los instrumentos financieros y la eficacia y eficiencia de los relativos a la internacionalización de la economía en la tercera fase del Spending Review 2018-2021, la AIReF iniciará en esta primera fase del SR2022-2026 los trabajos de revisión de los instrumentos financieros que se han visto reforzados a raíz de la COVID-19, en particular de aquellos dirigidos al crecimiento empresarial y al fomento del emprendimiento innovador y la digitalización del tejido productivo. **En fases posteriores y dentro del Spending Review 2022– 2026, la AIReF evaluará las dos líneas de avales-COVID articuladas a través del ICO**, dotadas con 100.000 millones de euros para cubrir las necesidades de liquidez de autónomos y empresas y con 40.000 millones de euros destinados a facilitar la realización de nuevas inversiones.

El encargo del Consejo de Ministros posibilitará que esta evaluación contribuya a impulsar la eficacia de los citados instrumentos, reforzando su utilidad en la estrategia de transformación de la economía española que guía el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Para ello, se analizará la actividad de CERSA y de otros instrumentos previos a la pandemia similares en su naturaleza o en sus objetivos al Fondo Next Tech:

a) La **actividad de reafianzamiento de CERSA, con un patrimonio neto de 382 millones de euros** y un riesgo vivo de 3.500 millones de euros al cierre de 2020.
b) Los **fondos gestionados por AXIS, con un patrimonio neto de 7.150 millones de euros**, la gestora de capital riesgo del grupo ICO: Fond-ICO pyme (desde 1993), Fond-ICO infraestructuras (2011) y Fond-ICO Global (2013) y Fond-ICO Next Tech (2021).
c) El **fondo de capital riesgo INNVIERTE, con un patrimonio neto de 421 millones de euros,** puesto en marcha por el CDTI en 2012, para estimular la inversión en empresas tecnológicas e innovadoras españolas y reforzado en 2020 con 110 millones de euros. El germen de este programa fue el fondo NEOTEC Capital Riesgo Sociedad de Fondos, promovida conjuntamente por el CDTI y el Fondo Europeo de Inversiones en 2005, con un patrimonio neto actual de 85 millones de euros.

d) Los **préstamos participativos que proporciona ENISA, con un patrimonio neto de 227 millones de euros,** que desde 2008 impulsan el emprendimiento innovador de las pymes.
e) La **línea de venture capital de COFIDES[3], con un patrimonio neto de 20 millones de euros** y una cartera viva de 9 millones de euros.

La experiencia acumulada con este tipo de instrumentos, la necesidad de completar los análisis existentes y la clara apuesta por su refuerzo para impulsar la digitalización, innovación, emprendimiento y crecimiento empresarial suponen una oportunidad para evaluar su funcionamiento y extraer lecciones que permitan mejorar la eficacia del impulso que están recibiendo en el contexto actual del PRTR.

Contexto de los instrumentos financieros objeto de análisis

La mejora del acceso de las pymes a los instrumentos financieros constituye una de las palancas del marco estratégico de política de pyme 2030. Entre las líneas de actuación previstas, se recoge el fortalecimiento del acceso de las pymes a la financiación bancaria y el fomento de otras fuentes alternativas.

En el ámbito de la financiación bancaria se incide en la necesidad de reforzar el sistema de garantías español mediante un aumento de recursos y el fomento entre la pyme de su conocimiento y uso. Igualmente, se menciona la conveniencia de valorar la reforma del sistema de garantías español y su impacto en las SGR de manera que se puedan adoptar medidas más adaptadas a la problemática de cada una de ellas si fuera posible.

Los Sistemas de Garantías tienen como misión apoyar a las pymes y autónomos con proyectos sólidos y viables, pero con dificultades de acceso a financiación. Estas dificultades suelen estar relacionadas con falta de recursos propios para ofrecer garantías y con limitaciones de la información contrastable acerca de su solvencia. Este fallo del mercado puede justificar la intervención pública mediante programas de garantías para las empresas más pequeñas (Ughetto et al., 2017) que i) pueden contribuir a aumentar la disponibilidad de crédito y de información; ii) pueden aprovechan las externalidades positivas del dinamismo empresarial de los empresarios con pocos recursos y iii) pueden corregir la distribución desigual de las dotaciones.

Los programas de garantía de crédito respaldados por el Estado son ampliamente utilizados dentro y fuera de la OCDE y se clasifican en tres tipos según su esquema sea totalmente público, privado o mixto (Beck et al., 2010). España tiene un modelo privado, al igual que Italia o Alemania, en el que los sistemas de garantía mutua son respaldados por contragarantías estatales. Estas

[3] Los otros instrumentos de capital o cuasi-capital gestionados por COFIDES para apoyar la internacionalización de las empresas, forman parte del estudio sobre instrumentos financieros de la tercera fase del Spending Review.

son necesarias debido a un fallo de coordinación de las instituciones privadas a la hora de proporcionar fondos de garantía privados (Anginer et al., 2014). Este esquema aprovecha el conocimiento local de las sociedades de garantía descentralizadas.

En cuanto a las fuentes de financiación alternativa, las actuaciones del marco estratégico se orientan al desarrollo del capital riesgo y al fomento de la oferta financiera de agentes públicos especializados, como el CDTI en el ámbito de la I+D+I, ENISA en el campo del capital riesgo especializado en PYME, los programas de apoyo a la I+I en el sector TIC de la Secretaria de Estado de Avance Digital, o el ICO a través de FONDICO Global. Además, se recoge la necesidad de estudiar cómo mejorar los instrumentos financieros públicos, para que sean más eficaces y útiles.

Las fuentes de financiación basadas en capital o cuasicapital, como el capital riesgo, surgen como una solución para reducir la dependencia del crédito bancario y han jugado un importante papel en el desarrollo de empresas que han supuesto un gran impulso en la innovación, la generación de empleo y el incremento de la productividad (Brander et al., 2014). El capital riesgo ataja fallos en el mercado de capitales mediante participaciones temporales en empresas con un elevado potencial de crecimiento que no pueden acceder a dichos mercados y reduce las asimetrías de información existentes (Amit et al., 1998). Pero, además, los gestores de las entidades apoyan a las empresas en las que participan a través del asesoramiento y seguimiento de su actividad y facilitando el acceso a nuevos contactos y socios potenciales (Cumming et al., 2017).

La intervención pública en este ámbito se justifica por las dificultades de acceso a los mercados de capitales de las empresas jóvenes o pequeñas, las externalidades positivas de esta actividad sobre la economía, la señalización del apoyo a su desarrollo y su asociación con el impulso de la innovación (Lerner y Watson, 2007). El sector público puede proporcionar apoyo mediante el tratamiento fiscal de los fondos; el marco regulatorio específico y, en un sentido más amplio, el de apoyo al emprendimiento y cultura empresarial; y con la inyección de recursos públicos, bien directa en las empresas, bien indirectamente mediante aportaciones a fondos privados. El éxito de esta tercera vía ha sido objeto de estudio en la literatura académica desde el trabajo seminal de Lerner en 2009, con evidencia positiva sobre la participación indirecta (Balboa et al., 2007; Brander et al., 2014). El sector público español ha venido mostrando durante los últimos años un mayor dinamismo en el uso de estos instrumentos de financiación mediante la aportación de recursos públicos a través de las entidades mencionadas anteriormente.

En este contexto se enmarcan los instrumentos que serán objeto de análisis en este estudio y que se describen brevemente a continuación.

A. El reafianzamiento de CERSA

CERSA, Sociedad Mercantil Estatal (SME) constituida en 1994 y adscrita a la Secretaría General de Industria y la Pequeña y Mediana Empresa, representa el apoyo del Estado español a la actividad del Sistema de Garantías mediante el reafianzamiento, por el que asume una parte del riesgo de los avales concedidos por el sistema. En España, el Sistema de Garantías está compuesto por CERSA y las Sociedades de Garantía, incluyendo a las 18 Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y a SAECA (Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria). Tanto las SGR como CERSA son entidades financieras sometidas al control del Banco de España y reguladas por la Ley 1/1994 sobre régimen jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca y desarrollos reglamentarios posteriores. Además, el sistema se nutre de fondos de la Unión Europea a través de los programas de garantías COSME, InnovFin y Europa Creativa/Industrias Culturales y Creativas (CCS).

Su objetivo es facilitar a las pymes y autónomos en España la obtención de financiación, con especial incidencia en las empresas con capacidad de crecimiento o con proyectos innovadores. Las funciones realizadas por CERSA en el desarrollo de su actividad se orientan a la implementación de las políticas financieras del Gobierno de España y de la Unión Europea en materia de inversión, innovación, crecimiento, empleo y desarrollo económico de las pequeñas y medianas empresas. De cada operación, CERSA asume un porcentaje de cobertura de riesgo que depende del fin al que se oriente el aval concedido.

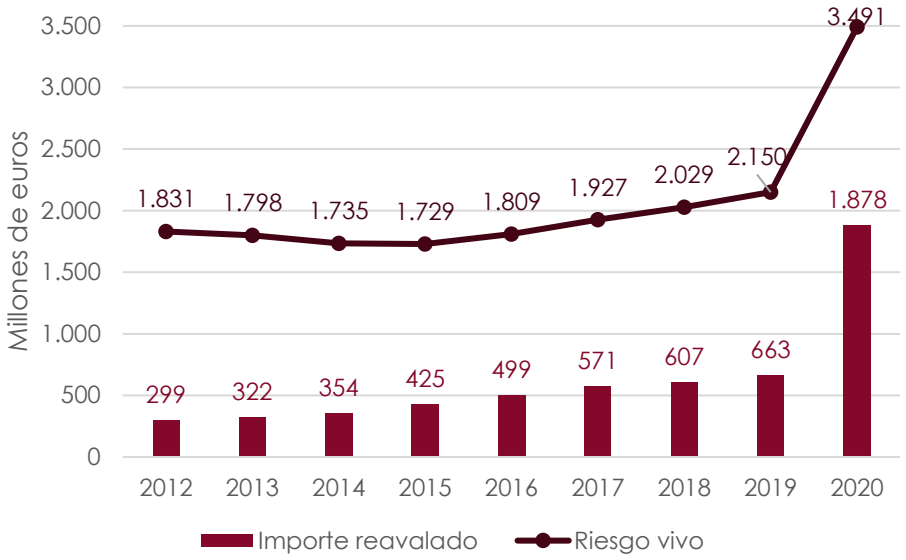
De forma novedosa, y como complemento a su actividad tradicional, CERSA, junto a las SGR, están impulsando el acceso a fuentes de financiación no bancarias a través del sistema de garantías español. Mediante el recientemente constituido fondo de titulización Aquisgrán, cuyos bonos han empezado a cotizar en el Mercado Alternativo de Renta Fija, se facilitará el acceso a las pymes a los mercados de capitales. El fondo financiará préstamos garantizados por las sociedades de garantía y reavalados por CERSA, inicialmente con recursos procedentes de Banco Caminos y posteriormente mediante la emisión de bonos de titulización que serán suscritos por el ICO, respaldado por una garantía bilateral del FEI, con el objetivo final de que sean suscritos por inversores institucionales.

CERSA incrementó un 183% su importe reavalado en 2020, configurándose como uno de los ejes de refuerzo frente a la COVID-19. En diciembre de 2019, cubría 2.150 millones de euros de riesgo vivo por avales otorgados y en vigor[4], con una cobertura del 59% del riesgo de las operaciones afectas al reafianzamiento. Al cierre de 2020, tras la irrupción de la COVID-19, el riesgo vivo cubierto por CERSA ascendió a 3.491 millones de euros, que supusieron una cobertura del 73%. El

[4] El sistema de garantías acumulaba un riesgo vivo de 4.726 millones de euros en diciembre de 2019 y de 6.264 millones de euros en diciembre de 2020.

83% de este riesgo está vinculado a la financiación del circulante, el 16% a inversión y el 1% corresponde a avales técnicos.

GRÁFICO 1. ACTIVIDAD DE CERSA



Fuente: CERSA.

Así, desde la irrupción de la pandemia, la actividad de CERSA se ha visto reforzada a través de dos actuaciones complementarias: Por un lado, se han aprobado dos líneas de avales de 500M de euros[5] para reforzar la capacidad de CERSA dentro de las medidas aprobadas para solventar las dificultades de liquidez y acceso a la financiación ocasionadas por el COVID-19 y, por otro, con la aportación de 322 millones de euros al Fondo de Provisiones Técnicas (FPT) para hacer frente a potenciales pérdidas de la cartera de reafianzamiento y que se incluye dentro del PRTR.

B. Los fondos gestionados por AXIS

AXIS es la filial de capital riesgo del ICO, a través de la cual impulsa vías de financiación alternativa. Su actividad está orientada a fomentar el crecimiento, desarrollo e internacionalización de las empresas mediante instrumentos de capital y cuasicapital desde un esquema de colaboración público-privada. AXIS promueve el desarrollo en España del ecosistema privado de fondos de capital riesgo tanto de primeros estadios (venture capital, incubación y transferencia tecnológica) y business angels, scale up, crecimiento y deuda para movilizar inversiones en empresas.

Actualmente AXIS gestiona cuatro fondos con una cuantía total aprobada de 7.150 millones de euros, que materializan sus inversiones directas, en empresas y proyectos, e indirectas, en fondos que a su vez invierten en empresas. En

[5] La primera línea con cago a la línea de avales para liquidez y la segunda dentro de la a línea de avales para inversión y liquidez

conjunto cuentan con una capacidad de movilización total de recursos, condicionada por la absorción efectiva del sector, de hasta 15.500 millones de euros. Estos fondos son:

- **Fond-ICO Global:** dotado con 4.500 millones de euros, tras su ampliación en 2.500 millones de euros en 2020. Su objetivo es desarrollar y consolidar el ecosistema de fondos de capital riesgo de gestión privada que realicen inversiones en empresas españolas en todas sus fases de desarrollo, desde los primeros estadios hasta la expansión, crecimiento y deuda. Se instrumenta mediante convocatorias periódicas, 13 desde su creación en 2013, en las que se han aprobado inversiones en 108 fondos privados por 2.266 millones de euros, de los que se espera un efecto multiplicador de 3,9 que generará una inversión de 8.892 millones de euros en empresas españolas.

  Según el informe de fiscalización aprobado por el Tribunal de Cuentas en enero de 2022, un 69% de la cartera de inversiones de Fond-ICO Global correspondía a fondos de capital expansión, un 20% a venture capital, un 9% a fondos de deuda y el 2% restante a fondos de incubación y transferencia de tecnología.

- **Fond-ICO Pyme:** dotado con 250 millones de euros, está enfocado en la inversión en fondos que invierten en segmentos de actividad estratégicos o innovadores como la sostenibilidad e impacto social o el ecosistema emprendedor, promoviendo además la financiación complementaria a la bancaria a través de business angels o de deuda diversificada (crowdlending/crowdfunding). Se materializa a través de distintas iniciativas (Business Angels, Sostenibilidad e Impacto Social o Deuda Diversificada) y desde su puesta en marcha en 1993, el fondo ha participado en forma de capital y préstamos participativos en más de 112 fondos y/o empresas, superando los 280 millones de euros. A cierre de 2020 tenía una cartera viva de 139 millones de euros.

- **Fond-ICO Infraestructuras**: actualmente dotado con 400 millones de euros, su misión es la de invertir en activos de infraestructura sostenible en España y en el exterior con empresas españolas. A finales de 2020 tenía una cartera viva de 133 millones de euros.

- **Fond-ICO Next Tech:** Su dotación inicial es de 2.000 millones de euros, aprobada en julio de 2021. Tiene por objetivo la financiación de empresas en crecimiento y de empresas emergentes y la movilización de la inversión y el desarrollo de la actividad empresarial en tecnologías. En marzo de 2022 ha anunciado su primera inversión por 70 millones de euros.

La actividad de Axis se ha visto ampliamente reforzada como consecuencia de la pandemia y en el marco del PRTR. Durante 2020, se amplió la dotación de

Fond-ICO Global en 2.500 millones de euros hasta un total de 4.500 millones de euros. Asimismo, se lanzó a través de Fond ICO-Pyme "COVID-19 iniciativa Ecosistema Emprendedor", por 50 millones de euros (ampliable a 100 millones de euros), con el objetivo de cubrir las necesidades de liquidez de empresas innovadoras de base tecnológica con dificultad de acceso a nuevas rondas de financiación ante el impacto económico de la COVID-19. Finalmente, en 2021 se ha creado el fondo NEXT TECH que será financiado a partir de 2022 con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

C. El programa INNVIERTE del CDTI

INNVIERTE, puesto en marcha por el CDTI en 2012, persigue promover la innovación empresarial mediante el apoyo a la inversión de capital riesgo en empresas de base tecnológica o innovadoras. El programa se enmarca en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación y se instrumenta a través de la sociedad de inversión colectiva de tipo cerrado INNVIERTE Economía Sostenible SICC S.M.E., S.A., autogestionada y sometida a la supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. El CDTI-E.P. E, como promotor del programa INNVIERTE, es actualmente el accionista único de esta sociedad.

Los importes de inversión se ajustan a cada necesidad de inversión en función de la etapa de crecimiento en la que se encuentre la empresa y sus necesidades concretas. Las entidades destinatarias son:

- pymes españolas, en etapas tempranas, de base tecnológica o innovadoras, y que presenten un alto potencial de retorno.
- Empresas de capitalización media innovadora (MIDCAPS) tecnológicas e industriales con importantes necesidades de capital para financiar fases de rápido crecimiento.

A 31 de diciembre de 2020 el patrimonio de INNVIERTE Economía Sostenible SICC S.M.E., S.A era de 420,7 millones de euros, año en el que se reforzó su capital con una aportación patrimonial de 109,9 millones de euros, y tiene una cartera viva de 250 millones de euros. Desde su creación, ha invertido en 97 empresas en coinversión directa y en 14 entidades de capital riesgo actuando como fondo de fondos. Parte de esa actividad procede, desde 2019, de su trabajo con una facilidad de coinversión con entidades de capital riesgo, sociedades de inversión e inversores corporativos.

INNVIERTE se ha visto reforzado en 2021 con una nueva iniciativa para fomentar la capitalización de empresas de base tecnológica e innovadoras ubicadas en España en el marco del PRTR y financiado con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE. Dentro de este programa, el CDTI participará con 120 millones de euros como inversor ancla en los vehículos de inversión seleccionados para que puedan llevar a cabo su estrategia inversora.

El germen de este programa fue NEOTEC Capital Riesgo Sociedad de Fondos, promovida en 2005 entre el CDTI y el Fondo Europeo de Inversiones con el objetivo de dinamizar el mercado de capital riesgo orientado al sector TIC. La modalidad NEOTEC Capital Riesgo tenía, al cierre de 2020, un patrimonio neto de 85 millones de euros y una cartera viva de 53,8 millones de euros en inversiones en fondos tecnológicos e innovadores. La modalidad COINVERSIÓN NEOTEC, que apoyaba directamente a pymes de base tecnológica, contaba a finales de 2020 con un patrimonio neto de 2,7 millones de euros y una cartera viva de 1 millón de euros. Ambos fondos también podrán ser objeto de evaluación como evidencia previa, de disponer de información suficiente.

D. Los préstamos participativos de ENISA

El objetivo de ENISA es prestar apoyo financiero a proyectos de emprendimiento innovador de pequeñas y medianas empresas. ENISA es una empresa pública dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, creada en 2004.

ENISA trabaja exclusivamente con un producto financiero, el préstamo participativo. Realiza su actividad a través de préstamos participativos, que canalizan a través de distintas líneas o programas de financiación dirigidos a jóvenes, emprendedores, pymes o empresas de base tecnológica, entre otros. A cierre de 2020 tenía un patrimonio neto de 227 millones de euros y una cartera viva de 270 millones de euros.

ENISA ha visto reforzada su actividad en 2021 y en el marco del PRTR con la creación de nuevas líneas de financiación. Además de las tradicionales líneas de Jóvenes Emprendedores, Emprendedores y Crecimiento, desde 2021 ENISA gestiona desde 2021 recursos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en dos líneas adicionales: AgroInnpulso (13 millones de euros) y Emprendedoras Digitales (51 millones de euros), respectivamente. El objetivo de éstas es impulsar la transformación digital en los sectores agrarios y el emprendimiento digital femenino.

E. La línea de venture capital de COFIDES

COFIDES es una sociedad público- privada cuyo objetivo es contribuir a la internacionalización de la economía española y promover el desarrollo económico. COFIDES puede financiar con sus recursos propios proyectos de inversión privados y viables que se lleven a cabo en países emergentes o en desarrollo en los que exista interés español. Además, como entidad gestora de los fondos estatales FIEX y FONPYME, de la Secretaría de Estado de Comercio, COFIDES puede financiar proyectos de inversión en cualquier país del mundo.

COFIDES abrió en 2019 una línea para inversión en venture capital con cargo a los fondos públicos FONPYME y FIEX, por un importe de 20 millones de euros, que fueron formalizados en 2020. Para ello, usó el formato de inversión en fondos con

una política de inversión dirigida a participar en empresas con elevado componente tecnológico que se encuentren tanto en fases iniciales, en las que, dado su modelo de negocio, se internacionalizan desde un primer momento. Su cartera viva es de 9 millones de euros.

A raíz de la COVID-19, a COFIDES se le ha encomendado la gestión del Fondo de Recapitalización de empresas afectadas por COVID, dotado con 1.000 millones de euros. Este instrumento, por su especificidad, queda fuera del alcance de este estudio.

2.1.2. Objetivo y alcance

La AIReF iniciará en esta primera fase del SR2022-2026 los trabajos de revisión de los instrumentos financieros de impulso a la pyme que se han visto reforzados a raíz de la COVID-19. Esta evaluación abarcaría, en particular, la actividad de los instrumentos financieros mencionados en la sección anterior desde el año 2000, o desde el inicio de su actividad, hasta finales de 2022:

CUADRO 3. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN. INSTRUMENTOS

Instrumento[6]	Gestor	Cartera Viva (M€)	Patrimonio neto (M€)
Reaval	CERSA	3.491	382,7
Fond-ICO Global	AXIS	2.266	4.500
Fond-ICO Pyme		139	250
Fond-ICO Infraestructuras		133	400
Fond-ICO Next Tech		-	2.000
INNVIERTE	CDTI	250	421
COINVERSIÓN NEOTEC		1	2,4
NEOTEC Capital Riesgo		53,8	85
Préstamos participativos	ENISA	270	227
Línea de Venture Capital	COFIDES	9	20
Total		**6.612.8**	**8.288,1**

El objetivo de esta evaluación es analizar la eficacia de los instrumentos anteriores con la finalidad de mejorarlos y que resulten más útiles en el apoyo a las pymes y en la consecución de sus objetivos de impulso de la digitalización, innovación, emprendimiento y crecimiento empresarial. La evaluación se estructurará en tres ejes de análisis, cuyos resultados proporcionarán

[6] Datos a 31 de diciembre de 2020.

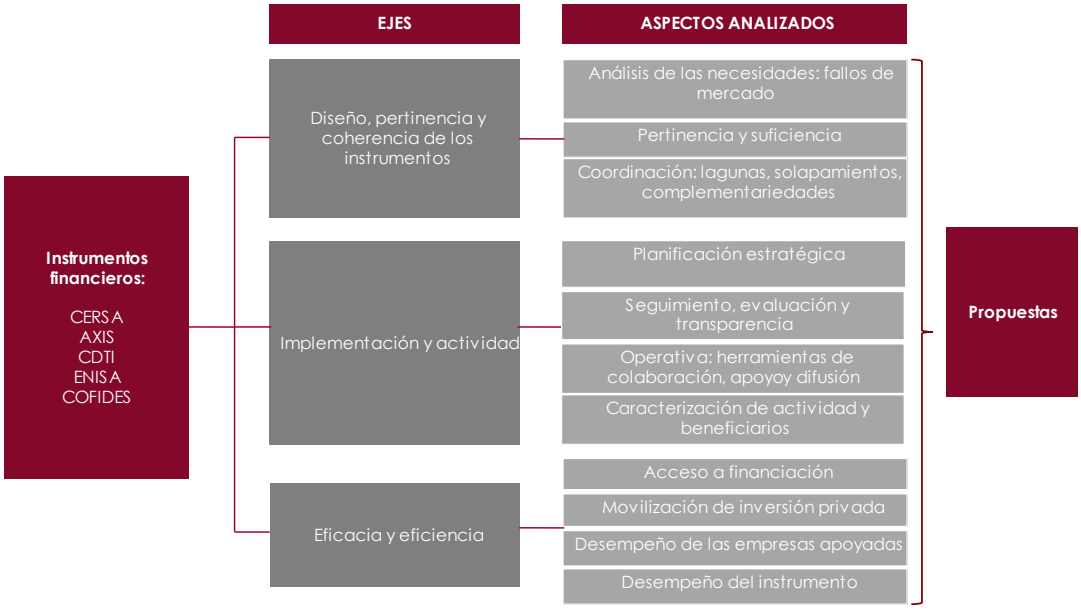
información sobre el ciclo de vida completo de los instrumentos: diseño, implementación y resultados e impacto.

En el eje 1 se abordará el diseño de los instrumentos y se analizará su pertinencia, coherencia y sus mecanismos de coordinación. Se identificarán los fallos de mercado que justifican la intervención pública, se analizará si los objetivos establecidos dan respuesta a dichos fallos de mercado y se estudiará si los instrumentos están alineados con dichos objetivos en su diseño y su dimensión. Además, se analizará la coordinación entre ellos y con otros instrumentos de política relacionados, identificando lagunas, solapamientos y complementariedades.

En el eje 2 se estudiará la implementación y la actividad de los instrumentos. Para ello, se comprobará si existe una adecuada planificación estratégica para la selección de operaciones, si la información y los canales de comunicación son suficientes y eficaces para llegar a los destinatarios últimos o a los intermediarios financieros, si el apoyo financiero se acompaña o está coordinado con otro tipo de asesoramiento, si el diseño de las líneas u operaciones (precios, cobertura, umbrales de inversión, plazos, etc.) son adecuados, si se cuenta con los sistemas de información adecuados para el seguimiento y evaluación de la actividad y su grado de transparencia. También se caracterizará a los beneficiarios y las actividades financiadas con el fin de analizar su ajuste a los objetivos que se persiguen.

En el eje 3 se analizarán la eficacia y la eficiencia de los instrumentos. Para este análisis se considerará la adicionalidad generada por estos instrumentos en distintas dimensiones: impacto en el acceso a la financiación de las empresas, en su capacidad para movilizar financiación privada, en el desempeño de las empresas apoyadas y en el del propio instrumento. Para ellos se tendrá en cuenta el tipo de instrumento y los objetivos que persigue cada uno de ellos. Conviene señalar que el alcance de este eje estará marcado por las dificultades que han enfrentado trabajos similares en la literatura académica, relacionadas con limitaciones en el acceso a la información o con los complejos mecanismos a través de los que actúan estos instrumentos, que dificultan establecer relaciones de causalidad (Brander et al., 2014). Sin embargo, la actual apuesta del sector público en este ámbito y la escasa evidencia empírica para el caso español aconsejan analizar en profundidad las posibilidades de realizar ejercicios de este tipo que puedan contribuir a un mejor conocimiento del impacto de la intervención pública.

CUADRO 4. ESQUEMA DEL ESTUDIO. INSTRUMENTOS



El resultado de la evaluación se recogerá en un documento que estará organizado en tres bloques: en el primero se describirán el objeto de la evaluación, los análisis planteados y las metodologías y bases de datos utilizadas; en el segundo se incluirán las evidencias encontradas como resultado de la evaluación para cada uno de los ejes de análisis y en el tercero se formularán propuestas de mejora a partir de las conclusiones alcanzadas en cada uno de los ejes e instrumentos analizados.

2.1.3. Metodología

Para la realización de este estudio será preciso combinar metodologías cualitativas y cuantitativas:

- Será preciso realizar una **revisión legislativa y documental** sobre los instrumentos analizados y sus ámbitos de actuación con el fin de determinar la justificación de su existencia, sus objetivos y fines, sus relaciones con otros instrumentos y su actividad y desempeño.

- Se efectuará una **revisión de la literatura académica y de los informes de política** en el ámbito nacional e internacional para conocer la evidencia teórica y empírica sobre los fallos de mercado identificados, los tipos de instrumentos utilizados, los determinantes de su desarrollo y sus resultados.

- Se realizará un ejercicio de **identificación de buenas prácticas** en el ámbito nacional e internacional orientado a mejorar la práctica actual en nuestro país en este ámbito.

- Se realizarán **entrevistas con gestores de los instrumentos, con intermediarios entre el sector público y las empresas y sus principales representantes y con**

las propias empresas con el fin de conocer su experiencia y recoger su visión sobre la necesidad de intervención pública en este ámbito.

- Se realizará un **análisis cuantitativo** para cuantificar y caracterizar la actividad de los instrumentos y sus beneficiarios.

- Se emplearán **métodos cuantitativos de evaluación de impacto** de naturaleza contrafactual, que tienen por objetivo identificar los efectos propios de la intervención de forma aislada de otros determinantes que pueden explicar el comportamiento de las variables objeto de estudio (Blundell y Costas Dias, 2000; Angrist y Pischke, 2009; Abadie y Cattaneo, 2018).

Tanto la OCDE como el Banco Mundial han publicado manuales para la evaluación de impacto de los sistemas de garantías. El objetivo de estas guías es establecer los fundamentos necesarios para evaluar la adicionalidad financiera, adicionalidad económica y sostenibilidad financiera de los programas de garantías[7]. Los trabajos realizados en este marco utilizan modelos de regresión con controles en los que se tratan de controlar los problemas de sesgo de selección y causalidad inversa (Jibril, 2021). La Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL) evaluó el sistema de garantías español en 2011. García- Tabuenca y Crespo – Espert analizaron en 2007 la eficiencia de las pymes apoyadas por las garantías de CERSA frente a las que recibían un crédito del ICO. De la Fuente Cabrero y de Castro Pardo analizaron en 2019 el riesgo de impago de la cartera de garantías formalizadas por las SGR españolas, encontrando resultados para la mejora de la distribución de las garantías en el sistema y su cobertura del riesgo de las pymes.

En la literatura académica se ha analizado el impacto del capital riesgo en el conjunto de la economía, en el desempeño económico de las empresas apoyadas, en la movilización adicional de recursos y en el desarrollo de la innovación[8]. También se ha analizado desde un punto de vista teórico el impacto de las políticas fiscales en el capital riesgo (Keuschnning y Nielsen, 2003). Algunos de los estudios anteriores se han centrado en los impactos generados por el sector público: en su capacidad de movilizar capital privado frente a un posible efecto expulsión o crowding out (Lerner, 2009, Brander et al., 2010) y en las diferencias en el desempeño de empresas apoyadas por capital público, privado o mixto. Para ello, es preciso recurrir a microdatos de la actividad de los distintos fondos y entidades y de las empresas apoyadas, cuyo desempeño se mide generalmente en términos de ventas, resultados financieros, empleo o éxito en la salida (al mercado público de capitales, liquidación o continuidad). En la estimación de los impactos se utilizan modelos de regresión con controles, en ocasiones combinados con técnicas de emparejamiento, modelos de regresión en

[7] Ver Valentin (2013) para una revisión de la evidencia sobre los sistemas de garantías.
[8] Ver Strömberg (2009) para un resumen de la evidencia del capital riesgo sobre estos aspectos.

discontinuidad, *switching regression*, variables instrumentales o análisis envolvente de datos. En España se ha analizado el apoyo público al capital riesgo (Balboa et al. 2007), se han realizado evaluaciones de impacto de los préstamos participativos proporcionados por ENISA (Martí, 2020) y se ha comparado el desempeño de empresas financiadas con los préstamos participativos de ENISA con compañías similares participadas por capital riesgo (Contell et al., 2014).

La definición de los ejercicios que se realicen en este estudio dependerá de la información disponible y de los objetivos que se prioricen en cada uno de los instrumentos analizados.

2.1.4. Bases de datos y otras fuentes de información

Para el desarrollo de este estudio **será necesario contar, al menos, con la siguiente información:**

- Estrategias horizontales y sectoriales de los ámbitos de actuación de los instrumentos y planes de acción que las desarrollan, así como estudios de diagnóstico en los que se apoyan.

- Leyes, normas, reglamentos y otros documentos que establecen el marco de actuación y la descripción de los instrumentos analizados.

- Memorias, informes de seguimiento y de evaluación sobre los instrumentos. Información sobre dotaciones presupuestarias, cartera y actividad de los instrumentos analizados.

Por otro lado, los análisis cuantitativos sobre la eficacia de los instrumentos se fundamentarán en el uso de microdatos de las empresas, instrumentos y operaciones procedentes de sus registros de gestión y seguimiento. En particular, en este proyecto será fundamental contar con:

- **Microdatos registrados de las operaciones realizadas con cargo a los instrumentos financieros seleccionados para su evaluación (CERSA, Fond-ICO Global, Fond-ICO pyme, Fond-ICO Infraestructuras, Fond-ICO Next Tech, INNVIERTE, NEOTEC, ENISA, COFIDES),** con información sobre beneficiarios, intermediarios, tipo de operación, volumen, indicadores de seguimiento, etc.

- Microdatos de la **Central de Balances (CBI) del Banco de España y del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España**, con información detallada de las cuentas anuales de las empresas, que facilita el seguimiento de sus resultados.

Por otro lado, si se realiza una comparación de los instrumentos públicos con los privados será necesario acceder a bases de datos privadas sobre fondos de capital riesgo privados.

2.1.5. Gobernanza y organismos participantes

La gobernanza de este proyecto se estructura de la siguiente manera:

1) **La AIReF llevará a cabo la dirección, coordinación, supervisión y desarrollo de la evaluación.** Para ello, además de su equipo interno de evaluación podrá contar con medios externos especializados en la evaluación de políticas del ámbito financiero o del desarrollo empresarial.

2) **El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, coordinará el proyecto por la parte del cliente**, asegurando la implicación de todos los órganos y organismos de la administración que resulten relevantes, así como la disponibilidad de información y microdatos requeridos para el desarrollo de este estudio. A tales efectos, será el punto de contacto principal de la AIReF con el Gobierno, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de la AIReF con cada una de las unidades implicadas.

Además, será necesaria la participación de:

3) **Las empresas, organismos y entes públicos responsables de los instrumentos financieros analizados:** CERSA, ICO-AXIS, CDTI, ENISA y COFIDES.

4) **Los departamentos ministeriales a los que están adscritos los entes públicos anteriores y aquellos con competencias en las políticas que se pretenden impulsar,** en particular: la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, la Secretaría General de Industria y Pyme, la Secretaría General de Innovación y la Secretaría de Estado de Comercio.

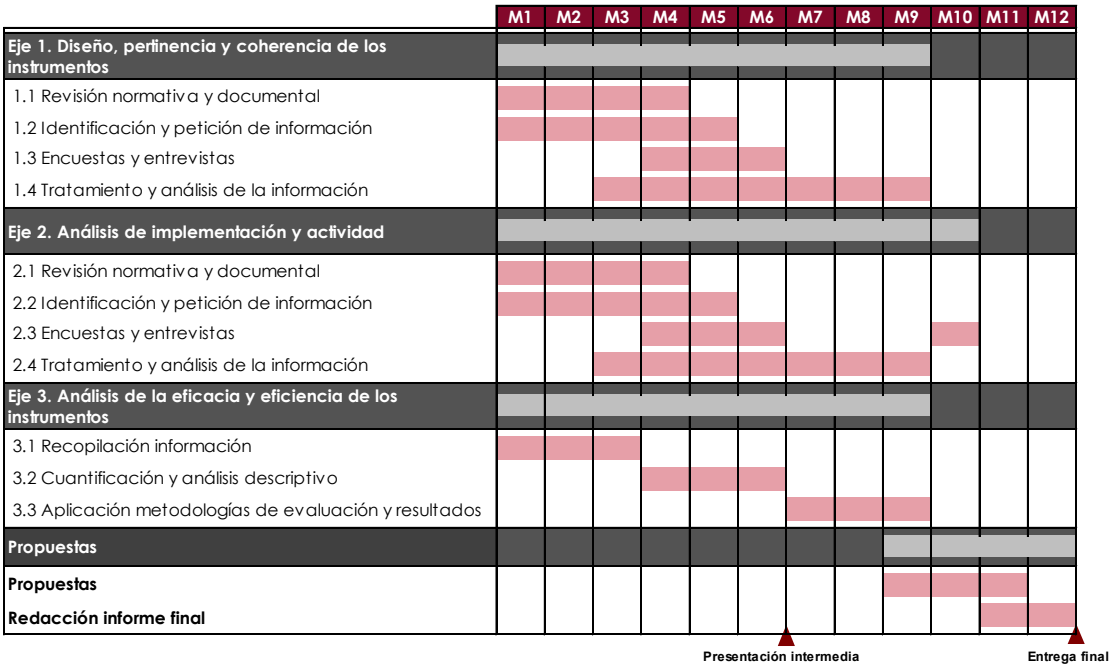
5) Por otro lado, dada la necesidad de contar con información del desempeño de las empresas en las evaluaciones cuantitativas planteadas anteriormente, será precisa la participación del **Banco de España** y el **Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España**, como responsables de las bases de datos de la Central de Balances, construida a partir de la información que las empresas proporcionan al Banco de España y sus cuentas anuales depositadas en los registros mercantiles, que facilita el seguimiento de sus resultados.

2.1.6. Cronograma

El plazo máximo de finalización de los trabajos, una vez aprobado el presente plan de acción, será de doce meses a partir de la efectiva incorporación de los medios externos. Para el inicio del cómputo de los plazos será preciso, también, que la AIReF cuente con la información indispensable para la realización de las evaluaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, **se realizará una presentación intermedia del avance de los trabajos al finalizar el sexto mes desde la incorporación de los medios externos.**

CUADRO 5. CRONOGRAMA. INSTRUMENTOS



2.2. Proyecto de evaluación 2: Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo

Esta evaluación abordará el análisis de la eficiencia técnica y económica de la asistencia sanitaria proporcionada a través del mutualismo administrativo. A continuación, se describen las principales características del sistema. Después se especifican los ejes del análisis y se expone la metodología, las técnicas y datos que se requerirán para la evaluación. Finalmente, se establece la gobernanza de la evaluación, así como su cronograma.

2.2.1. Contexto

2.2.1.1. Mutualismo y asistencia sanitaria

El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, del personal al servicio de la Administración de Justicia y de las Fuerzas Armadas dispone de dos mecanismos de protección: los derechos pasivos y el mutualismo administrativo. El mutualismo gestiona las prestaciones sociales y la asistencia sanitaria para estos funcionarios y sus beneficiarios.

Específicamente, la gestión de la asistencia sanitaria, que será analizada por la AIReF, se realiza a través tres mutualidades: Muface (Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado), **Mugeju** (Mutualidad General Judicial) e **Isfas** (Instituto Social de las Fuerzas Armadas), creadas entre 1975 y 1978.

La asistencia sanitaria se concreta en tres servicios y prestaciones que tienen por objeto conservar o restablecer la salud de sus beneficiarios (los funcionarios y sus familiares y asimilados), así como su aptitud para el trabajo:

1. **Los servicios sanitarios**

Comprenden la atención primaria (incluida la atención primaria de urgencia en régimen ambulatorio o a domicilio) y la atención especializada (en régimen ambulatorio u hospitalario, incluidos los servicios de urgencia hospitalaria).

La cobertura de los funcionarios se realiza a elección de estos, bien a través de los servicios de salud de las comunidades autónomas o del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa) en Ceuta y Melilla, o bien mediante la contratación de la prestación de servicios con compañías de seguro con las que las mutualidades conciertan. Además, en el caso de Isfas, se concierta con la Sanidad Militar para la prestación sanitaria. De acuerdo con la normativa, cuando la sanidad se provee desde el sector privado debe garantizar el contenido de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud (SNS).

Finalmente, los mutualistas pueden cambiar su elección inicial de ser atendidos a través del SNS o de una de las compañías privadas concertadas (o cambiar de una a otra compañía). Existe un periodo ordinario de cambio anual (enero)

aunque también se abre la posibilidad de cambios extraordinarios en determinadas circunstancias a largo del año.

2. **La prestación farmacéutica**

Consiste en la prescripción y dispensación de las especialidades farmacéuticas, fórmulas magistrales, efectos y accesorios farmacéuticos y otros productos sanitarios reconocidos por la legislación sanitaria vigente y con la extensión determinada para todo el SNS. La prestación farmacéutica tiene las mismas características que en el caso del Régimen General de la Seguridad Social.

La prestación farmacéutica se concreta a través de distintas vías:

- **Mediante la dispensación de medicamentos en oficina de farmacia** que hayan sido prescritos en talonarios de recetas previamente solicitados y asignados al mutualista. La receta puede ser convencional (en papel) o electrónica. Esta última funciona en todo el territorio nacional para los mutualistas que han elegido la opción pública y únicamente en Cantabria, por el momento, para los que han escogido la privada. Las recetas corren a cargo de la mutualidad, pero los mutualistas contribuyen, como norma general, mediante el pago del 30% del precio de venta al público del medicamento recetado y dispensado en las oficinas de farmacia.

- **A través de la aplicación de tratamientos con medicamentos para pacientes ambulatorios que no tienen la calificación de uso hospitalario y que para su administración no requieren la participación de facultativos especialistas, pero que se dispensan en los servicios de farmacia de los hospitales**. En este caso no existe aportación del paciente. Las recetas de los pacientes que han elegido la opción privada corren a cargo de la mutualidad, mientras que las de los que han optado por la atención a través del SNS son asumidas por este.

- **La dispensación en hospitales y centros a cargo de las compañías comprende los medicamentos, productos sanitarios y dietéticos que los pacientes hospitalizados precisen**, así como el suministro a los pacientes ambulatorios de medicamentos de "uso hospitalario", vacunas y otros. Los medicamentos suministrados por los servicios de farmacia hospitalaria están exentos de aportación y son a cargo de las compañías responsables del servicio sanitario en el caso de los pacientes que hayan elegido la opción privada y del SNS si han escogido la pública.

3. **Las prestaciones complementarias**

Constituyen un soporte para garantizar una asistencia sanitaria adecuada. Se concretan en servicios o ayudas económicas que cubren parte o la totalidad del coste de las prestaciones ortoprotésicas, dentarias, oculares y otras, como el transporte sanitario, la dietoterapia o la oxigenoterapia a domicilio.

2.2.1.2. Gobernanza de la asistencia sanitaria del mutualismo

Las tres mutualidades son administraciones integrantes del SNS, aunque se trata de organismos autónomos adscritos a ministerios distintos al de Sanidad. Muface depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública (Secretaría de Estado Función Pública); Isfas está adscrito al Ministerio de Defensa (Subsecretaria de Defensa); y Mugeju al Ministerio de Justicia (Secretaría de Estado de Justicia).

Los órganos de gobierno de las mutualidades responden a una estructura doble. Por un lado, disponen de órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión; por otro lado, cuentan con órganos de dirección y gestión o gerencia. **Las mutualidades tienen una estructura territorial extensa.** Además de los servicios centrales, cuentan con servicios en todas las provincias.

Con el fin de gestionar la asistencia sanitaria, las tres mutualidades se relacionan con un amplio abanico de actores.

- **Por lo que se refiere a los servicios sanitarios, los que eligen la opción pública reciben su asistencia a través de la** *red* **del SNS**. Esta asistencia se regula en un **concierto con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** (el actual está vigente hasta 2026). Además, las mutualidades firman **conciertos con aseguradoras privadas para proveer la asistencia sanitaria a quienes han elegido la opción privada**. El concierto regula una prima por persona y mes, entre otros muchos aspectos. Las mutualidades se obligan a abonar a las compañías esta prima que varía en función de la edad del mutualista. En el actual concierto de Muface se han establecido siete grupos etarios, mientras que solo son tres en los de Mugeju e Isfas. Para 2022, por ejemplo, en Muface, la prima oscila entre 76,06 euros/mes para el grupo de menor edad, hasta 109,87 euros/mes para los mayores de 74 años.

  Las compañías concertadas han ido variando a lo largo del tiempo y son distintas para cada mutualidad[9]. Cuando estas compañías no cuentan con medios propios para proveer la asistencia sanitaria, deben concertarlos con otros operadores de asistencia sanitaria.

  Los conciertos se complementan con los convenios que las mutualidades puedan suscribir con los servicios regionales de salud para que los mutualistas residentes en municipios de menos de 20.000 habitantes y que optaron por la opción privada puedan recibir atención primaria y de urgencias. En los últimos dos años, Muface, Isfas y Mugeju han conveniado conjuntamente con los servicios de salud de ocho comunidades autónomas. Además, Isfas dispone de un concierto con la

[9] Hasta 2024, Muface ha firmado con las compañías Segurcaixa Adeslas, Asisa y DKV; Isfas ha concertado con Segurcaixa Adeslas y Asisa; Mugeju con Asisa, DKV, Mapfre, Sanitas, Segurcaixa Adeslas y la Nueva Mutua Sanitaria del Servicio Médico.

Sanidad Militar para aquellos mutualistas residentes en localidades con hospital militar.

La cobertura sanitaria de los funcionarios públicos que prestan servicios en el extranjero es contratada con una aseguradora que preste servicios en el ámbito internacional. Cubre la asistencia con un contenido análogo al de la prestación en el territorio nacional mediante un sistema de reintegro de gastos a través de la compañía. El sistema se extiende a los beneficiarios de las mutualidades que residan voluntariamente en un país de la UE.

- **En relación con la prestación farmacéutica,** las tres mutualidades colaboran con el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España (CGCOF) y con la Organización Médica Colegial que se integra por los Colegios Provinciales Oficiales de Médicos y por el Consejo General (CGCOM).

  En 2021, Muface, Isfas y Mugeju firmaron con el CGCOF las prórrogas previstas en sus respectivos conciertos en los que se fijan las condiciones para la ejecución de la prestación farmacéutica a través de farmacias. Isfas también cuenta con un concierto para la colaboración de las farmacias militares en su prestación farmacéutica. Además, Muface dispone de un convenio con el CGCOM para la validación de datos de médicos colegiados incluidos en MEDISAN que tiene por finalidad la acreditación de los profesionales a efectos de prescripción. El convenio incluye también una adenda para el desarrollo e implementación de la receta electrónica.

- Por último, las **prestaciones complementarias** son gestionadas por las propias mutualidades.

2.2.1.3. Régimen económico y financiero de la asistencia sanitaria de las mutualidades

Las mutualidades se financian con las cotizaciones de los mutualistas, la aportación y la subvención del Estado, otros ingresos diversos (rendimientos de cuentas y valores, ingresos patrimoniales, etc.) y el remanente de tesorería.

El porcentaje de cotización de los funcionarios en activo y asimilados integrados en cada una de las mutualidades se fija en el 1,69% sobre los haberes reguladores. El ingreso de esta cuota lo realiza o bien la administración en la que presta servicios el funcionario mediante la correspondiente retención en nómina, o bien el propio mutualista en el caso de encontrarse en situación de servicios especiales o asimiladas en la que no se le practique retención. En concreto, las cuotas mensuales de cotización para 2022 se recogen en el cuadro 6.

CUADRO 6. CUOTAS MENSUALES DE COTIZACIÓN DE FUNCIONARIOS EN ACTIVO Y ASIMILADOS EN 2022

Grupo/Subgrupo de funcionarios	Cuota mensual en euros
A1	50,42
A2	39,69
B	34,74
C1	30,48
C2	24,11
E (Ley 30/1984) y Agrupaciones Profesionales	20,56

Fuente: Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022.

La cuantía de aportación del Estado representa un porcentaje de los haberes reguladores y es distinto en función de la mutualidad (para 2022 es 7,19% en Muface; 11,02% para Isfas y 5,91% para Mugeju). A su vez, de dichos tipos, una parte corresponderá a la aportación del Estado por funcionario activo y otra parte a la aportación por pensionista exento de cotización. La aportación del Estado se realiza con cargo a los PGE, con independencia de en qué administración presta sus servicios el funcionario mutualista.

Con las cotizaciones de los mutualistas y la aportación del Estado se financian las prestaciones contributivas del mutualismo, es decir, la asistencia sanitaria, pero también otras: subsidios por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural; prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez; prestaciones para la remuneración de la persona encargada de la asistencia del gran inválido; indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o acto de servicio; servicios sociales; asistencia social; y ayudas económicas en los casos de partos múltiples.

Por su parte la subvención del Estado cubre la prestación por hijo a cargo con discapacidad (prestación no contributiva) y la cobertura del déficit del Fondo Especial, formado por las mutualidades que se integraron en Muface, Isfas o Mugeju.

En relación con el presupuesto inicial para 2022, en Muface es de 1.905,8 millones de euros, de los que la aportación del Estado supone el 77,2%, las cotizaciones de funcionarios un 18,9%, la subvención del Estado un 3,5% y otros ingresos alcanzaron un 0,4%. Isfas cuenta con un presupuesto de 831,6 millones de euros. De este, la aportación del Estado ascendió al 84,1%, las cotizaciones al 12,5% y la subvención del Estado al 3,1%. El presupuesto de Mugeju es de 125 millones de euros. La aportación del Estado supone el 74,5% del total, mientras que las cotizaciones y la subvención suponen el 21,6% y el 3,7%, respectivamente.

El presupuesto de las tres mutualidades se compone fundamentalmente de dos programas de gasto: las prestaciones económicas y la asistencia sanitaria (conciertos, prestación farmacéutica y prestaciones complementarias). La mayor parte de estos presupuestos se destina a la asistencia sanitaria. Muface

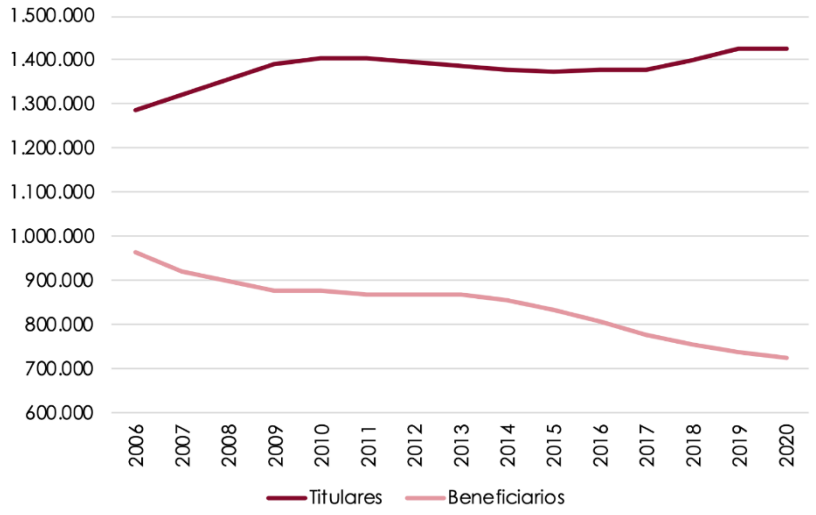
dedica más del 82% de su presupuesto a la asistencia sanitaria, prestación farmacéutica y complementarias (74% servicios sanitarios, 26% farmacia y complementarias); Isfas más del 90% (72% servicios sanitarios, 28% farmacia y prestaciones complementarias) y Mugeju más del 78% (77% servicios sanitarios y 23% farmacia y prestaciones complementarias). Las mutualidades destinan a sus gastos de funcionamiento entre el 1,87% de Muface y el 5,28% en el caso de Mugeju.

2.2.1.4. Evolución de los mutualistas: características y elección del sistema de provisión de la asistencia sanitaria

Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado, de la Administración de Justicia, los militares de carrera de las Fuerzas Armadas, de la Guardia Civil, el personal estatutario del CNI y el personal civil de los cuerpos del Ministerio de Defensa se incorporan obligatoriamente a las mutualidades correspondientes y conservan su condición de mutualistas incluso una vez jubilados. La asistencia sanitaria se dispensa tanto a los titulares como a los beneficiarios de estos, que pueden comprender al cónyuge o análogo, descendientes y ascendientes siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos por la Seguridad Social.

Los mutualistas (suma de titulares y beneficiarios) han disminuido, pasando de 2.251.487 (1.287.045 titulares) en 2006 a 2.150.803 (1.425.491 titulares) en 2020. El análisis separado de titulares y beneficiarios revela que, en el conjunto del periodo, el número de titulares se ha incrementado en 138.446 personas, mientras que en 2020 hay 239.130 beneficiarios menos que en 2006 (gráfico 2).

GRÁFICO 2. TITULARES Y BENEFICIARIOS DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO, 2006-2020

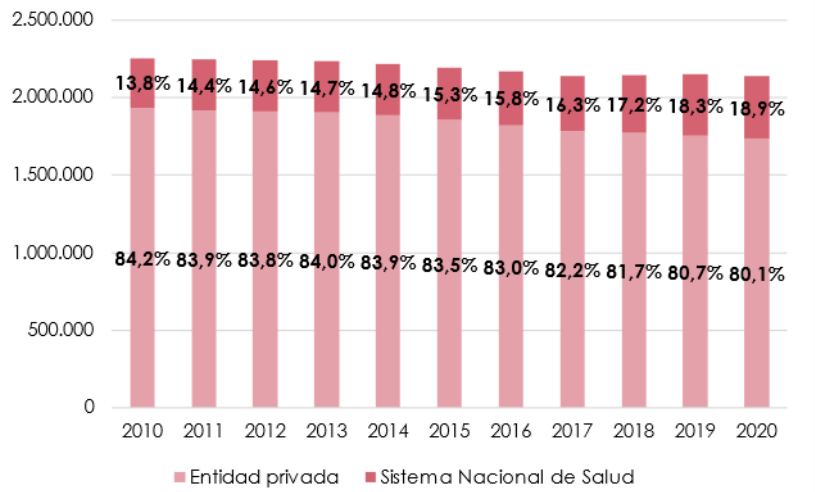


Fuente: Memorias anuales de Muface, Mugeju e Isfas.

El porcentaje de mutualistas que reciben la atención sanitaria a través del SNS ha aumentado del 14% en 2010 a un casi 19% en 2020 (gráfico 3). Por otra parte, los mutualistas residentes en el extranjero han representado en torno al 0,5% del

colectivo protegido a lo largo del periodo (10.800 en 2020). Por último, los mutualistas que reciben asistencia sanitaria a través de la Sanidad Militar representan cada vez un porcentaje menor, descendiendo desde el 1,5% en 2010 (33.350) a un 0,4% en 2020 (8.950).

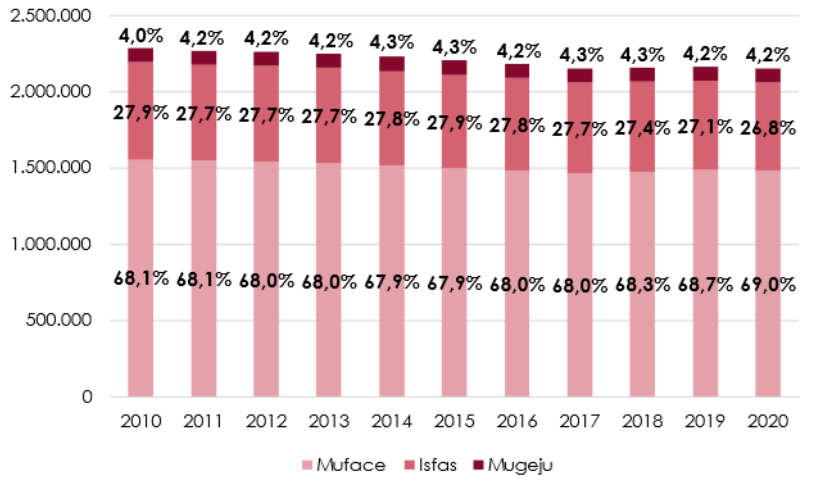
GRÁFICO 3. MUTUALISTAS POR MODALIDAD DE ASISTENCIA SANITARIA, 2010-2020



Fuente: Memorias anuales de Muface, Mugeju e Isfas.

Muface es la que cuenta con más mutualistas. En 2020, cubría a 1.483.860 personas (1.011.582 titulares), que suponen el 69% del colectivo protegido por el mutualismo. **Le sigue Isfas** con 576.314 mutualistas (356.040 titulares), que representan el 26,8%, **y Mugeju** con 90.629 (57.869 titulares), un 4,2% (gráfico 4). Durante el periodo, el colectivo de Muface ha disminuido un 5%, el de Isfas un 10% mientras que la reducción del colectivo de Mugeju no alcanza el 1%.

GRÁFICO 4. MUTUALISTAS POR ENTIDAD, 2010-2020



Fuente: Memorias anuales de Muface, Mugeju e Isfas.

Muface es la entidad con mayor proporción de mutualistas atendidos en el SNS (23,7%). Isfas destaca por el elevado porcentaje de mutualistas que optan por la asistencia privada (91,1%) y le sigue Mugeju, con un 80,9%. Muface y Mugeju comparten una tendencia creciente del porcentaje de mutualistas adscritos a la sanidad pública.

La evaluación tendrá en cuenta un conjunto amplio de características socioeconómicas y demográficas de los mutualistas para analizar su influencia en la eficiencia técnica y económica del sistema.

2.2.1.5. Mutualismo y gasto sanitario

En 2019, el gasto sanitario del mutualismo alcanzó los 2.230 millones de euros, lo que representa el 2,97% del gasto sanitario público total en el país (cuadro 7). Esta cifra incluye los servicios sanitarios y la farmacia hospitalaria ambulatoria de los mutualistas que eligen la provisión privada, el gasto farmacéutico de receta de todos los mutualistas y las prestaciones complementarias.

CUADRO 7. GASTO SANITARIO PÚBLICO POR SECTORES EN 2019

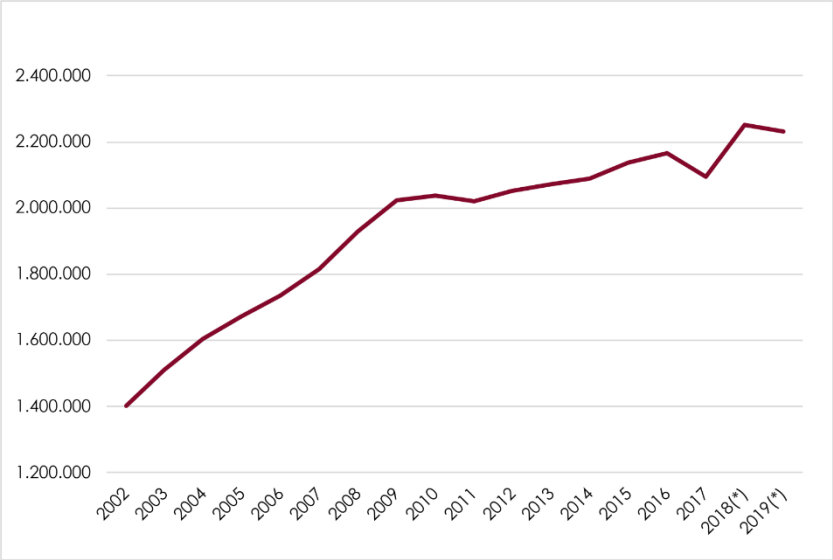
	Miles de euros	Participación (%)
Administración central	639.768	0,85
Sistema de Seguridad Social	1.714.121	2,28
Mutualidades de funcionarios	2.230.710	2,97
Comunidades autónomas	69.743.654	92,96
Corporaciones locales	696.804	0,93
Total	75.025.058	100

Nota: El gasto derivado de la asistencia sanitaria de los mutualistas que eligen la asistencia sanitaria por la Sanidad Pública se incluye en el sector Comunidades Autónomas.

Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público 2019.

El gasto sanitario de las mutualidades muestra una tendencia creciente durante las últimas dos décadas (gráfico 5). Entre 2002 y 2019, el gasto creció un 59,2%, lo que supone una tasa anual del 2,8%. Este crecimiento fue más acelerado en la primera mitad del periodo (5,4% anual entre 2002 y 2009) y se ralentizó en la segunda mitad (1,0% anual entre 2009 y 2019).

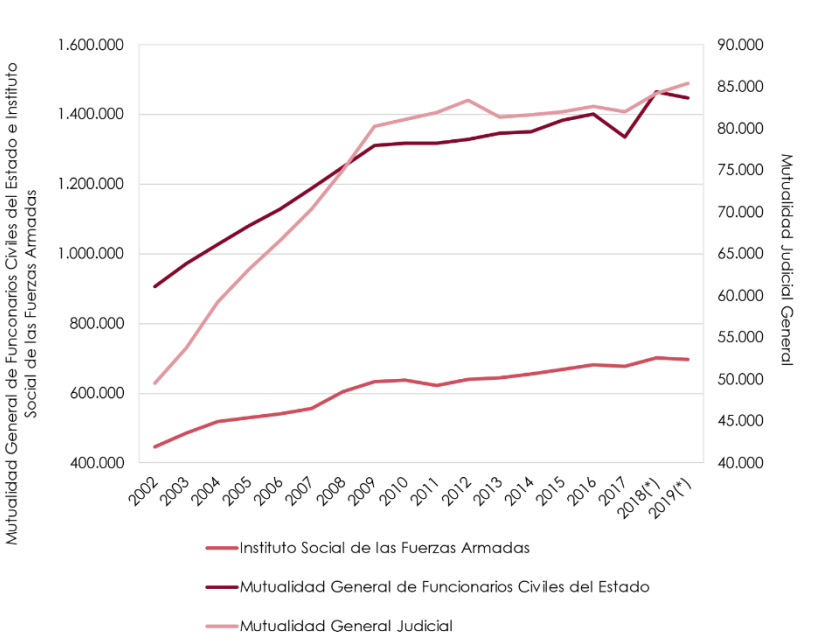
GRÁFICO 5. GASTO SANITARIO DE LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS, 2002-2020 (MILES DE EUROS CORRIENTES)



(*) Nota: datos provisionales.
Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público 2019 y memorias anuales de Muface, Mugeju e Isfas.

Del total de gasto sanitario, Muface representaba un 64,9% en 2019, Isfas un 31,3% y Mugeju un 3,8%. Las tres mutualidades han contribuido al incremento del gasto sanitario del mutualismo en el periodo de 2002 a 2019. En concreto, el gasto sanitario de Muface creció a una tasa anual del 2,7%, el de Isfas del 2,8% y el de Mugeju del 3,3% (gráfico 6).

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO DE MUFACE, ISFAS Y MUGEJU, 2002-2019 (MILES DE EUROS CORRIENTES)



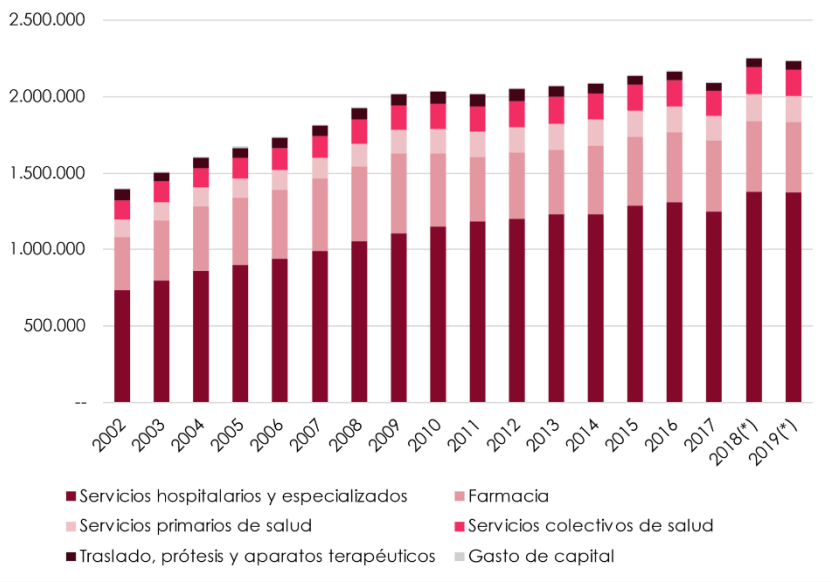
(*) Nota: datos provisionales.
Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público 2019 y memorias anuales 2020 de Muface, Mugeju e Isfas.

El gasto por persona protegida de Muface ascendió a 958,2 euros, a 1.200,6 en el caso de Isfas y a 894,4 para Mugeju. No obstante, debe tenerse en cuenta que existen diferencias en el perfil socioeconómico y demográfico de los tres colectivos y en su cobertura sanitaria y farmacéutica.

La mayor parte del gasto de las mutualidades, el 61,4%, se destina a la atención hospitalaria y especializada (gráfico 7). Tras este se sitúan la prestación farmacéutica (20,7%), la atención primaria (7,9%) y los servicios colectivos de salud —administración, investigación y formación— (7,6%). Los gastos de traslados, prótesis y aparatos terapéuticos y gastos de capital representan el 2,4% restante.

En las últimas dos décadas, el gasto en atención especializada y hospitalaria, servicios primarios de salud y gasto farmacéutico del mutualismo ha crecido de forma continuada. Entre 2002 y 2019 el incremento ha sido del 86% (3,7% anual) en servicios hospitalarios y especializados, del 54% (2,6% anual) en servicios primarios de salud y del 33,5% (1,7% anual) en farmacia.

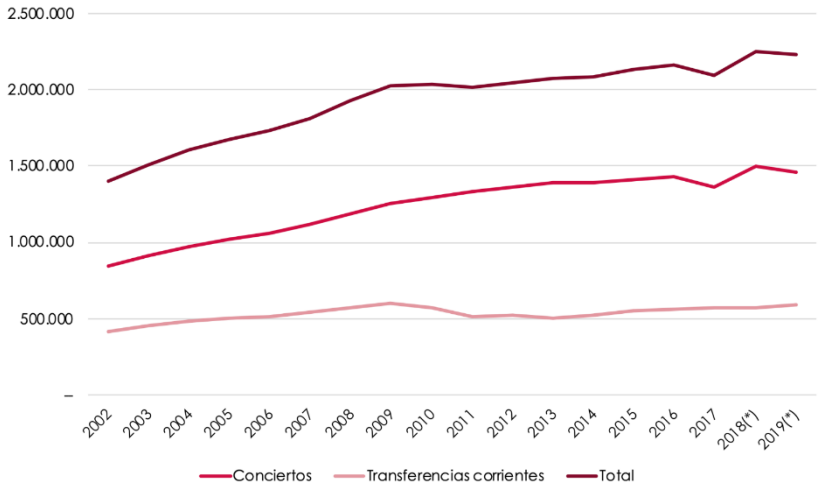
GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO DE LAS MUTUALIDADES POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 2002-2019 (MILES DE EUROS CORRIENTES)



(*) Nota: datos provisionales.
Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público 2019.

Por lo que se refiere a la clasificación económica del gasto sanitario, el 65,7% se destina a conciertos. El crecimiento entre 2002 y 2019 del gasto en conciertos ha sido del 72,6% (3,3% anual), a pesar de la reducción del número de mutualistas que optan por la opción privada, por lo que el incremento se ha debido fundamentalmente al aumento de las primas.

GRÁFICO 8. GASTO SANITARIO EN CONCIERTOS Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS, 2002-2019 (MILES DE EUROS CORRIENTES)



(*) Nota: datos provisionales.
Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público 2019.

2.2.2. Objetivo y alcance

El objetivo general de este estudio es analizar la eficiencia técnica y económica de la asistencia sanitaria del mutualismo y, en particular, la que se provee a través de entidades privadas a determinados colectivos de funcionarios.

El análisis se estructurará en **dos bloques**, uno referido a la **provisión de servicios sanitarios y** otro a las **prestaciones farmacéuticas y complementarias**. En cada bloque se analizarán los siguientes aspectos:

Bloque I. Eficiencia técnica y económica de los servicios sanitarios

Eje 1. Gobernanza y eficiencia técnica de la provisión de servicios sanitarios. Ello implicará el examen de los siguientes aspectos:

- **Organización del mutualismo para la gestión de la asistencia sanitaria** y relación con otros actores implicados en su regulación, planificación y provisión.
- **Mutualistas:** determinación de la población protegida por el sistema en territorio nacional y extranjero; alcance y razones de las modificaciones de cambio de adscripción a entidad de asistencia sanitaria realizadas por los mutualistas; caracterización y perfilado de los mutualistas.
- **Garantía de acceso a la cartera de servicios comunes y, en su caso, otros servicios**; cobertura territorial; oferta de atención sanitaria (cuadro médico y otros); infraestructura y tecnología sanitaria.
- **Complejidad y calidad asistencial** objetiva y subjetiva (nivel de satisfacción de los asegurados) de los servicios. Tarjeta sanitaria, disponibilidad de historial clínica, interoperabilidad.

- **Gestión, evaluación y seguimiento**: mecanismos para coordinar y controlar la atención sanitaria, su tipo y calidad; seguimiento del cumplimiento por las compañías de sus obligaciones de información con los beneficiarios y la mutualidad y la calidad de los datos.

Eje 2. Eficiencia económica de los servicios de asistencia sanitaria:

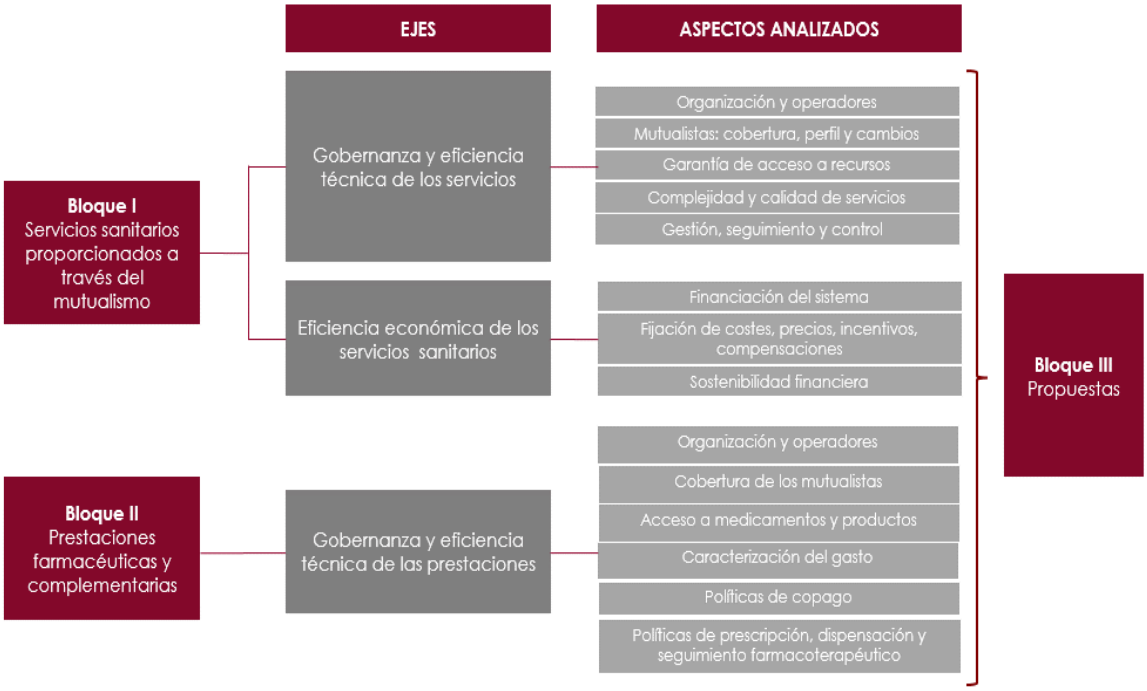
- **Financiación del sistema.**
- **Fijación de precios y costes, incentivos, compensaciones.**
- **Sostenibilidad financiera.**

Bloque II. Gobernanza y eficiencia técnica de las prestaciones farmacéuticas y complementarias

- **Organización y operadores implicados en la prestación farmacéutica.**
- **Evaluación de la cobertura nominal y efectiva a los mutualistas.** Canales de acceso a prestaciones.
- **Acceso a los medicamentos** y productos dietéticos en la atención primaria y en atención especializada, a tratamientos de enfermedades raras y a terapias avanzadas. Estructuras y herramientas de evaluación para la incorporación de las innovaciones farmacéuticas.
- **Evolución y caracterización del gasto de receta:** patrones de consumo (por ATC, genéricos y biosimilares, de marca...); herramientas de seguimiento y control del gasto y previsiones a largo plazo del gasto en medicamentos por el canal de las oficinas de farmacia.
- **Copago farmacéutico:** evaluación de la política de aportación de los diferentes tipos de usuarios; equidad y eficiencia del modelo; análisis complementario de los esquemas de concesión de ayudas económicas para compensar el copago.
- **Modelos y calidad de prescripción y dispensación:** estrategias y herramientas de control de la calidad en la prescripción, de uso racional del medicamento (URM); incentivos e indicadores de calidad de la prescripción, uso de medicamentos eficientes y por principio activo; políticas de armonización y guiada; medicamentos y terapias de alto impacto; condiciones de dispensación en casos financiados por el SNS establecidas en los conciertos; implantación de tecnologías (prescripción electrónica; receta electrónica interoperable; tarjeta sanitaria individual). Información del prescriptor sobre los medicamentos prescritos.
- **Seguimiento farmacoterapéutico:** implantación de programas de asistencia farmacéutica, de detección de problemas relacionados con los medicamentos y de educación orientada al uso racional de medicamentos. Control de la adherencia a los tratamientos.
- **Prestaciones complementarias:** mecanismos para la actualización de precios y productos, seguimiento de las prestaciones.

Bloque III. Propuestas que contribuyan a la eficiencia técnica y productiva de los servicios sanitarios, prestaciones farmacéuticas y complementarias.

CUADRO 8. ESQUEMA DEL ESTUDIO. MUTUALISMO



Fuente: Elaboración propia.

2.2.3. Metodología

Con el fin de alcanzar los objetivos mencionados en la sección se emplearán distintos métodos y técnicas de análisis.

En particular, para el análisis de la gobernanza y eficiencia técnica de la provisión de servicios sanitarios y para el análisis del alcance y la gestión de las prestaciones farmacéuticas y complementarias, se utilizarán:

- **Revisión documental** de normativa, conciertos, convenios, estrategias, planes, programas, memorias, organigramas o relaciones de puestos de trabajo para determinar la estructura, organización, recursos y despliegue territorial de las mutualidades.
- **Análisis territorial y de información geográfica de la asistencia sanitaria** proporcionada a través del mutualismo.
- **Análisis descriptivo estadístico de la evolución y el perfil de los mutualistas** a partir de la información existente en diversas bases de datos, el tipo de asistencia por el que optan y los cambios de preferencias y las razones por las que se producen.
- **Identificación y comparación de indicadores de complejidad y la calidad de la asistencia sanitaria.**
- **Análisis de los procesos y procedimientos** de suministro de información para el control de la calidad de la asistencia.

- **Diseño de cuestionarios dirigidos a gestores públicos y compañías privadas** con administración a través del correo electrónico, encuestas para obtener información sobre la gestión de los servicios y prestaciones.
- **Diseño y realización de entrevistas semiestructuradas** con el objeto de recopilar información que no hubiera sido capturada a través de otras técnicas.
- **Diseño y administración de encuesta a mutualistas** con el fin de analizar su percepción de las prestaciones y servicios, con la utilización de metodología experimental para la detección y análisis de sus preferencias.

Con el fin de evaluar el modelo de financiación y fijación de precios y costes de los servicios de asistencia sanitaria, se realizará:

- **Análisis documental** de los contratos, conciertos y diseño del mecanismo de concurrencia.
- **Cuantificación de precios y primas** con las características establecidas por la normativa vigente.
- **Establecimiento de ratios de eficiencia** (también se utilizarán en el análisis de la eficiencia técnica).
- **Técnicas fronteras** (DEA, frontera estocástica) para el análisis de la eficiencia técnica y económica.
- **Modelo de estimación de costes**. Función de costes, estimación de costes y precios.

Por último, el periodo de análisis se extenderá a lo largo de la última década y hasta el periodo más reciente en el que exista información disponible. La determinación concreta del periodo estará finalmente sujeta al periodo temporal del que exista información.

2.2.4. Bases de datos y otras fuentes de información

En este estudio se analizará información procedente de bases de datos públicas y privadas, tanto de acceso abierto como restringido, y datos procedentes de cuestionarios remitidos a las administraciones públicas, organismos públicos y agentes que participen en la definición, gestión y provisión de la asistencia sanitaria del mutualismo.

Respecto a las **bases de datos**, se dispondrá de información actualizada resumida en la siguiente tabla:

BASES DE DATOS	
Ministerio de Hacienda y Función Pública	
	Indicadores de gasto sanitario
Ministerio de Sanidad	
EGSP	Estadística de Gasto Sanitario Público
SICH	Sistema de Información de Consumo Hospitalario
ALCÁNTARA	Base de datos de consumo de medicamentos en ámbito ambulatorio
	Facturación de Recetas Médicas del Sistema Nacional de Salud
CNH	Catálogo Nacional de Hospitales
SIAE	Sistema de Información de Atención Especializada
SIAP	Sistema de Información de Atención Primaria
REGCESS	Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios
RAE-CMBD	Registro de Actividad de Atención Especializada-Conjunto Mínimo Básico de Datos
INCLASNS	Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud
BDCAP	Base de Datos Clínicos de Atención Primaria
SISLE-SNS	Sistema de Información sobre Listas de Espera en el SNS
RECH	Red Española de Costes Hospitalarios. Pesos y Costes Hospitalarios
INE	
	Encuesta Europea de Salud en España
Comunidades Autónomas	
	Bases de datos de los Departamentos y Organismos de Salud; y de los Departamentos de Hacienda y Función Pública
Mutualidades: Muface, Isfas y Mugeju	
	Bases de datos de las Mutualidades
Operadores privados de aseguramiento y servicios sanitarios	
	Precios y costes de servicios de cobertura y asistencia sanitaria

Además, para llevar a cabo este proyecto, será necesario contar con la siguiente información y documentación:

- **Leyes, normas, reglamentos, y otras disposiciones de aplicación.**
- **Datos presupuestarios y de ejecución de los ingresos y gastos** para las políticas y programas de asistencia sanitaria en el mutualismo administrativo.
- **Datos referidos a la actividad y organización de la asistencia sanitaria de las mutualidades y características de los mutualistas.**
- **Carteras de servicios sanitarios** de las mutualidades.
- **Estrategias y planes de salud**, **planes estratégicos y de ordenación y de mejora de la calidad** de los servicios sanitarios y de las prestaciones farmacéuticas y complementarias.
- **Convenios y conciertos suscritos por las mutualidades para la fijación de las condiciones de provisión de los servicios sanitarios y de ejecución de las prestaciones** incluidas en el mutualismo.
- **Memorias, informes de seguimiento y de evaluación y encuestas sobre la estructura, el funcionamiento y actividad de las mutualidades, y sobre la**

provisión de los servicios sanitarios por los operadores privados y por el SNS.

- **Informes de los órganos de control interno y externo** derivados de su actividad de fiscalización, control y auditoría del gasto público incluido en esta evaluación.

2.2.5. Gobernanza y organismos participantes

La gobernanza de este proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. **La AIReF llevará a cabo la dirección, coordinación, supervisión y desarrollo de la evaluación.** Para ello, además de su equipo interno de evaluación, podrá contar con medios externos especializados en la evaluación de políticas sanitarias en el mutualismo.
2. **El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, coordinará el proyecto por parte del cliente**, asegurando la implicación de todos los órganos y organismos de la administración que resulten relevantes, así como la disponibilidad de información y microdatos requeridos para el desarrollo de este estudio. A tales efectos, será el punto de contacto principal de la AIReF con el Gobierno, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de AIReF con cada una de las unidades implicadas.

   En particular gestionará la coordinación, contactos y **será responsable de que se facilite la información requerida para el desarrollo del proyecto**.

Además, será necesaria la participación de:

3. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (**Muface**)
4. El Instituto Social de las Fuerzas Armadas (**Isfas**)
5. La Mutualidad General Judicial (**Mugeju**)
6. El **Ministerio de Sanidad**, a través de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del SNS y Farmacia y la Dirección General de Salud Digital y Sistemas de Información para el SNS
7. El **Ministerio de Defensa**
8. El **Ministerio de Justicia**
9. **Consejerías y Servicios Regionales de Salud y Consejerías de Hacienda y Función Pública de las comunidades autónomas**
10. **Sindicatos con mayor representación del personal funcionarios en la Administración General del Estado**
11. **Sindicatos con mayor representación del personal funcionarios en la Administración General del Estado**
12. **Organizaciones empresariales**:

    Entidades aseguradoras y reaseguradoras. Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA)

Asociaciones empresariales de la sanidad privada en España

13. **Otras entidades**:

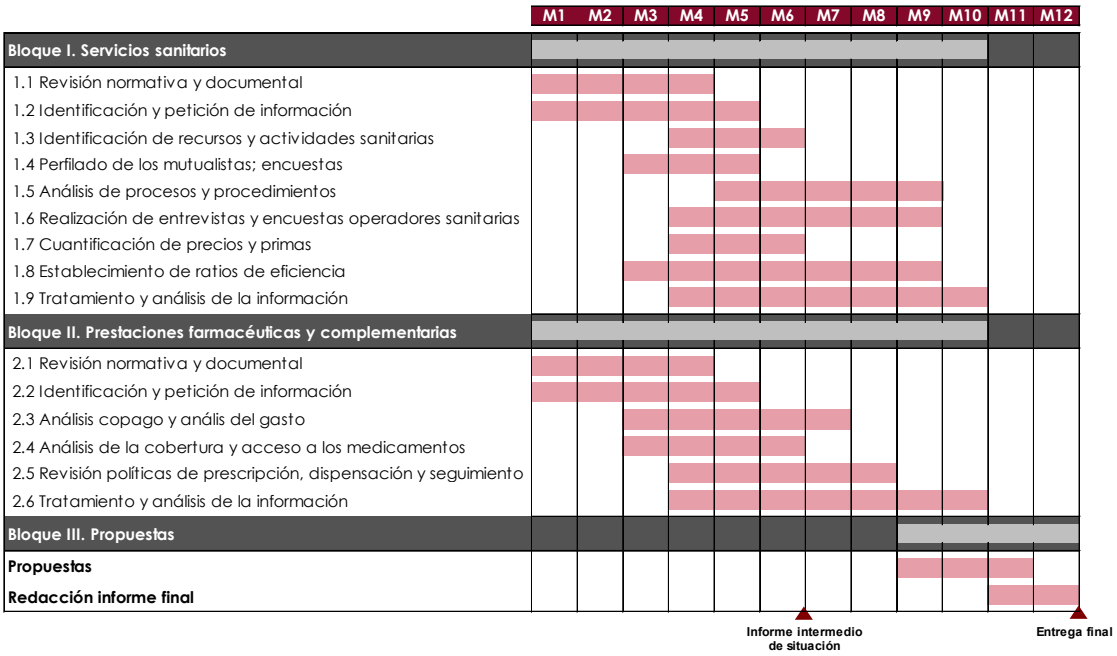
Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (CGCOM)
Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos (CGCOF)

2.2.6. Cronograma

El plazo máximo de finalización de los trabajos, una vez aprobado este plan de acción, será de doce meses a partir de la efectiva incorporación de los medios externos. Para el inicio del cómputo de los plazos será preciso también que la AIReF cuente con la información indispensable para la realización de las evaluaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, **se dispondrá de un informe intermedio de situación de los trabajos al finalizar el sexto mes del proyecto.**

CUADRO 9. CRONOGRAMA. MUTUALISMO



3. PRESUPUESTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, y en los artículos 23 y 43.5.b del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, la realización de estudios por esta institución llevará aparejada la percepción de los correspondientes precios públicos.

Con carácter previo a la elaboración de un estudio, la AIReF debe preparar un presupuesto y un calendario de desarrollo, que ha de remitir a la Administración interesada para su confirmación. Cabe destacar que la AIReF tiene previsto contratar, en los aspectos en que resulte necesario, la colaboración de medios externos. En este sentido, la AIReF celebrará contratos de servicios para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios precisas para la elaboración del estudio encargado.

El presupuesto para este estudio se ha determinado de conformidad con lo previsto en la **Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios** (BOE de 23 de diciembre de 2019) y haciendo una estimación del coste de la asistencia técnica a contratar según la experiencia de licitaciones anteriores.

El importe total del presupuesto asciende a un total de 911.423,70 euros (cantidad no sujeta a IVA, conforme a lo previsto en el informe AUIE/MAEC 81/19, de la Abogacía general del Estado, de fecha de 18 de marzo de 2019), con la siguiente distribución:

- Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR: 421.213,50 euros, con el siguiente desglose:

- 450 horas AIReF: 48.231,00 euros
- Coste estimado de la asistencia técnica externa: 372.982,50 euros

- Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo: 490.210,20 euros, con el siguiente desglose:

- 540 horas AIReF: 57.877,20 euros
- Coste estimado de la asistencia técnica externa: 432.333,00 euros

Esta distribución, tanto entre proyectos como entre el número de horas del personal de la AIReF y el coste de la asistencia técnica externa a contratar, podrá ser ajustada en función de las necesidades y evolución de los proyectos, respetando, en todo caso, el importe global indicado anteriormente, que constituirá el límite máximo de gasto para el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los pagos se efectuarán previa presentación de la correspondiente factura por la AIReF, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de facturación y en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica.

La realización de los pagos estará vinculada al cumplimiento de los siguientes hitos: un 10% a la aprobación del presente Plan de acción, un 40% a la presentación intermedia de avance de los trabajos y el 50% restante a la entrega del informe final. La última factura que presente la AIReF será de liquidación y recogerá las horas de personal de la AIReF efectivamente realizadas y el coste real de la asistencia técnica contratada.

4. PUBLICIDAD

El Ministerio de Hacienda y Función Pública autoriza expresamente a la AIReF a publicar los estudios en su página web y a realizar su divulgación mediante diferentes formas de comunicación que se acordarán con dicho departamento ministerial. La AIReF compartirá las metodologías empleadas en la evaluación con el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.4 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, la información que se reciba por parte de la AIReF deberá ser tratada respetando los límites que rigen el acceso a la información confidencial. A estos efectos y según lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el nuevo ciclo de revisión del gasto público 2022 - 2026 y se formaliza la fase I del proceso de revisión del gasto público 2022 - 2026, la cesión de datos de carácter personal se considerará realizada en cumplimiento de una obligación legal exigible a la AIReF y de una misión realizada en interés público, para su tratamiento posterior con fines estadísticos y científicos, sin necesidad de consentimiento previo, y la AIReF mantendrá la debida confidencialidad. En particular, la información de carácter personal no será difundida de forma individual ni con una desagregación que permita la identificación directa ni indirecta de las personas objeto de estudio. La AIReF exigirá el respeto a dicha confidencialidad a cualquier tercero que le preste asistencia para la elaboración del estudio.

5. REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Este Plan debe entenderse como un marco general que puede estar sujeto a modificaciones posteriores cuando resulten apropiadas, a la luz de la evolución de los trabajos y en función de nuevas necesidades que puedan aflorar. Cualquier modificación se comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública con la debida justificación.

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

6. REFERENCIAS

Abadie, A., & Cattaneo, M. D. (2018). Econometric methods for program evaluation. *Annual Review of Economics*, *10*, 465-503.

Alperovych, Y., Hübner, G., & Lobet, F. (2015). How does governmental versus private venture capital backing affect a firm's efficiency? Evidence from Belgium. *Journal of Business Venturing*, *30*(4), 508-525.

Amit, R., Brander, J. A., and Zott, C. (1998) Why do venture capital firms exist? Theory and Canadian evidence, Journal of Business Venturing 13, 441–466.

Anginer, D., De la Torre, A., & Ize, A. (2014). Risk-bearing by the state: when is it good public policy? *Journal of Financial Stability*, *10*, 76-86.

Balboa, M., Martí, J., & Zieling, N. (2007). Is the Spanish public sector effective in backing venture capital? In *Venture capital in Europe* (pp. 115-128). Butterworth-Heinemann.

Beck, T., Klapper, L. F., & Mendoza, J. C. (2010). The typology of partial credit guarantee funds around the world. *Journal of Financial Stability*, *6*(1), 10-25.

Benedicto, M. S. (2008). *Capital riesgo y financiación de Pymes*. EOI Escuela de Organización Industrial.

Blundell, R., & Costa Dias, M. (2000). Evaluation methods for non-experimental data. *Fiscal Studies*, *21*(4), 427-468.

Brander, J. A., Du, Q., & Hellmann, T. (2015). The effects of government-sponsored venture capital: international evidence. *Review of Finance*, *19*(2), 571-618.

Contell, E. B., Bolado, M. F., & Serer, G. L. (2014). El préstamo participativo ¿tiene el mismo impacto que el capital riesgo en el crecimiento de la pequeña y mediana empresa? *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, *23*(1), 43-49.

Cumming, D. J., Grilli, L., & Murtinu, S. (2017). Governmental and independent venture capital investments in Europe: A firm-level performance analysis. *Journal of corporate finance*, *42*, 439-459.

de la Fuente-Cabrero, C., de Castro-Pardo, M., Santero-Sanchez, R., & Laguna-Sanchez, P. (2019). The role of mutual guarantee institutions in the financial sustainability of new family-owned small businesses. *Sustainability*, *11*(22), 6409.

Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa (2019). Marco estratégico en política de pyme 2030.

Gobierno de España (2020). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Harris, R. S., Jenkinson, T., & Kaplan, S. N. (2015). How do private equity investments perform compared to public equity?

Jibril, H., Roper, S., & Hart, M. (2021). *COVID-19, business support and SME productivity in the UK* (No. 005).

Lerner, J., & Watson, B. (2008). The public venture capital challenge: the Australian case. *Venture Capital*, *10*(1), 1-20.

Lerner, J. (2009) Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do About It, Princeton University Press, Princeton.

Martí, J. (2020). Valoración del impacto económico y social de los préstamos otorgados por ENISA entre 2005 y 2016.

OECD (2017), Evaluating Publicly Supported Credit Guarantee Programmes for SMEs.

Strömberg, P. (2009). The economic and social impact of private equity in Europe: summary of research findings. *Available at SSRN 1429322*.

Tribunal de Cuentas (2022). Informe de fiscalización de Fond-ICO GLOBAL, FCR, ejercicios 2018 y 2019.

Ughetto, E., Scellato, G., & Cowling, M. (2017). Cost of capital and public loan guarantees to small firms. *Small Business Economics*, *49*(2), 319-337.

Valentin, A., & Wolf, B. (2013). Credit guarantee schemes and their impact on SME lending: existing literature and research gaps. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, *5*(4), 391-405.

World Bank Group. (2018). *Toolkit for Impact Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for SMEs*. World Bank.