

¿Es la hora de la política fiscal?

Victorio Valle*

Ha hecho falta una dura batalla diplomática para que España estuviera presente en la reunión del G-20, y toda una proclamación generalista de una actuación global por parte de la Unión Europea para combatir la crisis económica, para que el Gobierno español se haya decidido a reforzar su previa línea de ir paliando las consecuencias de la debilidad económica, en sus flancos socialmente más vulnerables, con medidas más contundentes.

Algunos recomendamos una línea de actuación compensadora de la demanda agregada hace ya más de seis meses¹. Muchos vimos la dureza de la contracción de la demanda que conduciría rápidamente, en lo que parecía “una suave desaceleración” de la actividad económica, a una recesión en toda regla. ¡Ojalá nos hubiéramos equivocado!

Al hilo de estas nuevas medidas que el Gobierno anuncia, me gustaría hacer cinco reflexiones sobre la actual coyuntura y su futuro.

1ª. Una de las experiencias más contundentes de los últimos tiempos es que no es posible elaborar una política económica solvente ante una situación crítica de la economía, sin un diagnóstico preciso y consensuado sobre lo que está ocurriendo, sus raíces y su posible evolución futura.

La reciente trayectoria de la valoración pública sobre la situación económica ha sido, sin paliativos, lamentable. Se han sostenido previsiones a todas luces inconsistentes y caído en la pendiente de la continua corrección conforme la realidad ha ido mostrando toda su dureza. Se ha dicho, para apoyar esta forma de actuar, que “el pesimismo no crea puestos de trabajo” lo que, sin duda es cierto. Sin embargo, parece existir acuerdo entre los analistas de que la continua rectificación y el reconocimiento reiterado del error introduce en los ciudadanos un sentimiento de desconfianza muy negativo.

Tampoco ha sido especialmente positiva la tendencia de los medios a valorar la situación económica sobre la base del comportamiento de dos indicadores sobre los que han conseguido convencer a los ciudadanos de su significación que, en realidad, es muy discutible. De una parte, la evolución de la vivienda y de la construcción en general – un sector cuyo peso en el PIB en España es el doble que la media europea – no debe valorarse como si fuera la única alternativa productiva del país. He repetido hasta la saciedad que “después de la construcción hay vida”, que nuestra industria, nuestros servicios de mercado e, incluso, nuestra agricultura tienen posibilidades de crecimiento que podrían compensar con creces una moderación del papel del sector de la construcción en la economía nacional. De otra parte, conviene también limitar el valor significativo de la evolución de la bolsa – un mercado estrecho y paradigma de

* Director General de FUNCAS.

¹ ¿Qué hacer en la economía española? CIE nº 204 mayo/junio 2008.

comportamientos estratégicos – como expresión de la actividad económica, a la que solo refleja a largo plazo y en forma un tanto opaca.

2ª. La crisis actual – como seguramente todas – tiene múltiples facetas que son interdependientes, pero requieren tratamientos distintos.

Hay una crisis financiera que, en mi opinión, lleva unas buenas trazas de solucionarse. Que reclama un control más adecuado y, sobre todo, dosis crecientes de transparencia y profesionalidad. Pero la solución de la crisis financiera, en esto no conviene engañarse, no resolverá la crisis real. Primero, porque la demanda agregada es muy rígida a las variaciones del tipo de interés y, por tanto, las mayores facilidades crediticias que la solución de la crisis financiera vaya aportando va a tener una influencia muy limitada en la economía real. Segundo, porque el problema básico de la crisis real, no está ahora del lado de la oferta sino del lado de la demanda. La caída del PIB no es sólo porque las empresas no tengan financiación para producir, aunque ésta sea actualmente escasa, sino porque no tienen demanda latente a la que atender con sus productos.

Es cierto, sin embargo, que las medidas crediticias que se van adoptando, especialmente las instrumentadas a través de ICO van a ayudar a paliar las dificultades de financiación del circulante que tienen muchas PYME.

Pero está claro que hay una crisis real de la que sólo se saldrá por la vía del aumento de la demanda agregada.

Y también hay una crisis del modelo de crecimiento de los últimos años basado en el consumo y en la demanda de viviendas, y de espaldas a la productividad, que es el que nos ha llevado, por su uso exagerado, a la actual situación.

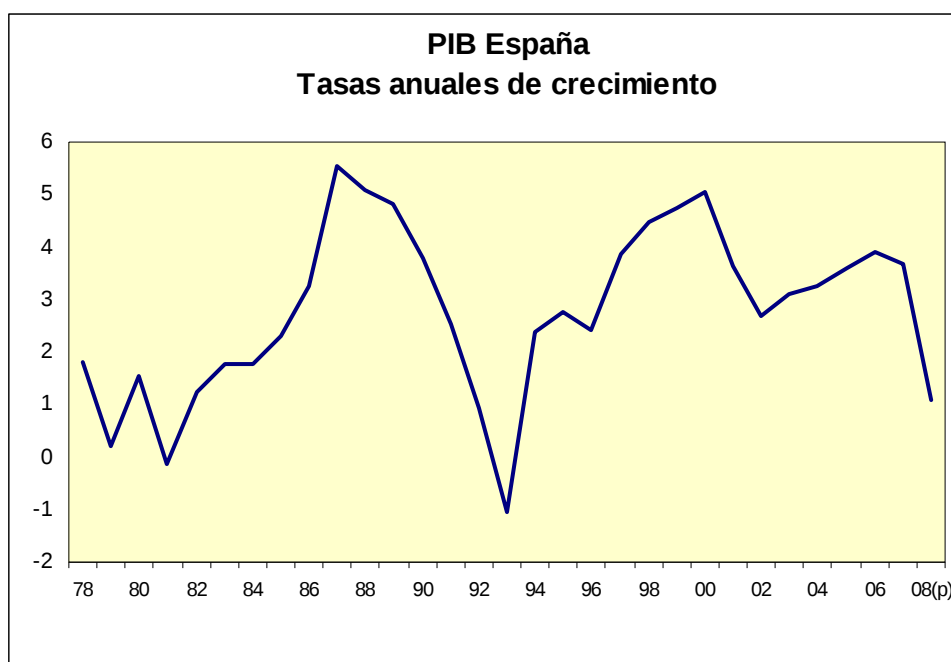
Advertencia: corregir el modelo de crecimiento potenciando los factores que mejoren la productividad del sistema, es imprescindible pero, en el corto plazo, no debe convertirse en el argumento falaz para relegar “ad calendas grecas” las acciones compensadoras necesarias a corto plazo.

3ª. Mi tercera reflexión es dura de digerir. Llevamos un año, tal vez más, hablando de la recesión que se espera. En las estribaciones finales de este año, la recesión – como evolución negativa del PIB – ya se ha producido. Sin embargo, los datos anuales con que se cerrará 2008 arrojarán un crecimiento positivo en torno a un uno por cien del PIB. En castellano normal, esto quiere decir que, pese a la conciencia de crisis, en 2008 se han producido más bienes y servicios y se ha generado más renta que en 2007. Lo que se ha reducido en términos anuales es la tasa de crecimiento no el crecimiento en sí mismo. Por tanto: lo peor de la crisis está por venir. FUNCAS prevé una evolución del -1,5% del PIB para 2009 y, seguramente, se queda corta. Lo que hasta ahora hemos vivido, económicamente hablando, no tiene ni punto de comparación con lo que va a ocurrir, si las tendencias se consolidan, en el próximo año.

4ª. Sin embargo, es importante darse cuenta de que históricamente la evolución del crecimiento en las economías de mercado es cíclica. Por tanto, a una situación de crisis siempre ha sucedido hasta ahora una de crecimiento y auge que más pronto o más tarde vuelve a trocarse en desaceleración y caída.

El gráfico 1 nos muestra esta evolución recurrente en España en los últimos años. A lo que hay que aplicarse es, por consiguiente, a que la intensidad de la recesión sea la menor posible y que la recuperación se inicie con presteza, sin que el gráfico cíclico se regodee excesivamente en la zona depresiva.

GRÁFICO 1



Fuente: INE y MEH

Pero es importante que cualquier política económica no impida el necesario reajuste de la economía para que la recuperación sea sólida. Todas las crisis nacen de un exceso de gasto de algunas unidades económicas respecto a sus posibilidades. Por tanto, nada debe impedir un reajuste entre las tasas de ahorro e inversión de la economía nacional, cuyo divorcio en los dos últimos años se ha traducido en unas necesidades de financiación exterior entre el nueve y el diez por cien anual.

España necesita un alto nivel de inversión y, por tanto, la salida de la crisis obliga a reforzar sustancialmente el ahorro.

No se olvide, por otra parte, que ese excesivo recurso al endeudamiento exterior está en la base de las actuales tribulaciones de las entidades financieras ante el colapso del mercado interbancario internacional.

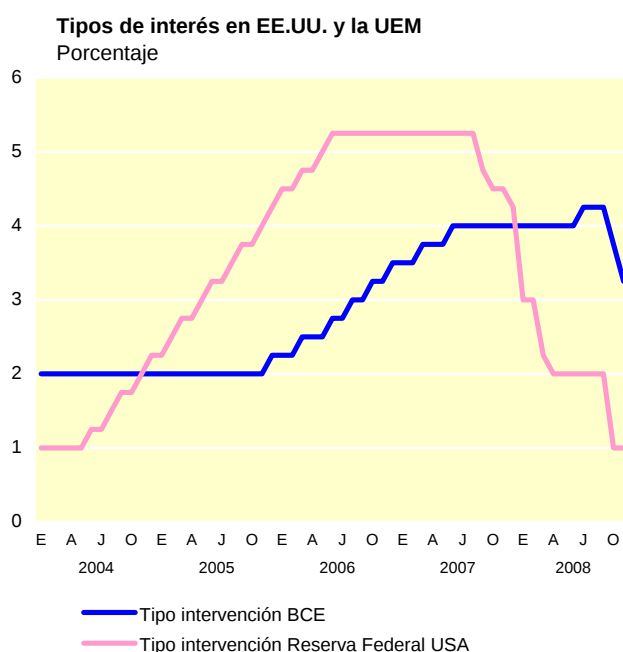
5ª. La política presupuestaria – política fiscal en su denominación tradicional – era inevitable. Por eso debemos felicitarnos de que el Gobierno, finalmente, haya llegado también a esta convicción, aunque sea de forma limitada. El debate actual sobre este tema, trae al recuerdo la ya vieja polémica de las ideas keynesianas tras la crisis de 1929. Una polémica con el olor acre del ropero de la abuela y que los economistas ya deberíamos tener superada.

Ante una crisis aguda causada por una caída de la demanda agregada (en 2008, se estima que el crecimiento de la demanda nacional ha caído 3,8 puntos porcentuales de PIB respecto a 2007, las exportaciones 2 puntos y las importaciones 5,7 puntos) ¿Qué se puede hacer?

En primer término se podría intentar incrementar la demanda externa (exportaciones, turismo etc). En el contexto de tipo de cambio fijo que implica nuestra pertenencia a la UEM (que impide las devaluaciones que antes resolvían en buena medida esta situación), no cabe esperar mucho en este terreno. Nadie duda de que reducir los costes laborales, el componente energético del coste de producción, o el coste fiscal, dado el elevado tipo del Impuesto sobre Sociedades, sería objetivamente bueno y situaría a la producción española en mejores condiciones de competitividad para cuando la salida internacional de la crisis produzca un tirón de nuestra exportación. Sin embargo, en el corto plazo cuando las situaciones de crisis son generalizadas – y la actual lo es – cabe esperar poco de las exportaciones como motor del crecimiento.

La política monetaria es otra opción clásica. De hecho el BCE, igual que la Reserva Federal, han ido reduciendo significativamente los tipos de interés de intervención (Vid gráfico 2). El reforzamiento de las instituciones financieras permitirá – con retraso – que esa reducción pueda transmitirse a la actividad real, si existe demanda. Sin embargo, y como ya he indicado, Keynes nos enseñó la rigidez de los equilibrios reales ante la variación de los tipos de interés, especialmente para estimular el crecimiento. Yo creo que las acciones que se están realizando en este sentido conducirán a un ligero aumento del crecimiento del PIB que, en mi opinión, difícilmente excederá de medio punto.

Gráfico 2



Fuente: MEH

Por tanto, para mí está claro que, ante la gravedad de la crisis, el único reducto que quedaba por utilizar con eficiencia era la política presupuestaria, por mucho que a algunos ese protagonismo público les produzca malestar y atisben dificultades insalvables para recomponer una situación de normalidad si se rompen los equilibrios públicos, tan difícilmente consensuados con nuestra entrada a la Unión Monetaria Europea.

Sin embargo, creo que la política presupuestaria tiene en España una posibilidad clara de utilización dado el superávit de partida de las administraciones públicas y el nivel relativamente bajo de endeudamiento de la hacienda española (36% del PIB a finales de 2007).

Algunos recalcitrantes del protagonismo privado han recalcado que ya existe un efecto fiscal automático cuando se presenta una crisis, puesto que los ingresos públicos relacionados con la producción y la renta se reducen y el gasto público, especialmente el subsidio de paro, aumenta dando lugar a un componente de déficit de estabilización automática.

En España es cierto que este efecto se ha venido produciendo. De hecho, ese automatismo de ingresos y gastos en su reacción a la situación coyuntural ha trocado el superávit presupuestario de 2007 (+ 2,2 puntos de PIB) en un déficit que, en este momento, se estima en 1,7 del PIB para el conjunto de 2008 y que seguramente será mayor. Es más, ese déficit derivado de los componentes de estabilización automática ha sido especialmente intenso en España ya que la fiscalidad de la vivienda y el consumo, que son los sectores más afectados por la crisis, repercuten con gran intensidad en la recaudación total.

Sin embargo, como siempre ha ocurrido, la acción presupuestaria derivada de los estabilizadores automáticos es insuficiente. En parte, por su propio nivel y, en la parte impositiva, por su escasa capacidad de estímulo. Piénsese que la reducción de la recaudación ante la ralentización de la economía no quiere decir que las mismas actividades económicas paguen menos impuestos sino que es el reflejo pasivo de que se obtienen menos ingresos porque la actividad gravada se ha reducido. Hay que complementar la acción automática con otras presupuestarias discrecionales si se quiere contribuir a elevar el nivel de actividad y reducir el paro.

Aquí existe una doble orientación ideológica: Política Presupuestaria sí, pero ¿de qué lado del presupuesto: reduciendo impuestos o aumentando gastos?

Algunos sostienen la conveniencia de reducir impuestos. El cuadro 1 muestra que el tipo de gravamen medio del Impuesto de Sociedades es mucho mayor en España que en los países de Europa. Por tanto, no parece una acción inconsistente la reducción del tipo de este impuesto, siempre que se haga con generalidad y no se inicie el camino tortuoso de la casuística de reducción según el tamaño y la actividad de la empresa, que sólo conduce a complicar el sistema sin utilidad sensible en los estímulos del crecimiento. Como también es cierto que la cuota empresarial de la Seguridad Social es excesivamente elevada en España y permitiría una cierta reducción.

CUADRO 1
TIPOS IMPOSITIVOS EN LOS PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA

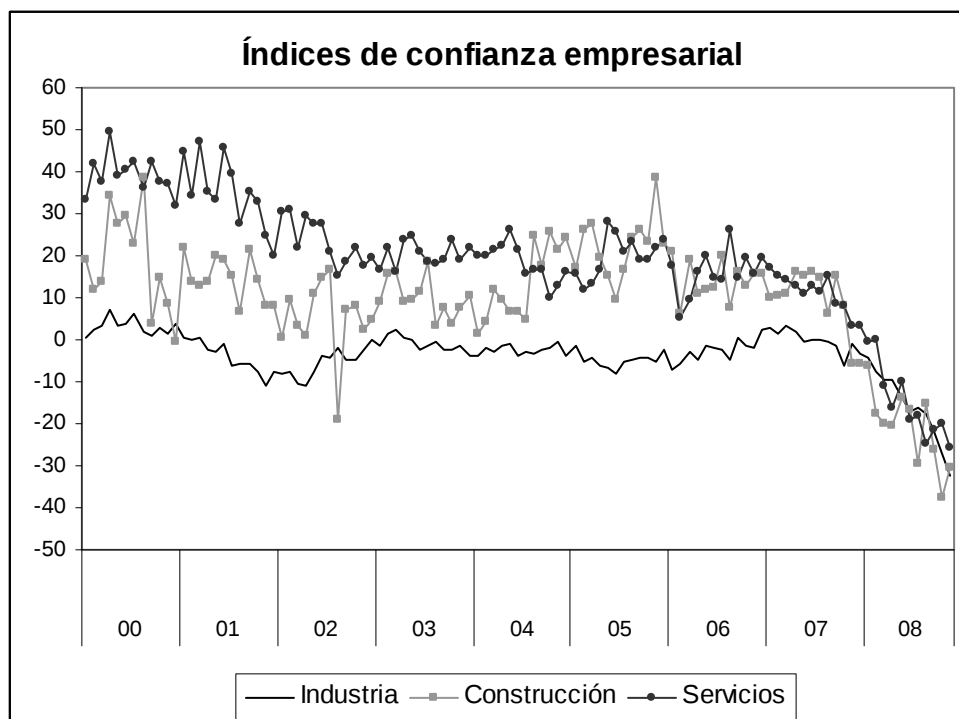
PAÍSES	TIPO IVA (%)	TIPO SOCIEDADES (%)
Austria	20	25
Bélgica	21	33
Bulgaria	20	10
Chipre	15	10
República Checa	19	21
Dinamarca	25	25
Estonia	18	21(distribución tax)
Finlandia	22	26
Francia	19,6	33,33
Alemania	19	15
Grecia	19	25
Hungría	20	16
Irlanda	21	12,5
Italia	20	27,5
Letonia	18	15
Lituania	18	15
Luxemburgo	15	22
Malta	18	35
Holanda	19	25,5
Polonia	22	19
Portugal	21	25
Rumania	19	16
Eslovaquia	19	19
Eslovenia	20	22
España	16	30
Suiza	25	28
Reino Unido	17,5	28
Media (excluida España)	19.62	21.92

Fuente: European Tax Handbook 2008, IBFD

¿Sería eso suficiente? Seguramente, no. Las reducciones impositivas, como las del tipo de interés, pueden ser tonificantes, pero son bastante ineficaces cuando las expectativas de los empresarios son tan bajas como en la actualidad. Si el gráfico 3 refleja esas expectativas ¿cabe pensar que los empresarios van a reaccionar con fuerza ante las reducciones impositivas moderadas o recortes en los tipos de interés de la naturaleza que hace el BCE? En mi opinión, no. Y postular reducciones del IRPF o desaparición de más impuestos, como la inconcebible eliminación de los impuestos patrimoniales de nuestro sistema fiscal, sólo conduce a estimular el consumo que no debe ser el motor de un crecimiento que la experiencia nos ha demostrado que es precario, sino la consecuencia de una economía fuerte que alimenta su crecimiento en la formación de capital.

Por todo ello creo que la idea de acelerar el programa de inversiones públicas, debe tener un claro protagonismo.

Gráfico 3



Fuente: Comisión Europea

Una inversión mantenida de esta naturaleza de unos 15.000 millones de euros seguramente propiciaría en el corto plazo un crecimiento económico que se iría acomodando hacia un 2 por cien del PIB y podría dar pie a una reanimación de la economía privada (el celebre cebo de la bomba) que nos situaría en un patrón de crecimiento aceptable aunque, a corto plazo, será difícil volver a las tasas de crecimiento de que hemos disfrutado en el pasado inmediato.

Tres cautelas importantes: Primera, las administraciones públicas deben mantener el ahorro positivo. Esto es, el aumento del endeudamiento debe ser exclusivamente para gastos de formación de capital en su sentido más amplio, respetando así la vieja regla de oro del clasicismo presupuestario. Más inversión pública no es lo mismo que más gastos corrientes, que deben revisarse a la baja.

Segunda, por muy atractiva que sea la idea, ese aumento de gasto público no debe orientarse de forma inmediata hacia los factores tópicos que aumentan la productividad, es decir hacia I+D+i, y la formación de capital humano sin una previa definición de objetivos y estrategias en este terreno. Enterrar millones de euros públicos, por ejemplo, en potenciar la investigación con una estructura institucional tan discutida como la universitaria, actualmente en una vía de cambio con rumbo poco claro, sin que existan canales sólidos de conexión entre las necesidades empresariales y los centros investigadores, no sólo no resolvería los actuales problemas sino que comprometería seriamente el futuro, aunque es una tentación obvia.

Tercera, aunque la disciplina presupuestaria que implica la pertenencia a la UEM se relaje relativamente ante la difícil situación que atraviesan todos los países, no sería bueno entrar en una pendiente de incremento del déficit cuya compensación en el futuro resulte prácticamente imposible. Esto no sólo implica ser muy mesurado en el

gasto - no ir más allá de lo necesario – sino incrementar ingresos. Así como creo oportuno reducir el tipo del Impuesto de Sociedades no creo que deba excluirse la elevación del tipo medio del IVA en el que España está por debajo de la media europea (ver cuadro 1). Aportaría ingresos, contribuiría a moderar el consumo y aunque inevitablemente se traslade parcialmente a los precios, es mejor practicar estas elevaciones en coyuntura baja que cuando la demanda pulsa con intensidad, por los mayores efectos inflacionistas de esta última situación.

Cerrando el rompecabezas

Tal vez el hecho más característico de la actual situación económica es su gran complejidad, que impide un único rango de medidas de política económica con capacidad para resolver la situación.

Es cierto que a la pregunta que encabeza esta nota, la respuesta es afirmativa. Sí, es la hora de la política fiscal, como lo era también hace un año, aunque no se quiso o no se supo ver, pero es justo reconocer que, como toda medida tiene contraindicaciones, no conviene centrarse exclusivamente en la política fiscal. Sería seguramente necesaria una política de instrumentación múltiple que permita repartir la responsabilidad del ajuste sin cargar la mano sobre una sola de ellas, lo que sería insuficiente o costoso. En suma, se precisa de una combinación de muchos instrumentos de forma que conjuntamente permitan estimular la situación sin desequilibrios adicionales. Esa línea que los anglosajones denominan de “piece meal approach” debería tener seis ingredientes centrales:

1. Un incremento del gasto público en infraestructuras, edificios públicos y vivienda social, en parte con destino al alquiler, entre 15 y 20.000 millones de euros para que sus efectos multiplicadores permitan alcanzar entre 2 y 2,5 por 100 de crecimiento del PIB.
2. Reducir el impuesto de sociedades hasta el 25 por cien.
3. Elevar el tipo medio del IVA al 18 por cien y dos puntos más como promedio los impuestos sobre consumos especiales (accisas).
4. Cerrar la crisis financiera en la línea actualmente en ejecución e instar al BCE a practicar reducciones adicionales del tipo de interés, mientras la evolución de los precios siga su actual trayectoria que, dicho sea de paso, siempre está amenazada por cualquier rebrote de los precios del petróleo.
5. Asegurar el suministro energético requiere abrir el debate nuclear sin prejuicios ni posturas inamovibles. ¿Hasta cuándo durará la posición apriorística de rechazo a la energía nuclear? D. Felipe González, expresidente del Gobierno (el de ¿nuclear?, no. Gracias) parece que ya ha revisado su postura. ¿Cuándo cundirá el ejemplo?
6. Finalmente, aunque nunca en último lugar, es necesario abordar la reforma pendiente para flexibilizar el mercado de trabajo y reducir los costes de entrada y salida del mercado. La ruptura de la “ciudadela del empleo” que forman quienes tienen contratos indefinidos a tiempo completo actúa como elemento

retardatorio de la liberalización que, a medio plazo, beneficiaría a quienes buscan inútilmente empleo.

Y de las recientes medidas, ¿qué?

El Gobierno ha adoptado un paquete de medidas previamente anunciado por el Presidente en el Congreso el día 27 noviembre. Son básicamente ocho que suponen en torno a 11.000 millones de euros:

1. Un fondo extraordinario de inversión pública local por importe de 8.000 millones de euros, de ejecución urgente. Los proyectos deben presentarse entre el 11 de enero y el 13 de abril.
2. Plan integral de Automoción, por 600 millones.
3. Actuaciones medioambientales, 600 millones.
4. I+D+i, 500 millones.
5. Rehabilitación de casas cuartel y comisarías, 120 millones.
6. Rehabilitación de viviendas, 120 millones.
7. Turismo social, 400 millones.
8. Transferencia a comunidades autónomas para la ley de la dependencia, 400 millones.

Es obvio que habrá que esperar al desarrollo de las medidas para poderlas enjuiciar pero, a la luz de las líneas antes diseñadas, parece un conjunto insuficiente y parcial para atajar la gran dimensión de la crisis. Ni siquiera alcanza el 1,5 del PIB que parece ser la recomendación genérica de la Unión Europea. Aunque en este tipo de “paquetes”, los puestos de trabajo que se afirma van a crearse, no dejan de ser un brindis al sol, en este caso son 300.000, cuando la tasa de paro que cabe esperar para 2009 puede implicar la existencia de entre 2,5 y 3 millones de parados, da una clara idea de la escasa magnitud del proyecto.

La mayor parte de las medidas anunciadas son muy genéricas y las que tienen mayor concreción dependen crucialmente de su control de ejecución. El mayor riesgo es que terminen convirtiéndose en una forma de sanear la maltrecha estructura financiera de los ayuntamientos o el déficit de explotación de las empresas de automoción. El tiempo dirá.

Madrid, 3 de diciembre de 2008