

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
Universidade 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 Vellas receitas para novos problemas. 3 Retos en materia económica. 3.1 Políticas públicas en materia laboral. 3.2 Políticas públicas en materia fiscal e orzamentaria. 3.3 Políticas públicas en materia monetaria. 3.4 Políticas públicas no comercio exterior. 3.5 Políticas públicas no marco social. 3.6 Políticas públicas e incerteza política. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Todas as crises económicas xeran importantes efectos. Normalmente, cando tras un proceso de forte crecemento económico chega a recesión (tal como pasou recentemente a nivel mundial) o produto interior bruto (PIB) comeza a reducirse, a taxa de desemprego aumenta, o consumo e o investimento privado reséntense e prodúcense fortes axustes desde o lado do gasto público.

Polo tanto, calquera crise económica arrastra un conxunto de cargas negativas que deben corríxirse, pero, ao mesmo tempo, ofrece unha boa oportunidade para comprobar en que se fallou e, sobre todo, permite deseñar novas actuacións públicas para evitar cometer os mesmos erros. Todo isto permítenos trazar novas políticas públicas para despois da crise.

Esta colaboración ten como obxectivo indicar cales deben ser algunhas das políticas públicas que cómpre ter en conta despois da última gran crise. Para iso, e tras esta introdución, o segundo apartado céntrase nas actuacións que se levaron a cabo para paliar os efectos da recente recesión. O terceiro apartado destínase a sinalar as actuacións que deberían ser aplicadas no caso español. Finalmente, extráense, a teor do exposto neste artigo, unha serie de conclusións que poden ser de utilidade para enfrontarse aos retos pendentes.

2 VELLAS RECEITAS PARA NOVOS PROBLEMAS

A elevada exposición do noso país á construción permitiu que a nosa economía medrase ata alcanzar unha taxa de desemprego en maio de 2007 do 7,9%. Non obstante, esta situación durou pouco tempo, posto que a explosión da burbulla inmobiliaria se trasladou case de inmediato ao crédito bancario, que atopara na construción o seu cliente preferente, provocando taxas de morosidade de ata o 40%². Unha parte importante das medidas que se viñeron adoptando na Unión Europea (UE) desde a última gran

crise económica tiveron un obxectivo claro: reducir as altas cifras de déficit público, xeradas polo comportamento anticíclico do gasto e a notable redución dos ingresos públicos. Isto foi así porque os xestores públicos, baseándose no enfoque das políticas económicas keynesianas, trataron de mitigar os efectos financeiros e reais da recesión polo lado do gasto público.

Esta actuación cabe dentro do esperado, posto que o orzamento público é moito máis que unha ferramenta contable, configurándose como un potente instrumento de política económica. Desta forma, é posible acudir (temporalmente) ao déficit público para potenciar o consumo e o investimento, tanto de natureza pública como privada. O anterior non foi algo exclusivo de España, senón que practicamente todos os países, en maior ou menor medida, optaron por esta vía.

Chegados a este punto, convén reflexionar sobre unha serie de cuestións que nos poden axudar a comprender a aplicación inicial das políticas económicas que se tomaron e para determinar ata que punto foron as máis axeitadas. En primeiro lugar, non está claro que España tivese tanta marxe para aplicar unha política fiscal anticíclica como a que parecía deducirse das súas cifras, aínda que finalmente optou durante un breve espazo de tempo por aplicala (ata que se viu obrigada pola Comisión Europea a reducir os seus niveis de gasto público).

En segundo lugar, pódese chegar á contradición de que o sistema de finanzas públicas fose sustentable (temporalmente), pero non así o noso sistema de crecemento económico, baseado nun modelo en que o sector da construción era o principal motor. En consecuencia, é posible que este espellismo non se vise no seu momento; non obstante, a experiencia vivida permítenos sinalar que, se no punto álxido da burbulla inmobiliaria España só é capaz de conseguir un reducido superávit, nunha situación de crise o máis normal é obter un importante déficit, co conseguinte desequilibrio das contas públicas.

En terceiro lugar, que a débeda pública non fose un problema era consecuencia de estar a cadrar o orzamento con ingresos procedentes dun crecemento baseado no sobreendebemento privado. Polo tanto, o percorrido dos ingresos era realmente moi curto, ata que as restricións ao crédito se fixeron patentes.

Finalmente, cómpre sinalar que o sector privado tivo moitas facilidades para endebedarse e que o sector público aproveitou a burbulla inmobiliaria para aumentar a súa capacidade recadatoria. Polo tanto, o primeiro puido aumentar os seus niveis de consumo e investimento a través do endebedamento, mentres que o segundo logrou, aínda que só durante un tempo, mellorar os seus ingresos, que foron utilizados para cubrir aumentos estruturais de gasto público.

En resumo, as decisións económicas tomadas en España reflicten a aplicación dun modelo de corte keynesiano, baseadas, nun primeiro momento, en acudir ao gasto público para compensar a forte caída do consumo e o investimento, para posteriormente utilizar o recorte de gasto como ferramenta de axuste.

Aínda que este comportamento foi seguido pola maior parte das economías europeas, España foi un de países onde os efectos destas actuacións se fixeron notar en termos de

déficit e débeda pública, pondo ao descuberto debilidades estruturais da nosa economía que non afectaron en igual grao ás economías doutros países acredores da UE, como por exemplo Alemaña ou Francia.

En efecto, baixo a perspectiva keynesiana e ante os primeiros síntomas da crise, a finais de 2007 e principios de 2008, as tres administracións públicas, especialmente a Administración xeral do Estado e os gobernos rexionais, intentaron durante dous anos capear o temporal incentivando o gasto público. Esta actuación tivo que convivir cunha forte caída de ingresos tributarios, especialmente do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF), o imposto sobre sociedades (IS) e o imposto sobre o valor engadido (IVE), os nosos tres piares recadatorios. En concreto, a recadación do IRPF pasou dos 77.964 millóns de euros en 2007 aos 72.083 millóns en 2010; o IVE rexistrou un descenso no mesmo período dos 61.858 aos 54.627 millóns; finalmente, a recadación do IS manifestou un descenso dos 47.451 aos 17.373 millóns. Como estes tres tributos supoñen o 71% dos ingresos non financeiros das tres administracións públicas en España (excluíndo as cotizacións sociais), o incremento do gasto público só se puido financiar vía débeda. Ata 2010, os tipos de xuro eran reducidos e case todos os países utilizaron este recurso para financiarse, sen que isto supuxese un custo excesivo.

Non obstante, a partir de 2010 a situación financeira-fiscal da Administración pública española mudou radicalmente. O noso país (non foi o único) tivo que aprobar un duro paquete de recortes (15.000 millóns de euros) para tratar de asegurar a súa solvencia financeira a nivel internacional. O escenario financeiro chegou a complicarse tanto que mesmo se chegou a pensar en reestruturar a débeda pública, con todos os graves efectos que isto suporía, especialmente en termos de credibilidade e solvencia financeira.

Foi unha etapa en que o nivel de endebedamento era tan elevado que o índice de confianza dos investidores pola débeda española, medida a través das axencias de colocación, nos deixou ás portas da cualificación “do bono lixo”. España viuse obrigada a solicitarlle á eurozona un plan de salvamento para a banca por un importe máximo de 100.000 millóns de euros. Durante esta etapa, a prima de risco da débeda pública española chegou a alcanzar cotas históricas, dos 650 puntos básicos en relación co bono alemán a 10 anos (activo de referencia) respecto ao bono español, tamén a 10 anos. A rendibilidade exixida aos bonos españois chegou a ser do 7%.

España tivo que emitir cada vez máis débeda e a un tipo de xuro máis elevado. Afortunadamente para moitos países, incluído España, grazas á intervención do Banco Central Europeo (BCE), que comprou débeda pública, e ás inxentes cantidades de diñeiro que foron inxectadas no sistema, freáronse as tensións financeiras.

O Goberno de España comprometeuse a reducir drasticamente o déficit público, nun recorte sen precedentes en toda a historia económica de España (máis de 55.000 millóns de euros en catro anos). O obxectivo era pasar dun déficit do 11% do PIB (en 2011) ao 5,5% (en 2014). A dureza deste axuste provocou que en 2016 o gasto en España en servizos públicos fundamentais (SPF) que constitúen o Estado de benestar (educación,

sanidade e protección social) fose do 26,8% do PIB, case 5 puntos porcentuais menos que a media da eurozona (31,7%) e 4,1 puntos inferior que a media da UE-28 (30,9%)³.

Non se pode obviar que a mellora económica de España nos últimos anos ten moito que ver coa recuperación doutras economías, especialmente dos países da eurozona. Isto permitiunos restituír e mesmo, en certos indicadores, mellorar notablemente o noso cadro macroeconómico básico. España conseguiu reducir o desequilibrio da súa balanza de pagamentos; logrou mellorar notablemente o mercado financeiro, apoiándose no autofinanciamento, fronte á opción do crédito estranxeiro⁴; relegou a un segundo plano o sector da construción como principal motor económico (a participación da construción no valor engadido diminuíu en 5 puntos porcentuais entre 2007 e 2018, ata supor neste último ano o 6% do total) e foi capaz de orientar a súa produción cara a sectores que potencian a actividade comercial. Finalmente, produciuse unha importante converxencia en materia de formación de prezos e salarios en relación coa eurozona⁵, o que nos permitiu ganancias en competitividade.

Porén, e malia o positivo panorama sinalado, non podemos quedar na autocompracencia, xa que aínda quedan sobre a mesa algúns problemas que van condicionar o funcionamento das políticas públicas despois da crise.

É máis, non sempre as medidas públicas que se toman acompañan o exercicio de autorreflexión sobre o que se debe facer para mellorar, posto que o urxente adoita ter prioridade sobre o importante. O problema é que, de non se producir esta necesaria catarse, se perde unha oportunidade para corrixir esas deficiencias e aprender dos nosos erros.

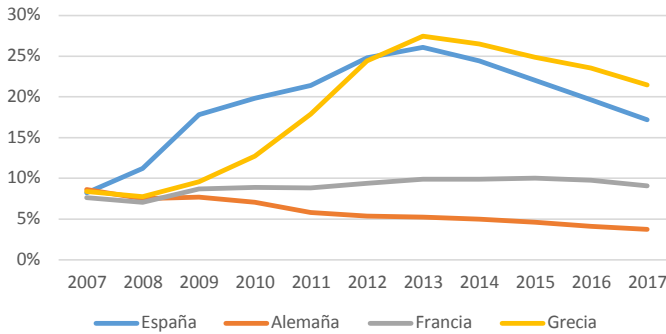
Chegados a este punto, resulta necesario formular unha serie de cuestións: As actuacións levadas a cabo para mellorar a nosa situación económica foron suficientes? É necesario deseñar un novo modelo económico de políticas públicas para despois da crise? A que retos se debe enfrontar o novo deseño das políticas públicas? O seguinte apartado trata de responder a este conxunto de preguntas.

3 RETOS EN MATERIA ECONÓMICA

3.1 Políticas públicas en materia laboral

O custo da recesión en España foi moito máis elevado que no conxunto da eurozona, tanto en termos de produción como de emprego⁶. O gráfico 1 resume a evolución da taxa de desemprego en España desde unha óptica comparada para o período 2007-2017.

Como se pode comprobar, España foi, xunto con Grecia, o país da eurozona que máis incrementou a súa taxa de desemprego durante a recente crise económica, mentres que, por exemplo, en Francia e Alemaña o aumento foi máis contido. Só a partir de 2013 (a taxa de paro en España chegou ao 26,3% en febreiro dese ano) comeza a notarse a melloría no mercado de traballo en España; aínda así, a taxa de desemprego no noso país cuadriplica a de Alemaña e case duplica a de Francia en 2017.

Gráfico 1. Taxa de desemprego (2007-2017)

Fonte: OCDE, 2019.

En 2012 aprobouse a última gran reforma laboral en España. Esta consistiu, en liñas xerais, en apostar por unha maior flexibilidade nas relacións laborais, o que provocou, entre outros efectos, unha importante depreciación salarial e unha maior temporalidade laboral. Esta maior flexibilidade permitiu un mellor axuste dos cadros de persoal á carga de traballo. A partir de 2013, grazas á recuperación económica global, puidéronse aumentar as taxas de actividade e ocupación e reduciuse en máis de 10 puntos a taxa de desemprego.

No entanto, as políticas públicas no mercado laboral non solucionaron o noso endémico problema de menor produtividade respecto aos nosos socios europeos. En España, quizais pola presión e urxencia de atopar unha rápida solución ao problema do desemprego, optouse por actuacións fundamentalmente curtopraxistas, pero con incapacidade para resolver cuestións de índole estrutural.

España tivo un importante crecemento en materia de emprego, pero non parece que a situación vaia seguir mellorando. A pesar de que en novembro de 2019 a taxa de desemprego era do 14,1%, España aínda non foi capaz de pechar a brecha en materia de desemprego que ten cos seus socios comunitarios, e o peor de todo isto é o alto compoñente do desemprego estrutural desta taxa, que dificulta a súa redución⁷ e que exige cambios estruturais de calado e non actuacións devaluatorias salariais de natureza puntual, que se ven amortizadas a moi curto prazo.

Igual que sucedeu co sector da construción, a nosa excesiva dependencia económica do sector servizos pode volver facernos caer no mesmo problema. Precisamente por iso, resulta necesaria unha forte aposta por políticas públicas que melloren os nosos niveis de produtividade e potencien o sector secundario. O peso do noso tecido industrial é reducido e seguimos sen estar preparados para competir.

Como nos mostra a realidade económica internacional, os países que mellor souberon capear a última gran crise foron os que contaban cun sector industrial moito máis desenvolvido que en España (Alemaña, Francia ou Austria, entre outros). Precisamente por iso, a política industrial está chamada a desempeñar un importante papel. Todo o que

rodea a investigación, o desenvolvemento e a innovación (I+D+i) debe potenciarse, pois só así se conseguirá unha mellora na produtividade da nosa economía. Cómpre seguir apostando pola I+D+i e mellorar o aínda reducido peso que ten sobre o PIB (1,2% en 2017). Debemos fixarnos no que están a facer outros países, que posibilitaron que o gasto se sitúe no 2,7% do PIB.

3.2 Políticas públicas en materia fiscal e orzamentaria

Á política fiscal, que é a ferramenta máis potente das políticas públicas que aínda lles queda aos gobernos nacionais, tampouco se lle sacou todo o seu potencial. O obxectivo que perseguiron practicamente todos os países europeos é a consolidación fiscal, o que provocou un axuste orzamentario sen precedentes. Ademais, primouse a eficiencia por enriba da equidade.

En 2018, segundo a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), a presión fiscal en España (entendida como o cociente entre o sumatorio da recadación dos impostos directos e indirectos e as cotizacións sociais entre o PIB) foi do 34,3%, un resultado inferior ao 38,2% de Alemaña e ao 46,1% de Francia e por enriba do dato para o Reino Unido (33,5%). Este resultado mostra unha presión fiscal practicamente idéntica en España á media da OCDE (34,3%). Non obstante, este indicador non ten en conta a renda per cápita, de aí que sexa necesario considerar outros como a renda fiscal normativa, que si a considera. Atendendo a este último, en España a renda fiscal normativa sería un 8% superior á media da UE⁸.

Segundo o Centro de Investigacións Sociolóxicas CIS (2019), os españois teñen a percepción de que pagamos moitos impostos. Isto pode ser consecuencia de que se grava excesivamente certo tipo de rendas. O sistema fiscal español somete, en boa medida, as rendas do traballo e os contribuíntes con rendas medias. Polo tanto, a solución pasaría por reordenar a carga fiscal, pero, claro, isto sería contemplando aumentos de recadación das rendas máis elevadas, xa que no IRPF hai marxe suficiente para iso.

Non obstante, este tipo de medidas deberan ter en conta a elasticidade da base imponible. No IRPF a elasticidade dun contribuínte con rendas medias sería de 0,34 puntos, o que indica unha escasa elasticidade ante cambios impositivos, mentres que para rendas superiores aos 100.000 euros sería de 3,6 puntos, un resultado que sinala unha alta elasticidade⁹. Sen dúbida, os efectos finais sobre a recadación dunha potencial suba de impostos deberían ter en conta todos estes elementos.

En materia de tributación societaria tamén hai moito por facer. O tipo impositivo teórico de IS pasou do 40% ao 35%, para logo quedar no 30% e actualmente no 25%, aínda que en certos casos pode reducirse ao 15%. Tal como sinala a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF), os cambios no IS afectaron á súa recadación, debido ás sucesivas reformas e pola diferenza entre a evolución das bases esperadas do imposto e as bases reais a nivel contable nas empresas¹⁰.

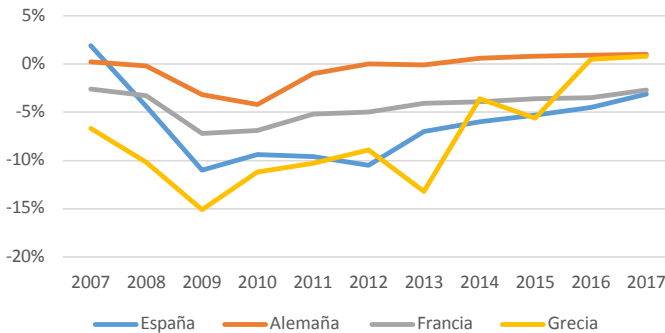
Finalmente, cómpre combater a fraude fiscal. Aínda que a medición da economía encuberta e a fraude fiscal é algo complexo, o último estudo da Fundación das Caixas

de Aforros (Funcas) coordinado por Lago¹¹ sitúa a economía somerxida preto do 23% do PIB en España. Este resultado implicaría unha fraude fiscal próxima ao 6% do PIB.

Considerando que as débedas fiscais se poden recuperar durante os últimos catro anos, antes de que prescriba o dereito da Administración tributaria, estaríamos a falar, *grosso modo*, de 240.000 millóns de euros de ingresos adicionais. Por pór en termos relativos esta cifra, en 2018 gastáronse 147.000 millóns de euros en pensións, 18.000 millóns en cobertura por desemprego e 32.000 millóns de euros en débeda pública.

Non obstante, é imposible acabar con toda a fraude fiscal. De aí que resulte máis conveniente ter en conta o que se podería cubrir do noso gasto público se España lograse reducir o diferencial de fraude fiscal respecto a outros países. Para iso, podemos citar o caso de Alemaña, que, cunha idiosincrasia cultural máis favorable ao cumprimento tributario, mostra unha fraude fiscal do 6,4% fronte ao 6,8% de España¹², estando lonxe da fraude cero¹³. É máis, comparando as estimacións realizadas pola fonte citada, a perda impositiva como proporción do gasto público sería do 16,6% e do 14,5% para España e Alemaña, respectivamente. De aí que teñamos que ter presente ese diferencial (2,1 puntos porcentuais) como meta a seguir para reducir a nosa fraude fiscal, polo menos nun marco económico máis realista.

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



Fonte: OCDE, 2019.

Unha segunda cuestión que cómpre ter moi en conta é como responderían as bases impositivas a actuacións máis intensas en políticas antifraude. Polo tanto, e malia a relevancia das cifras presentadas, non se pode reducir a unha aproximación contable unha cuestión que debe considerar relacións de causalidade e aspectos condutuais.

Desde a parte do gasto público, tampouco se tomaron medidas de calado, que poderían conseguir unha recuperación económica máis rápida. Especialmente importante é o sucedido coa débeda pública, que subiu máis de 40 puntos porcentuais desde 2011, chegando a alcanzar o 98% en 2018.

O recurso á débeda foi unha das actuacións que máis está a penalizar a economía española. Ao inicio da crise, a porcentaxe de débeda española que tiña no seu poder o BCE era do 3%, nestes momentos chega xa ao 12%. O gráfico 2 resume o comportamento

do déficit/superávit público en relación co PIB entre 2007 e 2017. Como se pode comprobar, España foi, xunto con Grecia, o país da eurozona que máis tivo que axustar as súas contas públicas, consecuencia do exceso de gasto xerado e a falta de ingresos para manter as políticas públicas aprobadas.

3.3 Políticas públicas en materia monetaria

As decisións sobre os tipos de xuro na eurozona (establecidas polo Banco Central Europeo, BCE) e nos EE.UU. (a través da Reserva Federal dos Estados Unidos, FED) foron moi distintas. A táboa 1 permite sinalar a evolución desta variable durante os últimos anos. Como se pode comprobar, a autoridade monetaria norteamericana optou por actuacións máis intensas durante os primeiros anos da crise, mentres que o comportamento europeo foi máis morno. A partir de 2011, invértense as tornas.

Malia estas diferenzas, o BCE comprou desde 2015 máis de 241.000 millóns de euros de débeda pública española (o 12% da débeda pública total adquirida pola institución monetaria).

Aínda que a máxima autoridade monetaria europea, en decembro de 2018, tomou a decisión de deixar de comprar títulos a partir de finais de 2019, en novembro de 2019 apostouse pola medida contraria. Desta forma, o BCE vai seguir adquirindo ata un máximo de 20.000 millóns de euros mensuais ata que se produza unha suba do tipo de xuro. Non obstante, as adquisicións de débeda non poderán superar o 33% dunha emisión ou un emisor, tendo que respectar, ademais, o peso de cada país no capital do BCE. Polo tanto, mesmo sen fixar unha data concreta, o período de tempo para comprar débeda soberana vaise ver claramente limitado. Con esta nova medida, España terá máis problemas para colocar os seus títulos nos mercados, o que se pode traducir na necesidade de ter que subir os tipos de xuro. Polo tanto, é previsible que a carga de xuros aumente, xerando un incremento do importe que debemos.

Ademais, o reinicio das compras de débeda provocou unha forte división interna no Consello de Goberno do BCE, o que aumenta a probabilidade de reducir a duración da aplicación da medida. Así, os bancos centrais de Alemaña, Holanda, Austria e Francia non están de acordo, o que xerou fortes tensións. Sen dúbida, todo isto non facilita a aplicación dunha política monetaria conxunta na eurozona.

Táboa 1. Evolución dos tipos de xuro do BCE e a FED (2008-2019)

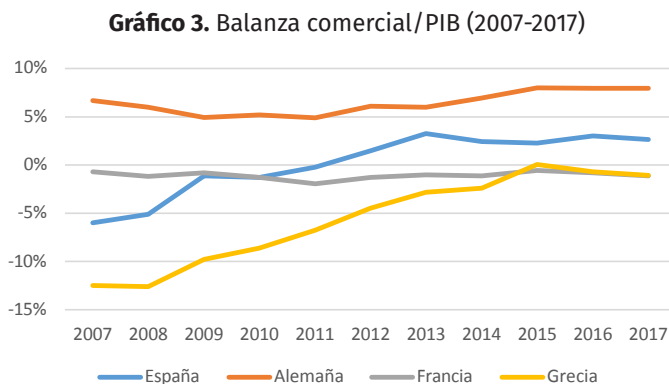
BCE		FED	
Data	Tipo de xuro	Data	Tipo de xuro
17/10/2017	0%	31/10/2019	1,50%
16/03/2016	0%	19/09/2019	1,75%
10/09/2014	0,05%	01/08/2019	2,00%
11/06/2014	0,15%	20/12/2018	2,25%
13/11/2013	0,25%	27/09/2018	2,00%

BCE		FED	
Data	Tipo de xuro	Data	Tipo de xuro
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%

Fonte: BCE e FED, 2019.

3.4 Políticas públicas no comercio exterior

O gráfico 3 resume o comportamento da balanza comercial española respecto ao PIB entre 2007 e 2017 desde unha perspectiva comparada. Como se pode comprobar, salvo o caso da economía alemá, que presenta un forte compoñente exportador, no resto dos países analizados reflíctese un importante déficit comercial durante os primeiros anos da última crise económica. A partir de 2011 cambia a tendencia e España comeza a rexistrar os seus primeiros superávits; porén, non é unha mellora substancialmente importante, e mesmo parece que comeza a ralentizarse o seu crecemento. Comprobar a evolución desta variable será fundamental a curto prazo.



Fonte: OCDE, 2019.

Sen dúbida, vai ser necesario mellorar a nosa competitividade exterior. No período 2007-2018 as exportacións foron un dos elementos que nos permitiron saír mellor da recesión, grazas á corrección estrutural do desequilibrio exterior. Non obstante, non parece que vaia ter o mesmo protagonismo nos próximos anos. Desde mediados de 2018 véñese comprobando que a demanda externa, que actuou como un dos principais motores económicos para a economía española, comezaba a perder potencia.

Tres elementos son responsables desta situación: o retroceso das exportacións; a excesiva dependencia comercial dos nosos produtos cara a un limitado número de países europeos e a forte polarización da nosa produción arredor dun número reducido de actividades. Unha tríade que, aínda que durante moitos anos permitiu que a economía española batese récords de exportacións, agora mostra unha realidade distinta. Ademais, débese incluír un cuarto elemento, o brexit, que tamén actúa como unha clara ameaza para a nosa capacidade exportadora.

Ante esta situación, España necesita orientar o seu potencial exportador cara a novos mercados. O anterior debe ser un aliciente para tratar de mellorar as relacións comerciais con outros países europeos que, a pesar de que tradicionalmente non foron grandes clientes das nosas exportacións, nos últimos anos demostraron un interese especial pola nosa produción: Bélxica, Austria, República Checa, México, Brasil, China e India, entre outros.

Desde logo isto non será doado nin inmediato, xa que calquera cambio da nosa política exportadora necesita dun tempo para que se vexan os seus primeiros froitos. Polo tanto, ante a rebaixa das expectativas de crecemento económico dos nosos tradicionais clientes europeos e as tensións comerciais que non parece que rematasen, é necesario buscar alternativas noutros mercados.

3.5 Políticas públicas no marco social

A tenor dos indicadores que tratan de cuantificar o benestar social, en breve haberá que restaurar o denominado “contrato social”, que posibilite condicións dignas no mercado de traballo, no sistema de pensións, o desenvolvemento de servizos públicos esenciais ou unha renda básica universal. Unha parte importante da poboación saíu da crise máis pobre, máis desigual e con peores expectativas laborais. Ter un traballo non é sinónimo de evitar a pobreza. Segundo o INE, a partir do cruzamento dos datos da Enquisa de poboación activa (EPA) cos da Enquisa de condicións de vida (ECV), en 2017, de cada 7 traballadores, 1 está en risco de pobreza.

O noso mercado laboral é incapaz de xerar rendas que autofinancien o actual sistema de pensións contributivas. Fan falta empregos de calidade, que possibiliten remuneracións e cotizacións máis elevadas.

O problema das pensións será aínda maior cando se xubile a xeración do *baby boom*, que tiveron cotizacións elevadas e durante moitos anos, tendo que pagarlles unha pensión maior que as actuais. É evidente que sempre se pode acudir aos orzamentos xerais do Estado para financiar o sistema de pensións, pero isto rompería o esquema

tradicional de financiamento entre contributivas e asistenciais e obrigaría a un esforzo maior vía impostos.

É necesario que as políticas públicas xestionen a cohesión social, co fin de lograr unha reactivación económica, o que permitirá estimular a demanda interna. A crise ampliou a xa importante desigualdade económica existente en España, sobre todo en relación coa distribución da riqueza. De aí a necesidade de contar, entre outros, con instrumentos fiscais, como o imposto de patrimonio (IP) ou o imposto de sucesións e doazóns (ISD), xa que a transmisión de riqueza segue a ser unha das principais vías de transmisión interxeracional da desigualdade¹⁴.

Durante a etapa de contracción económica, en España aumentou a desigualdade en termos de renda per cápita, efecto provocado polo aumento da taxa de desemprego e a redución de horas efectivas traballadas. Aínda que este efecto foi xeneralizado, cebouse nos traballadores máis novos e naqueles con menor formación e experiencia; estes dous colectivos conforman a parte inferior da distribución salarial¹⁵.

A consecuencia inmediata foi un empobrecemento da economía española, tal como nos mostran os índices de desigualdade e concentración da renda. No último informe de Oxfam Intermón¹⁶ sinalábase que España foi o segundo país da UE con maior crecemento das diferenzas entre as rendas altas e as baixas desde o inicio da crise económica. Segundo esta publicación, o salario medio en España caeu máis dun 22% entre 2007 e 2014.

En 2014 había en España máis de 13 millóns de persoas en risco de exclusión social (o 29% da poboación). A lenta recuperación económica de España presenta taxas de crecemento do PIB que son insuficientes para recobrar todo o que perdemos durante a crise. O índice de Gini en España¹⁷ pasou do 0,324 (a máxima concentración da renda implicaría o valor de 1) en 2008 ao 0,332 en 2018, o que pon de manifesto un aumento da concentración da renda durante este período, aínda que a partir de 2014 comeza a reducirse.

Por todo o sinalado, urxe retomar este “contrato social” que permita recuperar todo o perdido coa última gran crise económica. Os beneficios desta actuación son evidentes: melloraría o benestar da cidadanía, aumentaría a cohesión social e mitigaría notablemente as desigualdades económicas e sociais.

3.6 Políticas públicas e incerteza política

Intencionadamente, deixouse para o final a necesidade de contar cunha compoñente política axeitada para o desenvolvemento das actuacións públicas. As medidas públicas deben ser capaces de mitigar o clima de incerteza relacionado coas decisións políticas. O anterior é especialmente relevante en todo o que rodea a política comercial internacional. A tensión comercial inicialmente producida entre a China e os Estados Unidos, que xa foi notablemente rebaixada, deu paso a problemas comerciais máis próximos entre a Administración dos EE. UU. e a UE, debido á ameaza de aplicar novas taxas a produtos europeos. Tal como sinalou o FMI, a nova política arancelaria que pretenden aplicar os EE. UU. pode acabar coa reducida marxe de crecemento da UE.

Na economía, como ciencia social, inflúen moitos elementos, entre eles a inestabilidade política ou social. Se o clima político non é o axeitado, a economía reséntese. Sen dúbida, a saída da UE do Reino Unido vai prexudicar o resto das economías europeas. Os populismos, que adoitan aproveitarse de situacións de inestabilidade económica ou social, son tamén un problema que cómpre ter moi en conta.

Neste complexo escenario, cun descontento moi estendido sobre como se fixeron as cousas desde a Comisión Europea, abriuse un debate acerca da conveniencia ou non, por parte dalgúns países, de seguir na UE (o brexit do Reino Unido é o caso máis evidente) e sobre a potencial saída dalgúns países da eurozona (isto chegou mesmo a considerarse en Grecia, aínda que ao final non se produciu). As posibilidades de mellorar dependen do noso peso económico. Non é o momento de enarborar bandeiras de independentismo e desintegración europea.

4 CONCLUSIÓNS

Todas as actuacións públicas sinaladas neste artigo deben ser garantidas desde unha perspectiva integradora, evitando receitas de actuación sobre determinados sectores, baseados nun enfoque curtpracista.

Cómpre incrementar os controis de eficiencia, eficacia e equidade, especialmente nesta última cuestión, xa que a desigualdade aumentou desde a última gran crise e o crecemento económico é insuficiente para compensar esa situación.

A curto prazo, ábrese un interesante escenario no cal vai ser necesario mellorar as actuacións no campo da política económica monetaria europea, tratando de evitar friccións entre países. Débenos servir como exemplo do que non se pode volver repetir a recente tensión vivida no BCE pola resistencia de Alemaña, Holanda, Austria e Francia (entre outros países) á política expansiva do anterior presidente da institución monetaria. Isto nada axuda á construción dun espazo monetario conxunto e pode provocar unha falta de confianza na entidade nun momento en que xa é evidente o menor crecemento da economía europea.

En materia fiscal, segue pendente contar cun marco tributario ata certo punto homoxéneo, cuestión que ata a data apenas se tratou. Aínda que en materia de imposición indirecta, grazas ao IVE, existe un escenario similar, en materia de tributación directa segue sendo unha cuestión pendente. Unido ao anterior, é preciso que España consiga un sistema fiscal máis xusto e eficiente, para o cal se necesita unha reforma fiscal en profundidade. Sen dúbida, axudaría a este obxectivo a redución do impacto da fraude fiscal que tantos problemas está a xerar sobre a recadación e a incidencia tributaria.

En relación con medidas sociais, hai que deseñar un novo contrato social para o século XXI; cuestións como a renda básica universal ou o desenvolvemento de servizos públicos esenciais son dúas das cuestións que precisan unha rápida resposta. A loita contra a pobreza e unha mellor repartición da riqueza son outras dúas tarefas que necesitan a debida atención por parte dos responsables públicos.

En canto á mellora da nosa posición no comercio internacional, esta pasa, evidentemente, por acadar incrementos de produtividade e non tan só ganancias puntuais en materia exportadora como consecuencia dunha depreciación salarial. España ten unha gran capacidade exportadora que non debe desaproveitarse; polo tanto, cómpre abrirse a novos mercados, a teor da menor demanda dos nosos bens e servizos de parte dos nosos tradicionais clientes.

Finalmente, é necesario contar cun escenario político que posibilite o desenvolvemento das políticas públicas. Resulta imprescindible contar coa axeitada estabilidade política que permita adoptar medidas económicas, tanto a nivel nacional como europeo. Neste sentido, é preciso que o proxecto político europeo volva ilusionar a cidadanía. Só así contaremos con políticas públicas europeas adaptadas ao novo escenario económico e social xurdido despois da última gran crise económica.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Arce, O.; González, J., e 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. *Estatísticas* (Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/statistics/html/index.es.html>).
- Cadaval, M., e 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 Investigacións Sociolóxicas. 2018. *Opinión pública y política fiscal (xxxv)*, estudo 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., e 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* (Dispoñible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/publications/closing-european-tax-gap-report-group-progressive-alliance-socialists-democrats>).
- OCDE. 2019. *OECD data* (Dispoñible 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., e 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 O autor agradece os comentarios e suxestións dos dous avaliadores anónimos que permitiron mellorar notablemente o contido deste artigo.
- 2 Arce, González e San Juan, 2019.
- 3 Fundación BBVA-IVIE, 2018.
- 4 Arce, González e San Juan, 2019.
- 5 Escrivá, 2019.
- 6 Arce, González e San Juan, 2019.
- 7 Escrivá, 2019.
- 8 Instituto de Estudios Económicos, 2019.
- 9 Sanz, Arrazola, Rueda e Romero, 2015.
- 10 Véxase <https://www.airef.es/es/tag/impuesto-sociedades/>
- 11 Lago, 2018.
- 12 Murphy, 2012.
- 13 Seguindo a mesma fonte, en Austria a perda fiscal como proporción do PIB sitúase no 4,1%, o que significa unha redución do gasto público do 8,5%. No Reino Unido as cifras anteriores son do 4,4% e do 9,2%, respectivamente.
- 14 Cadaval e Vaquero, 2019.
- 15 Arce, González e San Juan, 2019.
- 16 Oxfam Intermón, 2019.
- 17 INE, 2019.

