

Políticas públicas para despois da crise económica

Políticas públicas para después de la crisis económica

Post-crisis public policies



ALBERTO VAQUERO GARCÍA¹

Profesor titular de Economía Aplicada
Grupo GEN de investigación
Universidad de Vigo

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

vaquero@uvigo.es

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.83>

Resumo: A recente crise económica supuxo un antes e un despois en materia de política económica. As actuacións levadas a cabo permitiron mellorar algúns indicadores económicos, pero aínda non posibilitaron unha corrección completa dos desaxustes que se produciron durante o tempo que durou a recesión.

As crises económicas, malia levaren consigo unha serie de efectos negativos, poden permitir detectar as nosas debilidades e ameazas para convertelas en fortalezas e oportunidades. O obxectivo deste artigo é sinalar os aspectos que se puideron corrixir coas actuacións realizadas e, ao mesmo tempo, que políticas públicas cómpre aplicar para emendar os problemas pendentes. En resumo, trátase de determinar as políticas públicas para despois da crise.

Palabras clave: Políticas públicas, crise económica, reformas, eficiencia, equidade.

Resumen: La reciente crisis económica ha supuesto un antes y un después en materia de política económica. Las actuaciones llevadas a cabo han permitido mejorar algunos indicadores económicos, pero todavía no han posibilitado una corrección completa de los desajustes que se produjeron durante el tiempo que duró la recesión.

Las crisis económicas, a pesar de conllevar una serie de efectos negativos, pueden permitir detectar nuestras debilidades y amenazas para convertirlas en fortalezas y oportunidades. El objetivo de este artículo es señalar los aspectos que se han podido corregir con las actuaciones realizadas y, al mismo tiempo, qué políticas públicas hay que aplicar para subsanar los problemas pendientes. En resumen, se trata de determinar las políticas públicas para después de la crisis.

Palabras clave: Políticas públicas, crisis económica, reformas, eficiencia, equidad.

Abstract: The recent economic crisis has marked a before and after in terms of economic policy. The measures undertaken have improved some of the economic indicators, but they

have not yet made it possible to remove some of the imbalances that occurred during the recession.

Economic crises, despite having a number of negative effects, can make it possible to identify our weaknesses and threats and turn them into strengths and opportunities.

The aim of this contribution is to point out the aspects that have been improved by the actions carried out and, at the same time, the public policies that must be implemented to solve the outstanding problems. In short, it is a question of determining public policies for the post-economic crisis period.

Key words: Public policies, economic crisis, reforms, efficiency, equity.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Viejas recetas para nuevos problemas. 3 Retos en materia económica. 3.1 Políticas públicas en materia laboral. 3.2 Políticas públicas en materia fiscal y presupuestaria. 3.3 Políticas públicas en materia monetaria. 3.4 Políticas públicas en el comercio exterior. 3.5 Políticas públicas en el marco social. 3.6 Políticas públicas e incertidumbre política. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Todas las crisis económicas generan importantes efectos. Normalmente, cuando tras un proceso de fuerte crecimiento económico llega la recesión (tal y como ha pasado recientemente a nivel mundial) el producto interior bruto (PIB) comienza a reducirse, la tasa de desempleo aumenta, el consumo y la inversión privada se resienten y se producen fuertes ajustes desde el lado del gasto público.

Por lo tanto, cualquier crisis económica arrastra un conjunto de cargas negativas que deben corregirse, pero, al mismo tiempo, ofrece una buena oportunidad para comprobar en qué se ha fallado y, sobre todo, permite diseñar nuevas actuaciones públicas para evitar cometer los mismos errores. Todo esto nos permite trazar nuevas políticas públicas para después de la crisis.

Esta colaboración tiene como objetivo indicar cuáles deben ser algunas de las políticas públicas que se deben tener en cuenta después de la última gran crisis. Para ello, y tras esta introducción, el segundo apartado se centra en las actuaciones que se han llevado a cabo para paliar los efectos de la reciente recesión. El tercer apartado se destina a señalar las actuaciones que deberían ser aplicadas en el caso español. Finalmente, se extraen, a tenor de lo expuesto en este artículo, una serie de conclusiones que pueden ser de utilidad para enfrentarse a los retos pendientes.

2 VIEJAS RECETAS PARA NUEVOS PROBLEMAS

La elevada exposición de nuestro país a la construcción permitió que nuestra economía creciese hasta alcanzar una tasa de desempleo en mayo de 2007 del 7,9%. Sin embargo, esta situación duró poco tiempo, puesto que la explosión de la burbuja inmobiliaria se trasladó casi de inmediato al crédito bancario, que había encontrado en la construcción su cliente preferente, provocando tasas de morosidad de hasta el 40%². Una parte importante de las medidas que se han venido adoptando en la Unión Europea (UE) desde

la última gran crisis económica han tenido un objetivo claro: reducir las altas cifras de déficit público, generadas por el comportamiento anticíclico del gasto y la notable reducción de los ingresos públicos. Esto fue así porque los gestores públicos, basándose en el planteamiento de las políticas económicas keynesianas, trataron de mitigar los efectos financieros y reales de la recesión por el lado del gasto público.

Esta actuación cabe dentro de lo esperado, puesto que el presupuesto público es mucho más que una herramienta contable, configurándose como un potente instrumento de política económica. De esta forma, es posible acudir (temporalmente) al déficit público para potenciar el consumo y la inversión, tanto de naturaleza pública como privada. Lo anterior no ha sido algo exclusivo de España, sino que prácticamente todos los países, en mayor o menor medida, optaron por esta vía.

Llegados a este punto, conviene reflexionar sobre una serie de cuestiones que nos pueden ayudar a comprender la aplicación inicial de las políticas económicas que se tomaron y para determinar hasta qué punto fueron las más adecuadas. En primer lugar, no está claro que España tuviese tanto margen para aplicar una política fiscal anticíclica como la que parecía deducirse de sus cifras, aunque finalmente optó durante un breve espacio de tiempo por aplicarla (hasta que se vio obligada por la Comisión Europea a reducir sus niveles de gasto público).

En segundo lugar, se puede llegar a la contradicción de que el sistema de finanzas públicas fuera sostenible (temporalmente), pero no así nuestro sistema de crecimiento económico, basado en un modelo en el que el sector de la construcción era el principal motor. En consecuencia, es posible que este espejismo no se viera en su momento; sin embargo, la experiencia vivida nos permite señalar que, si en el punto álgido de la burbuja inmobiliaria España solo es capaz de conseguir un reducido superávit, en una situación de crisis lo más normal es obtener un importante déficit, con el consiguiente desequilibrio de las cuentas públicas.

En tercer lugar, que la deuda pública no fuera un problema era consecuencia de estar cuadrando el presupuesto con ingresos procedentes de un crecimiento basado en el sobreendeudamiento privado. Por lo tanto, el recorrido de los ingresos era realmente muy corto, hasta que las restricciones al crédito se hicieron patentes.

Finalmente, es preciso señalar que el sector privado tuvo muchas facilidades para endeudarse y que el sector público aprovechó la burbuja inmobiliaria para aumentar su capacidad recaudatoria. Por lo tanto, el primero pudo aumentar sus niveles de consumo e inversión a través del endeudamiento, mientras que el segundo logró, aunque solo durante un tiempo, mejorar sus ingresos, que fueron utilizados para cubrir aumentos estructurales de gasto público.

En resumen, las decisiones económicas tomadas en España reflejan la aplicación de un modelo de corte keynesiano, basadas, en un primer momento, en acudir al gasto público para compensar la fuerte caída del consumo y la inversión, para posteriormente utilizar el recorte de gasto como herramienta de ajuste.

Si bien este comportamiento fue seguido por la mayor parte de las economías europeas, España fue uno de países donde los efectos de estas actuaciones se hicieron notar en términos de déficit y deuda pública, poniendo al descubierto debilidades estructurales de nuestra economía que no afectaron en igual grado a las economías de otros países acreedores de la UE, como por ejemplo Alemania o Francia.

En efecto, bajo el planteamiento keynesiano y ante los primeros síntomas de la crisis, a finales de 2007 y principios de 2008, las tres administraciones públicas, especialmente la Administración general del Estado y los gobiernos regionales, intentaron durante dos años capear el temporal incentivando el gasto público. Esta actuación tuvo que convivir con una fuerte caída de ingresos tributarios, especialmente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), nuestros tres pilares recaudatorios. En concreto, la recaudación del IRPF pasó de los 77.964 millones de euros en 2007 a los 72.083 millones en 2010; el IVA registró un descenso en el mismo período de los 61.858 a los 54.627 millones; finalmente, la recaudación del IS manifestó un descenso de los 47.451 a los 17.373 millones. Como estos tres tributos suponen el 71% de los ingresos no financieros de las tres administraciones públicas en España (excluyendo las cotizaciones sociales), el incremento del gasto público solo se pudo financiar vía deuda. Hasta 2010, los tipos de interés eran reducidos y casi todos los países utilizaron este recurso para financiarse, sin que esto supusiera un coste excesivo.

Sin embargo, a partir de 2010 la situación financiera-fiscal de la Administración pública española cambió radicalmente. Nuestro país (no fue el único) tuvo que aprobar un duro paquete de recortes (15.000 millones de euros) para tratar de asegurar su solvencia financiera a nivel internacional. El escenario financiero llegó a complicarse tanto que incluso se llegó a pensar en reestructurar la deuda pública, con todos los graves efectos que esto supondría, especialmente en términos de credibilidad y solvencia financiera.

Fue una etapa en la que el nivel de endeudamiento era tan elevado que el índice de confianza de los inversores por la deuda española, medida a través de las agencias de colocación, nos dejó a las puertas de la calificación “del bono basura”. España se vio obligada a solicitar a la Eurozona un plan de salvamento para la banca por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Durante esta etapa, la prima de riesgo de la deuda pública española llegó a alcanzar cotas históricas, de los 650 puntos básicos en relación con el bono alemán a 10 años (activo de referencia) respecto al bono español, también a 10 años. La rentabilidad exigida a los bonos españoles llegó a ser del 7%.

España tuvo que emitir cada vez más deuda y a un tipo de interés más elevado. Afortunadamente para muchos países, incluido España, gracias a la intervención del Banco Central Europeo (BCE), que compró deuda pública, y a las ingentes cantidades de dinero que fueron inyectadas en el sistema, se frenaron las tensiones financieras.

El Gobierno de España se comprometió a reducir drásticamente el déficit público, en un recorte sin precedentes en toda la historia económica de España (más de 55.000 millones de euros en cuatro años). El objetivo era pasar de un déficit del 11% del PIB

(en 2011) al 5,5% (en 2014). La dureza de este ajuste ha provocado que en 2016 el gasto en España en servicios públicos fundamentales (SPF) que constituyen el Estado de bienestar (educación, sanidad y protección social) fuese del 26,8% del PIB, casi 5 puntos porcentuales menos que la media de la Eurozona (31,7%) y 4,1 puntos inferior que la media de la UE-28 (30,9%)³.

No se puede obviar que la mejora económica de España en los últimos años tiene mucho que ver con la recuperación de otras economías, especialmente de los países de la Eurozona. Esto nos ha permitido restituir e incluso, en ciertos indicadores, mejorar notablemente nuestro cuadro macroeconómico básico. España ha conseguido reducir el desequilibrio de su balanza de pagos; ha logrado mejorar notablemente el mercado financiero, apoyándose en la autofinanciación, frente a la opción del crédito extranjero⁴; ha relegado a un segundo plano al sector de la construcción como principal motor económico (la participación de la construcción en el valor añadido ha disminuido en 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2018, hasta suponer en este último año el 6% del total) y ha sido capaz de orientar su producción hacia sectores que potencian la actividad comercial. Finalmente, se ha producido una importante convergencia en materia de formación de precios y salarios en relación con la Eurozona⁵, lo que nos ha permitido ganancias en competitividad.

Sin embargo, y a pesar del positivo panorama señalado, no podemos quedarnos en la autocomplacencia, puesto que todavía quedan sobre la mesa algunos problemas que van a condicionar el funcionamiento de las políticas públicas después de la crisis.

Es más, no siempre las medidas públicas que se toman acompañan al ejercicio de autorreflexión sobre lo que se debe hacer para mejorar, puesto que lo urgente suele tener prioridad sobre lo importante. El problema es que, de no producirse esta necesaria catarsis, se pierde una oportunidad para corregir esas deficiencias y aprender de nuestros errores.

Llegados a este punto, resulta necesario plantear una serie de cuestiones: ¿Las actuaciones llevadas a cabo para mejorar nuestra situación económica han sido suficientes? ¿Es necesario diseñar un nuevo modelo económico de políticas públicas para después de la crisis? ¿A qué retos debe enfrentarse el nuevo diseño de las políticas públicas? El siguiente apartado trata de responder a este conjunto de preguntas.

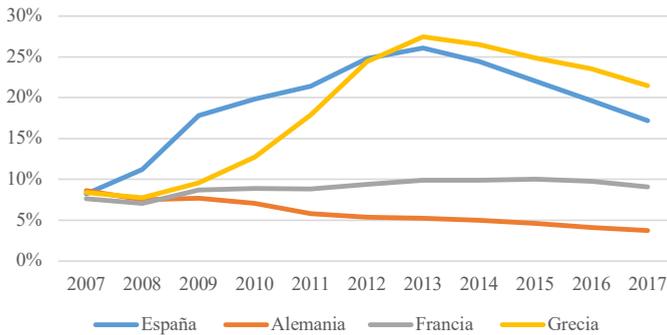
3 RETOS EN MATERIA ECONÓMICA

3.1 Políticas públicas en materia laboral

El coste de la recesión en España ha sido mucho más elevado que en el conjunto de la Eurozona, tanto en términos de producción como de empleo⁶. El gráfico 1 resume la evolución de la tasa de desempleo en España desde una óptica comparada para el período 2007-2017.

Como se puede comprobar, España fue, junto con Grecia, el país de la Eurozona que más incrementó su tasa de desempleo durante la reciente crisis económica, mientras que, por ejemplo, en Francia y Alemania el aumento fue más contenido. Solo a partir de 2013 (la tasa de paro en España llegó al 26,3% en febrero de ese año) comienza a notarse la mejoría en el mercado de trabajo en España; aun así, la tasa de desempleo en nuestro país cuadriplica la de Alemania y casi duplica la de Francia en 2017.

Gráfico 1. Tasa de desempleo (2007-2017)



Fuente: OCDE, 2019.

En 2012 se aprobó la última gran reforma laboral en España. Esta consistió, en líneas generales, en apostar por una mayor flexibilidad en las relaciones laborales, lo que provocó, entre otros efectos, una importante devaluación salarial y una mayor temporalidad laboral. Esta mayor flexibilidad permitió un mejor ajuste de las plantillas a la carga de trabajo. A partir de 2013, gracias a la recuperación económica global, se han podido aumentar las tasas de actividad y ocupación y se ha reducido en más de 10 puntos la tasa de desempleo.

Sin embargo, las políticas públicas en el mercado laboral no han solucionado nuestro endémico problema de menor productividad respecto a nuestros socios europeos. En España, quizás por la premura y urgencia de encontrar una rápida solución al problema del desempleo, se ha optado por actuaciones fundamentalmente cortoplacistas, pero con incapacidad para resolver cuestiones de índole estructural.

España ha tenido un importante crecimiento en materia de empleo, pero no parece que la situación vaya a seguir mejorando. Aunque en noviembre de 2019 la tasa de desempleo era del 14,1%, España aún no ha sido capaz de cerrar la brecha en materia de desempleo que tiene con sus socios comunitarios, y lo peor de todo esto es el alto componente del desempleo estructural de esta tasa, que dificulta su reducción⁷ y que exige cambios estructurales de calado y no actuaciones devaluatorias salariales de naturaleza puntual, que se ven amortizadas a muy corto plazo.

Al igual que sucedió con el sector de la construcción, nuestra excesiva dependencia económica del sector servicios puede volver a hacernos caer en el mismo problema. Precisamente por ello, resulta necesaria una fuerte apuesta por políticas públicas que

mejoren nuestros niveles de productividad y potencien al sector secundario. El peso de nuestro tejido industrial es reducido y seguimos sin estar preparados para competir.

Como nos muestra la realidad económica internacional, los países que mejor han sabido capear la última gran crisis fueron los que contaban con un sector industrial mucho más desarrollado que en España (Alemania, Francia o Austria, entre otros). Precisamente por ello, la política industrial está llamada a desempeñar un importante papel. Todo lo que rodea a la investigación, al desarrollo y a la innovación (I+D+i) debe potenciarse, pues solo así se conseguirá una mejora en la productividad de nuestra economía. Es necesario seguir apostando por la I+D+i y mejorar el todavía reducido peso que tiene sobre el PIB (1,2% en 2017). Debemos fijarnos en lo que están haciendo otros países, que han posibilitado que el gasto se sitúe en el 2,7% del PIB.

3.2 Políticas públicas en materia fiscal y presupuestaria

A la política fiscal, que es la herramienta más potente de las políticas públicas que aún resta a los gobiernos nacionales, tampoco se le ha sacado todo su potencial. El objetivo que han perseguido prácticamente todos los países europeos es la consolidación fiscal, lo que ha provocado un ajuste presupuestario sin precedentes. Además, se ha primado la eficiencia por encima de la equidad.

En 2018, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la presión fiscal en España (entendida como el cociente entre el sumatorio de la recaudación de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales entre el PIB) fue del 34,3%, un resultado inferior al 38,2% de Alemania y al 46,1% de Francia y por encima del dato para el Reino Unido (33,5%). Este resultado muestra una presión fiscal prácticamente idéntica en España a la media de la OCDE (34,3%). Sin embargo, este indicador no tiene en cuenta la renta per cápita, de ahí que sea necesario considerar otros como la renta fiscal normativa, que sí la considera. Atendiendo a este último, en España la renta fiscal normativa sería un 8% superior a la media de la UE⁸.

Según el Centro de Investigaciones Sociológicas CIS (2019), los españoles tenemos la percepción de que pagamos muchos impuestos. Esto puede ser consecuencia de que se grava excesivamente cierto tipo de rentas. El sistema fiscal español somete, en gran medida, a las rentas del trabajo y a los contribuyentes con rentas medias. Por lo tanto, la solución pasaría por reordenar la carga fiscal, pero, claro, esto sería contemplando aumentos de recaudación de las rentas más elevadas, ya que en el IRPF hay margen suficiente para ello.

No obstante, este tipo de medidas debieran tener en cuenta la elasticidad de la base imponible. En el IRPF la elasticidad de un contribuyente con rentas medias sería de 0,34 puntos, lo que indica una escasa elasticidad ante cambios impositivos, mientras que para rentas superiores a los 100.000 euros sería de 3,6 puntos, un resultado que señala una alta elasticidad⁹. Sin duda, los efectos finales sobre la recaudación de una potencial subida de impuestos deberían tener en cuenta todos estos elementos.

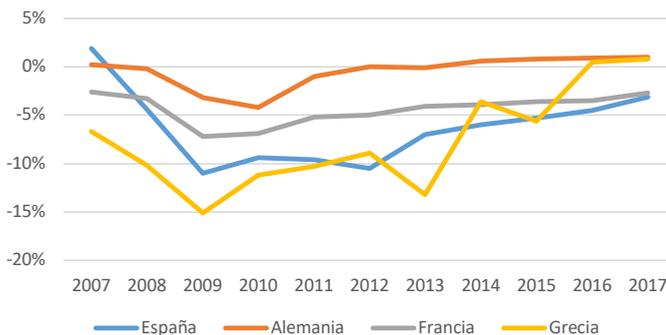
En materia de tributación societaria también hay mucho por hacer. El tipo impositivo teórico de IS ha pasado del 40% al 35%, para luego quedarse en el 30% y actualmente en el 25%, aunque en ciertos casos puede reducirse al 15%. Tal y como señala la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), los cambios en el IS han afectado a su recaudación, debido a las sucesivas reformas y por la diferencia entre la evolución de las bases esperadas del impuesto y las bases reales a nivel contable en las empresas¹⁰.

Finalmente, hay que combatir el fraude fiscal. Aunque la medición de la economía sumergida y el fraude fiscal es algo complejo, el último estudio de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) coordinado por Lago¹¹ sitúa a la economía sumergida cerca del 23% del PIB en España. Este resultado implicaría un fraude fiscal cercano al 6% del PIB.

Considerando que las deudas fiscales se pueden recuperar durante los últimos cuatro años, antes de que prescriba el derecho de la Administración tributaria, estaríamos hablando, *grosso modo*, de 240.000 millones de euros de ingresos adicionales. Por poner en términos relativos esta cifra, en 2018 se gastaron 147.000 millones de euros en pensiones, 18.000 millones en cobertura por desempleo y 32.000 millones de euros en deuda pública.

No obstante, es imposible acabar con todo el fraude fiscal. De ahí que resulte más conveniente tener en cuenta lo que se podría cubrir de nuestro gasto público si España lograra reducir el diferencial de fraude fiscal respecto a otros países. Para ello, podemos citar el caso de Alemania, que, con una idiosincrasia cultural más favorable al cumplimiento tributario, muestra un fraude fiscal del 6,4% frente al 6,8% de España¹², estando lejos del fraude cero¹³. Es más, comparando las estimaciones realizadas por la fuente citada, la pérdida impositiva como proporción del gasto público sería del 16,6% y del 14,5% para España y Alemania, respectivamente. De ahí que tengamos que tener presente ese diferencial (2,1 puntos porcentuales) como meta a seguir para reducir nuestro fraude fiscal, al menos en un marco económico más realista.

Gráfico 2. Déficit/Superávit en relación con el PIB (2007-2017)



Fuente: OCDE, 2019.

Una segunda cuestión que se debe tener muy en cuenta es cómo responderían las bases imponibles a actuaciones más intensas en políticas antifraude. Por lo tanto, y a pesar de la relevancia de las cifras presentadas, no se puede reducir a una aproximación contable una cuestión que debe considerar relaciones de causalidad y aspectos conductuales.

Desde la parte del gasto público, tampoco se han tomado medidas de calado, que podrían haber conseguido una recuperación económica más rápida. Especialmente importante es lo sucedido con la deuda pública, que ha subido más de 40 puntos porcentuales desde 2011, llegando a alcanzar el 98% en 2018.

El recurso a la deuda ha sido una de las actuaciones que más está penalizando a la economía española. Al inicio de la crisis, el porcentaje de deuda española que tenía en su poder el BCE era del 3%, en estos momentos llega ya al 12%. El gráfico 2 resume el comportamiento del déficit/superávit público en relación con el PIB entre 2007 y 2017. Como se puede comprobar, España ha sido, junto con Grecia, el país de la Eurozona que más ha tenido que ajustar sus cuentas públicas, consecuencia del exceso de gasto generado y la falta de ingresos para mantener las políticas públicas aprobadas.

3.3 Políticas públicas en materia monetaria

Las decisiones sobre los tipos de interés en la Eurozona (establecidas por el Banco Central Europeo, BCE) y en EE. UU. (a través de la Reserva Federal de Estados Unidos, FED) han sido muy distintas. La tabla 1 permite señalar la evolución de esta variable durante los últimos años. Como se puede comprobar, la autoridad monetaria norteamericana ha optado por actuaciones más intensas durante los primeros años de la crisis, mientras que el comportamiento europeo ha sido más tibio. A partir de 2011, se invierten las tornas.

A pesar de estas diferencias, el BCE ha comprado desde 2015 más de 241.000 millones de euros de deuda pública española (el 12% de la deuda pública total adquirida por la institución monetaria).

Si bien la máxima autoridad monetaria europea, en diciembre de 2018, tomó la decisión de dejar de comprar títulos a partir de finales de 2019, en noviembre de 2019 se ha apostado por la medida contraria. De esta forma, el BCE va a seguir adquiriendo hasta un máximo de 20.000 millones de euros mensuales hasta que se produzca una subida del tipo de interés. No obstante, las adquisiciones de deuda no podrán superar el 33% de una emisión o un emisor, teniendo que respetar, además, el peso de cada país en el capital del BCE. Por lo tanto, aún sin fijar una fecha concreta, el período de tiempo para comprar deuda soberana se va a ver claramente limitado. Con esta nueva medida, España tendrá más problemas para colocar sus títulos en los mercados, lo que se puede traducir en la necesidad de tener que subir los tipos de interés. Por lo tanto, es previsible que la carga de intereses aumente, generando un incremento del monto que debemos.

Además, la reanudación de las compras de deuda ha provocado una fuerte división interna en el Consejo de Gobierno del BCE, lo que aumenta la probabilidad de reducir la duración de la aplicación de la medida. Así, los bancos centrales de Alemania, Holanda,

Austria y Francia no están de acuerdo, lo que ha generado fuertes tensiones. Sin duda, todo esto no facilita la aplicación de una política monetaria conjunta en la Eurozona.

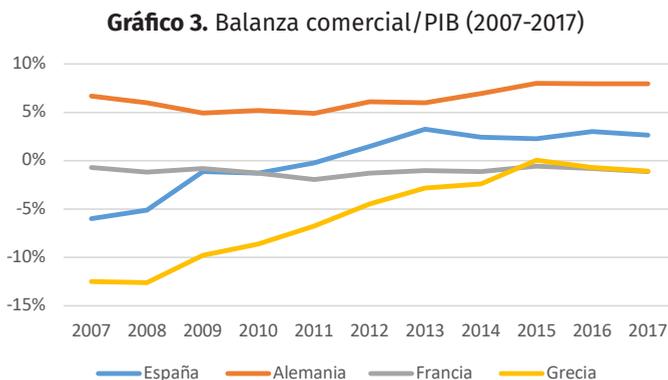
Tabla 1. Evolución de los tipos de interés del BCE y la FED (2008-2019)

BCE		FED	
Fecha	Tipo de interés	Fecha	Tipo de interés
17/10/2017	0%	31/10/2019	1,50%
16/03/2016	0%	19/09/2019	1,75%
10/09/2014	0,05%	01/08/2019	2,00%
11/06/2014	0,15%	20/12/2018	2,25%
13/11/2013	0,25%	27/09/2018	2,00%
08/05/2013	0,50%	14/06/2018	1,75%
11/07/2012	0,75%	18/05/2018	1,50%
14/12/2011	1,00%	22/03/2018	1,50%
09/11/2011	1,25%	14/12/2017	1,25%
13/07/2011	1,50%	26/10/2017	1,00%
13/04/2011	1,25%	25/10/2017	1,00%
07/04/2011	1,25%	15/06/2017	1,00%
13/05/2009	1,00%	16/03/2017	0,75%
08/04/2009	1,25%	15/12/2016	0,50%
11/03/2009	1,50%	17/12/2015	0,25%
21/01/2009	2,00%	16/12/2008	0%
10/12/2008	2,50%	29/10/2008	1,00%
12/11/2008	3,25%	08/10/2008	1,50%
15/10/2008	3,75%	30/04/2008	2,00%

Fuente: BCE y FED, 2019.

3.4 Políticas públicas en el comercio exterior

El gráfico 3 resume el comportamiento de la balanza comercial española respecto al PIB entre 2007 y 2017 desde una perspectiva comparada. Como se puede comprobar, salvo el caso de la economía alemana, que presenta un fuerte componente exportador, en el resto de los países analizados se refleja un importante déficit comercial durante los primeros años de la última crisis económica. A partir de 2011 cambia la tendencia y España comienza a registrar sus primeros superávits; sin embargo, no es una mejora sustancialmente importante, e incluso parece que comienza a ralentizarse su crecimiento. Comprobar la evolución de esta variable será fundamental a corto plazo.



Fuente: OCDE, 2019.

Sin duda, va a ser necesario mejorar nuestra competitividad exterior. En el período 2007-2018 las exportaciones han sido uno de los elementos que nos han permitido salir mejor de la recesión, gracias a la corrección estructural del desequilibrio exterior. Sin embargo, no parece que vaya a tener el mismo protagonismo en los próximos años. Desde mediados de 2018 se viene comprobando que la demanda externa, que actuó como uno de los principales motores económicos para la economía española, comenzaba a perder potencia.

Tres elementos son responsables de esta situación: el retroceso de las exportaciones; la excesiva dependencia comercial de nuestros productos hacia un limitado número de países europeos y la fuerte polarización de nuestra producción en torno a un número reducido de actividades. Una tríada que, si bien durante muchos años permitió que la economía española batiera récords de exportaciones, ahora muestra una realidad distinta. Además, se debe incluir un cuarto elemento, el brexit, que también actúa como una clara amenaza para nuestra capacidad exportadora.

Ante esta situación, España necesita orientar su potencial exportador hacia nuevos mercados. Lo anterior debe ser un aliciente para tratar de mejorar las relaciones comerciales con otros países europeos que, si bien tradicionalmente no han sido grandes clientes de nuestras exportaciones, en los últimos años han demostrado un interés especial por nuestra producción: Bélgica, Austria, República Checa, México, Brasil, China e India, entre otros.

Desde luego esto no será fácil ni inmediato, ya que cualquier cambio de nuestra política exportadora necesita de un tiempo para que se vean sus primeros frutos. Por lo tanto, ante la rebaja de las expectativas de crecimiento económico de nuestros tradicionales clientes europeos y las tensiones comerciales que no parece que se hayan terminado, es necesario buscar alternativas en otros mercados.

3.5 Políticas públicas en el marco social

A tenor de los indicadores que tratan de cuantificar el bienestar social, en breve habrá que restaurar el denominado “contrato social”, que posibilite condiciones dignas en el

mercado de trabajo, en el sistema de pensiones, el desarrollo de servicios públicos esenciales o una renta básica universal. Una parte importante de la población ha salido de la crisis más pobre, más desigual y con peores expectativas laborales. Tener un trabajo no es sinónimo de evitar la pobreza. Según el INE, a partir del cruce de los datos de la Encuesta de población activa (EPA) con los de la Encuesta de condiciones de vida (ECV), en 2017, de cada 7 trabajadores, 1 está en riesgo de pobreza.

Nuestro mercado laboral es incapaz de generar rentas que autofinancien el actual sistema de pensiones contributivas. Hacen falta empleos de calidad, que posibiliten remuneraciones y cotizaciones más elevadas.

El problema de las pensiones será aún mayor cuando se jubile la generación del *baby boom*, que han tenido cotizaciones elevadas y durante muchos años, teniendo que pagarles una pensión mayor que las actuales. Es evidente que siempre se puede acudir a los Presupuestos Generales del Estado para financiar el sistema de pensiones, pero esto rompería el esquema tradicional de financiación entre contributivas y asistenciales y obligaría a un esfuerzo mayor vía impuestos.

Es necesario que las políticas públicas gestionen la cohesión social, en aras de lograr una reactivación económica, lo que permitirá estimular la demanda interna. La crisis ha ampliado la ya importante desigualdad económica existente en España, sobre todo en relación con la distribución de la riqueza. De ahí la necesidad de contar, entre otros, con instrumentos fiscales, como el Impuesto de Patrimonio (IP) o el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), puesto que la transmisión de riqueza sigue siendo una de las principales vías de transmisión intergeneracional de la desigualdad¹⁴.

Durante la etapa de contracción económica, en España aumentó la desigualdad en términos de renta per cápita, efecto provocado por el aumento de la tasa de desempleo y la reducción de horas efectivas trabajadas. Si bien este efecto fue generalizado, se cebó en los trabajadores más jóvenes y en aquellos con menor formación y experiencia; ambos colectivos conforman la parte inferior de la distribución salarial¹⁵.

La consecuencia inmediata fue un empobrecimiento de la economía española, tal y como nos muestran los índices de desigualdad y concentración de la renta. En el último informe de Oxfam Intermón¹⁶ se señala que España fue el segundo país de la UE con mayor crecimiento de las diferencias entre las rentas altas y las bajas desde el inicio de la crisis económica. Según esta publicación, el salario medio en España cayó más de un 22% entre 2007 y 2014.

En 2014 había en España más de 13 millones de personas en riesgo de exclusión social (el 29% de la población). La lenta recuperación económica de España presenta tasas de crecimiento del PIB que son insuficientes para recobrar todo lo que hemos perdido durante la crisis. El índice de Gini en España¹⁷ ha pasado del 0,324 (la máxima concentración de la renta implicaría el valor de 1) en 2008 al 0,332 en 2018, lo que pone de manifiesto un aumento de la concentración de la renta durante este período, aunque a partir de 2014 comienza a reducirse.

Por todo lo señalado, urge retomar este “contrato social” que permita recuperar todo lo perdido con la última gran crisis económica. Los beneficios de esta actuación son evidentes: mejoraría el bienestar de la ciudadanía, aumentaría la cohesión social y mitigaría notablemente las desigualdades económicas y sociales.

3.6 Políticas públicas e incertidumbre política

Intencionadamente, se ha dejado para el final la necesidad de contar con una componente política adecuada para el desarrollo de las actuaciones públicas. Las medidas públicas deben ser capaces de mitigar el clima de incertidumbre relacionado con las decisiones políticas. Lo anterior es especialmente relevante en todo lo que rodea a la política comercial internacional. La tensión comercial inicialmente producida entre China y Estados Unidos, que ya ha sido notablemente rebajada, ha dado paso a problemas comerciales más cercanos entre la Administración de EE. UU. y la UE, debido a la amenaza de aplicar nuevas tasas a productos europeos. Tal y como ha señalado el FMI, la nueva política arancelaria que pretende aplicar EE. UU. puede terminar con el reducido margen de crecimiento de la UE.

En la economía, como ciencia social, influyen muchos elementos, entre ellos la inestabilidad política o social. Si el clima político no es el adecuado, la economía se resiente. Sin duda, la salida de la UE del Reino Unido va a perjudicar al resto de las economías europeas. Los populismos, que suelen aprovecharse de situaciones de inestabilidad económica o social, son también un problema que se debe tener muy en cuenta.

En este complejo escenario, con un descontento muy extendido sobre cómo se han hecho las cosas desde la Comisión Europea, se ha abierto un debate acerca de la conveniencia o no, por parte de algunos países, de seguir en la UE (el brexit del Reino Unido es el caso más evidente) y sobre la potencial salida de algunos países de la Eurozona (esto llegó incluso a plantearse en Grecia, aunque al final no se produjo). Las posibilidades de mejorar dependen de nuestro peso económico. No es el momento de enarbolar banderas de independentismo y desintegración europea.

4 CONCLUSIONES

Todas las actuaciones públicas señaladas en este artículo deben ser garantizadas desde una perspectiva integradora, evitando recetas de actuación sobre determinados sectores, basados en un enfoque cortoplacista.

Es preciso incrementar los controles de eficiencia, eficacia y equidad, especialmente en esta última cuestión, puesto que la desigualdad ha aumentado desde la última gran crisis y el crecimiento económico es insuficiente para compensar esa situación.

A corto plazo, se abre un interesante escenario en el cual va a ser necesario mejorar las actuaciones en el campo de la política económica monetaria europea, tratando de evitar fricciones entre países. Nos debe servir como ejemplo de lo que no puede volver a repetirse la reciente tensión vivida en el BCE por la resistencia de Alemania, Holanda,

Austria y Francia (entre otros países) a la política expansiva del anterior presidente de la institución monetaria. Esto nada ayuda a la construcción de un espacio monetario conjunto y puede provocar una falta de confianza en la entidad en un momento en el que ya es evidente el menor crecimiento de la economía europea.

En materia fiscal, sigue como asignatura pendiente contar con un marco tributario hasta cierto punto homogéneo, cuestión que hasta la fecha apenas se ha tratado. Si bien en materia de imposición indirecta, gracias al IVA, existe un escenario similar, en materia de tributación directa sigue siendo una materia pendiente. Unido a lo anterior, es preciso que España consiga un sistema fiscal más justo y eficiente, para lo cual se necesita una reforma fiscal en profundidad. Sin duda, ayudaría a este objetivo la reducción del impacto del fraude fiscal que tantos problemas está generando sobre la recaudación y la incidencia tributaria.

En relación con medidas sociales, hay que diseñar un nuevo contrato social para el siglo XXI; cuestiones como la renta básica universal o el desarrollo de servicios públicos esenciales son dos de las cuestiones que precisan una rápida respuesta. La lucha contra la pobreza y un mejor reparto de la riqueza son otras dos tareas que necesitan la debida atención por parte de los responsables públicos.

En cuanto a la mejora de nuestra posición en el comercio internacional, esta pasa, evidentemente, por alcanzar incrementos de productividad y no tan solo ganancias puntuales en materia exportadora como consecuencia de una devaluación salarial. España tiene una gran capacidad exportadora que no debe desaprovecharse; por lo tanto, es necesario abrirse a nuevos mercados, a tenor de la menor demanda de nuestros bienes y servicios de parte de nuestros tradicionales clientes.

Finalmente, es necesario contar con un escenario político que posibilite el desarrollo de las políticas públicas. Resulta imprescindible contar con la adecuada estabilidad política que permita adoptar medidas económicas, tanto a nivel nacional como europeo. En este sentido, es preciso que el proyecto político europeo vuelva a ilusionar a la ciudadanía. Solo así contaremos con políticas públicas europeas adaptadas al nuevo escenario económico y social surgido después de la última gran crisis económica.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Arce, O.; González, J., y San Juan, L. 2019. «Un balance de la recuperación económica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 11-27.
- BCE. 2019. *Estadísticas* (Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/statistics/html/index.es.html>).
- Cadaval, M., y Vaquero, A. 2020. «Propuestas de reforma de la imposición patrimonial en España: el Impuesto de Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones», IEF (*en prensa*).

- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2018. *Opinión pública y política fiscal (xxxv)*, estudio número 3.221.
- Escrivá, J. L. 2019. «El legado fiscal de la crisis: reformar las políticas públicas para reducir la deuda y la desigualdad», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 29-44.
- Fernández, X.; Lago, S.; Martínez-Vázquez, J., y Vaquero, A. 2018. «Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? Una panorámica de la literatura», en *Esenciales*, 26. Valencia: Fundación BBA-IVIE.
- Lago, S. (dir.). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Madrid: Estudios de la Fundación de Cajas de Ahorro.
- Federal Reserve System. 2019. *Quarterly Report on Federal Reserve Balance Sheet Developments*. Washington, DC: Federal Reserve System.
- INE. 2019. Índice de Gini. Riesgo de pobreza (Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9966>).
- Instituto de Estudios Económicos. 2019. Índice de Competitividad Fiscal 2019. *Presentación de la presión fiscal normativa en España. Colección Informes*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Murphy, R. 2012. *Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament* (Disponible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/publications/closing-european-tax-gap-report-group-progressive-alliance-socialists-democrats>).
- OCDE. 2019. *OECD data* (Disponible en: <https://data.oecd.org/>).
- Oxfam Intermón. 2019. *Informe de Oxfam Intermón n. 49. Desigualdad 1-Igualdad de Oportunidades 0. La inmovilidad social y la condena de la pobreza*. Oxfam Intermón.
- Sanz, J. F.; Arrazola, M.; Rueda, N., y Romero, D. 2015. «Reported gross income and marginal tax rates: estimation of the behavioural reactions of Spanish taxpayers», *Applied Economics*, 47(5): 466-484.

NOTAS

- 1 El autor agradece los comentarios y sugerencias de los dos evaluadores anónimos que han permitido mejorar notablemente el contenido de este artículo.
- 2 Arce, González y San Juan, 2019.
- 3 Fundación BBVA-IVIE, 2018.
- 4 Arce, González y San Juan, 2019.
- 5 Escrivá, 2019.
- 6 Arce, González y San Juan, 2019.
- 7 Escrivá, 2019.
- 8 Instituto de Estudios Económicos, 2019.
- 9 Sanz, Arrazola, Rueda y Romero, 2015.
- 10 Véase <https://www.airef.es/es/tag/impuesto-sociedades/>.
- 11 Lago, 2018.
- 12 Murphy, 2012.
- 13 Siguiendo la misma fuente, en Austria la pérdida fiscal como proporción del PIB se sitúa en el 4,1%, lo que significa una reducción del gasto público del 8,5%. En el Reino Unido las cifras anteriores son del 4,4% y del 9,2%, respectivamente.
- 14 Cadaval y Vaquero, 2019.

- 15 Arce, González y San Juan, 2019.
- 16 Oxfam Intermón, 2019.
- 17 INE, 2019.