

COMPARECENCIA ANTE LA COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Manuel Lagares Calvo
Catedrático de Hacienda Pública

La Comisión para la Reconstrucción de la Economía Española constituida recientemente en el Congreso de los Diputados me ha citado para que comparezca ante ella y exponga mis ideas al respecto. No es la primera vez que comparezco ante una Comisión del Congreso – creo que es la quinta vez- pero sigo considerando un alto honor esa petición de comparecencia y una gran responsabilidad por mi parte. Por ello, sin perjuicio de mi intervención oral ante la Comisión, formulo también por escrito mis ideas al respecto, solicitando de antemano benevolencia por parte de sus miembros debido al corto tiempo y a la escasez de medios de que he dispuesto para dar cumplimiento a tan honroso encargo, que trataré de cumplir lo mejor que pueda.

1. Profundidad de la crisis económica actual

La crisis económica actual tiene, como es bien conocido, un origen puramente sanitario pero unas repercusiones económicas cuyas consecuencias y ramificaciones son de difícil evaluación en estos momentos donde apenas si se dispone de los datos de la Contabilidad Nacional del primer trimestre de este año y no todavía de los correspondientes al conjunto de las Administraciones Públicas para ese mismo periodo de tiempo. Sin embargo, con esos pocos datos en la mano, con la experiencia que se deriva de algunas situaciones del pasado también críticas aunque nunca ni parecidas en intensidad a las actuales y, sobre todo, con el apoyo de los principios y conclusiones de la Economía, es posible avanzar en lo que debería ser un amplio y decisivo programa de política económica para superar la crisis. En las páginas que siguen se tratará de esbozar algunas de esas líneas básicas.

a. Efectos de la crisis: Caída del PIB e impacto en el VAB de muchos sectores.

La tasa real de crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2020 respecto al trimestre anterior fue del -5,2%, valor sin precedente en nuestra historia económica reciente. Para situar adecuadamente la cuantía de esa cifra puede recurrirse a los datos de la crisis anterior, iniciada en España en el segundo trimestre de 2006, con una caída real del PIB de un -2,6% en el primer trimestre de 2009, tres años después de su inicio. Ahora, sin embargo, el derrumbamiento del PIB ha sido fulminante, de un trimestre al siguiente y de una cuantía doble a la de 2009 (-5,2% frente a -2,6%). Estos datos ofrecen una primera idea de la magnitud y virulencia de la crisis a la que hoy nos enfrentamos.

No solamente en la caída del PIB se ha reflejado el enorme impacto de esta crisis. El gasto en consumo final de los hogares cayó en términos reales en el primer trimestre de este año respecto al último del año anterior en nada menos que un -7,48% y el consumo interior de esos mismos hogares en un -8,23%, por citar solo algunos aspectos de lo que representa el impacto en nuestra economía de la crisis sanitaria que padecemos. Nunca en toda la serie de la Contabilidad Nacional española se había visto nada igual, ni tan siquiera algo parecido.

En cuanto a los sectores productivos, dos son los que han sufrido un mayor descenso en su valor añadido bruto (VAB). Por una parte, el sector de la Construcción, con un -8,1% de caída en el primer trimestre de este año respecto al último trimestre de 2019. Por otra, el sector servicios con -5,6% de caída trimestral en su conjunto. Pero dentro del sector servicios hay que destacar que el comercio, el transporte y la hostelería han experimentado una caída en su VAB del -10,9% en el primer trimestre mientras que, dentro también de los servicios, las actividades artísticas y recreativas experimentaron una caída en su VAB durante el mismo

periodo de un -11,2%. Tampoco ninguna de esas tasas tiene parangón en los datos conocidos hasta hoy de nuestra Contabilidad Nacional.

Si pasamos a valores anuales, el Banco de España trabaja con la hipótesis de que el impacto de la crisis, en su escenario más pesimista, sea de un -13% para 2020 respecto a 2019. Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) considera, también en su escenario más pesimista, que ese impacto podría ser de un -12%. La Presidenta del Banco Central Europeo ha elevado esa tasa hasta el -15%. Son cifras tremendas pero podrían reflejar muy bien la realidad de nuestra economía en 2020. Para tener una referencia de lo que significan esas tasas, téngase en cuenta que el crecimiento del PIB en 2009, después de la caída del -2,6% en el primer trimestre, fue de solo un -3,76% en el conjunto del año, bien lejos de las que en este año se pronostican para España.

b. Fallecimientos, descenso de la población activa, caída del empleo y elevación del paro

A los anteriores datos económicos han de unirse los relativos al impacto, definitivo e irreversible, de la actual crisis sanitaria sobre determinadas personas, es decir, a los fallecimientos de la población española atribuibles al Covid-19. Un análisis del Instituto Nacional de Estadística considera que en las primeras 21 semanas de 2020 se han producido 43.945 fallecimientos más que en el mismo periodo del año anterior. No puede asegurarse con rotundidad que todos se hayan producido por el virus pero, teniendo en cuenta que apenas si ha habido accidentes de circulación en ese periodo de este año y si los hubo en 2019 ni tampoco hubo accidentes de naturaleza laboral porque la actividad económica ha estado suspendida. Por eso no resulta infundado atribuir ese exceso de fallecimientos en estos meses a los efectos del Covid-19. Por otra parte, la cifra de 43.945 fallecidos contrasta violentamente con los 27.128 oficialmente atribuidos hasta ahora a la pandemia.

Aparte de los fallecimientos producidos, las consecuencias inevitables de los pronósticos sobre crecimiento del PIB en 2020 son muy negativas para la tasa de actividad de nuestra población, para el empleo y para su inevitable consecuencia, el paro. Pese a que la población total siga creciendo, la población activa mostrará en este año un cierto descenso, consecuencia del desánimo de muchos en la tarea de encontrar trabajo en un contexto económico tan difícil como el actual. Si a ello se une el efecto negativo que pudiera tener el nuevo y deseable Ingreso Mínimo Vital, no sería nada extraño contemplar una reducción de la población activa en 2020.

El empleo no puede salir indemne del panorama que probablemente aguarde a la economía española en los próximos meses, pues está íntimamente ligado a la producción y con caídas como las esperables para esta última durante 2020, el empleo puede experimentar una reducción considerable y un aumento correlativo del paro. Quizá esas cifras no se aprecien en toda su magnitud durante el año debido al efecto temporal de contención de los ERTE's, que pretende extenderse a todo 2020, pero esa contención obligada legalmente no podrá mantenerse indefinidamente frente a un tejido productivo descoyuntado y con un impacto muy fuerte en la producción, las ventas internas y las exportaciones.

c. Consecuencias para las cuentas públicas

El impacto del Covid-19 sobre las cuentas de las Administraciones Públicas todavía no lo conocemos porque no disponemos ni siquiera de los datos correspondientes al primer trimestre de este año. Tenemos, sin embargo, algunas estimaciones sobre ese impacto, como las que se incluyen en las comunicaciones del Gobierno a la Comisión Europea y las de los informes de la AIReF.

Desde el punto de vista de los ingresos la AIReF considera, frente a las optimistas estimaciones de nuestro Gobierno, que se obtendrán unos 30.000 millones de ingresos menos que los comunicados a Bruselas para este año y 55.000 millones menos que los obtenidos en 2019, lo que no podrá compensarse con meros aumentos de los tipos de gravamen en los impuestos tradicionales –IRPF, IVA, Sociedades...- o con la revitalización de viejas figuras que, como el impuesto sobre el patrimonio, ya han fracasado rotundamente en todos los países que lo establecieron y ha desaparecido en todo el mundo, con alguna

notable pero poco exitosa excepción. Esas posibles medidas, al disminuir la renta disponible de familias y empresas, pueden conducir a una mayor reducción de la actividad económica y quizá a la transferencia de empresas, fortunas y personas al extranjero con su secuela de mayores niveles de paro porque, aunque muchos no lo crean así, ya no vivimos en un espacio con límites fronterizos que impidan la movilidad de actividades, recursos y personas. Por eso, quienes se sientan injustamente perseguidos por una tributación inadecuada pueden elegir legalmente domicilio en otras latitudes. Y es bueno recordar que el “votar con los pies” es algo frecuente en las sociedades democráticas actuales. Cosa bien distinta sería poner en marcha un proceso similar a la reforma fiscal propuesta en 2014, que implicaba limpiar los tributos esenciales del sistema de sus numerosas vías de escape, reduciendo la evasión y mejorando la eficiencia de nuestra economía en su conjunto.

Por lo que se refiere al gasto público, no cabe duda de que este tiene que aumentar considerablemente mientras dure el periodo álgido de la crisis, porque resulta indispensable proteger a las empresas y a los trabajadores que han visto clausurada de golpe su actividad. Para que muchas empresas no desaparezcan por el cierre a que se han visto sometidas y sus trabajadores continúen disponiendo de recursos para la subsistencia, pese a la falta de sus salarios, el gasto público deberá hacer un gran esfuerzo para proporcionar los recursos necesarios a empresas y trabajadores. Frente a las tímidas valoraciones del Gobierno, en su segundo escenario la AIREF estimaba un aumento del gasto público en torno a unos 6.000 millones de euros más que los comunicados a Bruselas para este año, lo que supone 60.000 millones más frente al gasto público total de 2019.

Las consecuencias para el déficit público en 2020 son enormes. Sin salirnos de las estimaciones de la AIREF en su segundo escenario, el déficit puede alcanzar en 2020 un volumen de más de 151.000 millones de euros, frente a los 35.000 millones de 2019, es decir, casi cuatro veces y media su volumen en el pasado ejercicio y, aproximadamente, un 14% del PIB de 2020.

Las cifras anteriores producto del análisis independiente de un organismo oficial (AIREF), son de tal naturaleza que obligan a plantearse cuales deberían ser las medidas que deberían adoptarse en un escenario tan desconocido como el que plantea la terrible crisis actual (más de 43.000 muertos hasta ahora, según la estimación del Instituto Nacional de Estadística). Pero también hay que preguntarse acerca de la posible duración de esta crisis.

2. Posible duración de la crisis económica

Los múltiples análisis que ya existen sobre la actual crisis sanitaria parecen coincidir en que el confinamiento de la población en casi todos los países del mundo podría terminar a las puertas del verano, una vez superado el periodo de máxima virulencia de la enfermedad. Eso permitiría un desconfinamiento de la población para ese momento y una reanudación de las actividades económicas aunque no en condiciones de normalidad, porque se mantendrían medidas de alejamiento mínimo entre personas, de restricción de contactos y de uso de factores preventivos (mascarillas, por ejemplo) que dificultarían notablemente la realización normal de muchas de esas actividades. Por tanto, no tendremos normalidad completa de la economía española a principios de verano sino solo una cierta mejoría respecto a la anterior etapa de confinamiento pleno de toda la población.

Pero hay algo más preocupante. Todos los estudios epidemiológicos señalan la posibilidad de un nuevo ataque del virus al principio del otoño de no existir para entonces una amplia población ya vacunada con una vacuna eficiente. Como es conocido, el desarrollo de una vacuna eficiente exige de tiempo no solo para su descubrimiento sino también para la valoración de su eficiencia y, después, para su producción, distribución y aplicación en masa a la población mundial. Parece que, por todas esas circunstancias, lamentablemente no vamos a disponer de una vacuna eficiente para el último trimestre del año y que, en consecuencia, es muy probable que se produzca un rebrote de la pandemia durante el próximo otoño-invierno. Eso significa que, aunque este segundo ataque del virus sea menos extenso y virulento que el primero, la pandemia lleva trazas de durar a lo largo de todo 2020 y quizá buena parte de 2021. La actividad económica va a seguir sufriendo seriamente a lo largo de todo ese tiempo.

En cuanto a la posible duración de la crisis económica asociada con estas circunstancias, pueden hacerse también algunas hipótesis. Hay que recordar que la tasa real de crecimiento

trimestral del PIB fue de un 1,1% durante el primer trimestre de 2006, justo antes del comienzo de la crisis anterior durante el segundo trimestre de ese año. Pues bien, un crecimiento trimestral del 1,1% no volvió a alcanzarse en España hasta el primer trimestre de 2015, es decir, nueve años después del inicio de aquel desastre. Es muy posible que la recuperación se alargase entonces nada menos que nueve años porque el sistema financiero español no tenía una capitalización suficiente y no pudo coadyuvar a su superación sino que, por el contrario, fue probablemente un factor multiplicador de la misma. Ahora quizá no tardemos otros nueve años en recuperarnos, pero tampoco un solo año como algunos pronostican sin mucho fundamento. El hecho bastante probable de una segunda oleada de la pandemia durante el otoño-invierno de este año tampoco ayuda a esa visión optimista. Pensar en cinco o seis años para una recuperación total no parece, por tanto, exagerado, lo que supone una recuperación en L más que en V.

3. Esbozo de las líneas básicas de un programa para la reconstrucción

Una profundidad y extensión de la crisis actual como la que se deriva de los análisis anteriores conduce a la formulación de un programa para la recuperación que debería actuar en dos ámbitos distintos aunque claramente relacionados. El primero, en el del marco institucional en el que debería desarrollarse la actividad económica en los próximos tiempos. El segundo, en la definición de las variables propias de la actuación pública en materia económica, es decir, en cuanto a los gastos, a los ingresos, a los déficits y a su financiación en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Conforme a lo que acaba de exponerse, un programa de ese tipo debería prepararse con un ámbito temporal óptimo de no menos de seis años previendo, incluso, su prolongación por dos o tres años más si fuese necesario para alcanzar todos los objetivos propuestos.

a. Revisión del marco de institucional para la actividad económica.

Lo primero que habría que lograr en un programa de esta naturaleza sería una revisión a fondo de las instituciones que regulan la actividad económica para potenciar el mercado, único instrumento que garantiza la eficiencia de esa actividad. Tres ejes podrían articular esa revisión. Primero, el de una revisión clarificadora y simplificadora del auténtico enjambre de leyes y disposiciones de toda índole que hoy recaen sobre el mercado y sobre las empresas y trabajadores. Segundo, el de una actuación decidida y clara en favor de la unidad de mercado en todo el territorio nacional y, tercero pero no en último lugar, el de una definición nítida de las condiciones ecológicas y de calidad respecto al medio ambiente que deberían enmarcar toda actividad económica e informar sus producciones.

Bien definidas las reglas y normas que garantizasen un funcionamiento eficiente de los mercados, la actividad pública debería centrarse en el suministro de los bienes y servicios que, por su propia naturaleza de bienes sociales o por su complejidad y extensión, sean de difícil suministro por la actividad privada, así como de aquellos servicios –educación, sanidad y pensiones, entre los más importantes- que no suelen suministrarse adecuadamente por el mercado debido a sus importantes componentes sociales (economías externas) que no pueden ser recogidas por el sistema habitual de precios.

Pero también debería tenerse en cuenta que, cuando se prepara un programa de esta naturaleza casi siempre surge la tentación de caer en una planificación más o menos indicativa de determinadas actividades con la idea de fomentarlas, es decir, con la pretensión de que la acción pública apoye e impulse de forma especial y diferenciada a determinadas actividades que se consideren esenciales tanto para el presente como, especialmente, para el futuro. La historia, sin embargo, demuestra que solo en muy contadas ocasiones y bajo circunstancias muy especiales las decisiones de los planificadores respecto a un apoyo diferencial y específico a determinadas actividades terminan con éxito y no en el fracaso más completo. Sin poner como ejemplo la planificación soviética, cuyo dramático final demostró que no fue más que un desastre continuado, no debería perderse de vista que muchos de los costosos planes de reconversión industrial de las últimas décadas no han sido más que las consecuencias inevitables del fracaso de alguna de esas planificaciones indicativas de años anteriores. Precisamente la tarea del mercado cuando está bien definido es la de ir seleccionando sin intervención pública alguna las actividades que terminarán prevaleciendo

en el futuro. Por tanto, un programa de reconstrucción bien estructurado lo que debería hacer es definir un marco legislativo simple y eficiente, establecer estímulos fuertes pero nunca diferenciales a los que puedan acogerse todas las empresas sin discriminación alguna y vigilar rigurosamente el cumplimiento de las reglas de la competencia.

Establecido lo anterior como regla general, tampoco resulta posible cerrarse totalmente a iniciativas que impulsen algunas actividades que ya son esenciales en el presente y pueden serlo también en el futuro. La primera y más importante puede ser la relativa a la energía, donde las renovables no cabe duda de que serán el futuro de estas producciones. Tampoco deberíamos cerrarnos a apoyar la necesaria evolución de algún sector de la industria donde el cambio para el futuro está ya bien definido. Ese es el caso del importante sector de la producción de automóviles que tanta importancia ha tenido hasta ahora en España. No cabe duda de que el automóvil eléctrico será el futuro de esta industria, por lo que un apoyo prudente al mismo puede encajar perfectamente en el marco de neutralidad que anteriormente se ha expuesto. Estas dos excepciones encajan plenamente con la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

En cuanto a la economía pública, la regla general de actuación debería ser la de suministrar a los ciudadanos aquellos bienes públicos que, por generar fuertes economías externas, son difícilmente suministrables por el mercado y aquellos otros que cumplen una importante tarea redistribuidora partiendo de la experiencia, bien fundamentada en los países democráticos y avanzados, que esta última función corresponde más a los gastos públicos que a los impuestos, ya que los impuestos generan importantes desincentivos que afectan muy negativamente a la conducta de consumidores, ahorradores e inversores.

b. Gasto público

El comportamiento deseable respecto al gasto público en las circunstancias actuales de la economía española debería ceñirse al cumplimiento de tres grandes reglas de conducta. La primera, la revisión a fondo de todas sus partidas para eliminar las inútiles o desencajadas de la realidad actual. La segunda, la exclusión mientras que dure la crisis de todo nuevo gasto público de consumo. La tercera, la admisión exclusiva de nuevos gastos públicos de formación de capital físico o humano y de transferencias temporales a personas sin recursos.

Con las previsiones que hoy existen respecto a la cuantía esperable de gastos públicos en los próximos años, la primera tarea que habría de acometerse es la de revisar todos los gastos actuales y comprobar, mediante la técnica de base cero, si realmente responden a una auténtica necesidad pública. Con esa revisión se pretendería ahorrar recursos para emplearlos en las actividades auténticamente necesarias.

Esa revisión, en todo caso, debería ser complementada con la segunda regla anteriormente enunciada, es decir, con una disciplina estricta que evite nuevos gastos públicos de consumo, al menos durante el periodo más álgido de la crisis, salvo alguna mínima excepción que ayudase efectivamente al adecuado funcionamiento del Estado y al cumplimiento de sus obligaciones más esenciales.

La tercera regla redirigiría los recursos hacia la formación de capital físico o humano y hacia transferencias temporales a personas sin recursos para ayudarles en su supervivencia pero sin inducirles a que olviden la necesaria búsqueda de empleo.

La formación pública de capital físico o humano debería concretarse en inversiones que fueran esenciales para la producción pública o privada. Las infraestructuras en redes – carreteras, ferrocarriles, puertos, distribución de energía, agua y saneamiento, telecomunicaciones y otras muchas similares- deberían ser especialmente atendidas, de modo que al finalizar el programa España contase con esos servicios, de tal naturaleza y alta categoría, en todo el territorio nacional. Otro aspecto que no debería olvidarse respecto a estas inversiones es el de su papel en cuanto a la integración efectiva de todo el territorio nacional, objetivo que debería también ser adecuadamente impulsado.

Además, la formación pública de capital debería prestar especial atención a las inversiones en la red sanitaria y en las reservas estratégicas de material de esa naturaleza, para que en

el futuro no nos vuelva a sorprender otra pandemia como la actual con deficiencias importantes de personal, instalaciones y recursos. La dolorosa experiencia que ha proporcionado la actual crisis sanitaria debería orientarnos sobre los recursos necesarios en instalaciones, material y personas para que no se repitan las circunstancias actuales.

Por último, aunque no en último lugar, la formación pública de capital debería dirigirse a las inversiones en enseñanza e investigación. Hay que renovar las Universidades españolas para que sus enseñanzas se adapten a las necesidades actuales y futuras de este país y no tanto a los deseos y aspiraciones de sus docentes, además de crear en su seno auténticas instituciones de investigación que se valoren periódicamente bajo criterios de competencia respecto a sus producciones y que, en función de esas valoraciones, puedan disponer de sus recursos. Pero también resultaría necesario promover enseñanzas más profesionales, contando con las empresas como centros de formación en este ámbito.

El último bloque de especial atención del gasto público sería el de las necesarias transferencias temporales a personas sin recursos para su supervivencia. En este ámbito el Estado debería ser especialmente generoso para evitar una caída del consumo privado mucho más importantes todavía que las comentadas anteriormente. Sin embargo, los problemas que esa situación supone no son solo de financiación sino de su reducción posterior, cuando la crisis ya se haya superado, lo que obliga a evitar dos riesgos importantes. Uno, el de la trampa de la pobreza, con su efecto negativo sobre el empleo, porque muchos de los que reciban los subsidios podrían acomodar su vida a los mismos y no volver a buscar trabajo. Dos, el de la pervivencia del subsidio una vez que la crisis se haya superado. Las experiencias de otros países podrían quizá servirnos de guía en el diseño de las medidas oportunas, aunque en España el nuevo Ingreso Vital Mínimo parece haberse olvidado de estos dos serios problemas, objeto de numerosos análisis y debates en países con mucha mayor experiencia que la nuestra en estos temas.

Las cifras de gasto que todas estas políticas pueden generar son realmente importantes y es posible que terminen alcanzando valores relativos situados entre el 53-55% del PIB en este año, lo que contrasta fuertemente con el 41,9% sobre el PIB del gasto público español en 2019. Las energías y capacidades humana necesarias para llenar de proyectos viables y poner en marcha eficientemente esos fuertes volúmenes de gasto público, cumpliendo al mismo tiempo con las duras exigencias que acaban de plantearse, serán muy elevadas y podrían hacer saltar las débiles costuras de la actual Administración pública, tanto a nivel estatal como autonómico. Los riesgos de que una gestión tan compleja genere situaciones de corrupción no pueden ser totalmente descartados y conducen a reforzar especialmente los organismos de supervisión administrativa.

C. Impuestos

El problema de los impuestos en la coyuntura actual –y en casi todas- es la de obtener recursos suficientes para financiar el gasto público sin afectar negativamente a las condiciones que hacen que los ciudadanos trabajen, ahorren e inviertan porque, en caso contrario, pondrán en grave riesgo su primera y principal misión, que no es otra que la de aportar recursos para financiar las actuaciones del Estado a través del gasto público.

En la situación económica actual hay que partir de la consideración de que son tan importantes y excepcionales las cuantías de los gastos públicos necesarios para afrontar los retos del Covid-19 y reconstruir la economía nacional que no habrá recursos públicos suficientes aportados por los impuestos para financiar tales gastos. Es decir, que nos encontraremos ante una situación de fuerte e inevitables déficits públicos.

Quizá la tentación inmediata de los gestores públicos para resolver esta situación sea la de alterar al alza las tarifas del cuadro impositivo actual o buscar nuevas y sorprendentes figuras impositivas que reduzcan los déficits. Eso, además, cuadraría bastante bien con ideologías que consideran que hay que someter a todas las clases de la población a una especie de tiranía fiscal que, sin fundamento en análisis solventes, propugnen alzas en los impuestos hasta límites confiscatorios. Lo ya expuesto respecto a la posibilidad de “votar con los pies” destruye desde sus cimientos cualquier acción de este tipo en países democráticos y encuadrados en zonas que priman la libertad y el respeto a los legítimos intereses de los

individuos, familias y empresas. Pero lo peor de esas ideologías, que han fracasado rotundamente donde quiera que hayan sido aplicadas, es que sistemáticamente reaparecen tomando como modelo países bien extraños a nuestras propias condiciones económicas, partiendo del hecho de que el “votar con los pies” no es una decisión que todos puedan adoptar con igual facilidad. Generalmente las grandes empresas y las personas de altos niveles de ingresos suelen tener menos problemas para adoptarla. Pero las clases medias y los trabajadores difícilmente pueden seguir ese camino, por lo que pueden acabar soportando en exclusiva las veleidades de estos “planificadores tributarios”. Eso conduce a un rápido empobrecimiento de esas clases medias y trabajadoras

Otro camino habitualmente buscado por los responsables de los gastos e ingresos públicos es el de descubrir nuevas y sorprendentes figuras tributarias que aporten los recursos que necesitan. Las experiencias en este sentido son también desalentadoras. Los cuadros tributarios de los países más avanzados son hoy prácticamente iguales y fruto de una larga evolución histórica y de experiencias bien ponderadas que hunden sus raíces en siglos anteriores y en procesos de prueba y error bien extensos y bien conocidos. Poco puede esperarse, pues, de esas búsquedas de urgencia porque, además, las nuevas figuras pueden acabar distorsionando los flujos de fondos internacionales que lleguen al país. Por eso la implantación de nuevas figuras tributarias ha de realizarse de forma convenida entre todos los países concernidos y después de unos bien meditados acuerdos internacionales.

No se piense, sin embargo, que nada se puede hacer en materia de impuestos. Bien cierto es que el cuadro tributario general suele ser muy parecido en todos los países de un mismo bloque –Unión Europea como ejemplo- pero eso no implica que todas sus figuras impositivas respondan a los mismos criterios. Por eso, quedan muchas tareas importantes por hacer en el ámbito tributario. La primera de ellas, como recomendaba el inédito proyecto de reforma fiscal de 2014, la de revisar a fondo el complejo mundo de las exenciones, deducciones, bonificaciones y regímenes especiales que agotan la capacidad recaudatoria de nuestros tributos sin que sirvan realmente para impulsar o proteger determinadas situaciones, incluyendo sin duda los tipos reducidos del IVA. Todos ellos son instrumentos inútiles en su mayoría para alcanzar las finalidades que aparentemente pretenden y que solo muestran el poder y la habilidad de los grupos de presión y de interés que los han propugnado y defienden con todas sus fuerzas. Esos grupos proliferan en el ámbito tributario y sus logros agostan la capacidad recaudatoria de impuestos que, en otros países, con tarifas muy similares a las españolas, recaudan mucho más que los nuestros.

La segunda tarea que debería emprenderse en el ámbito tributario es la de revisar a fondo el impuesto sobre sociedades. Ese impuesto no debería ser de coste superior al de otros países de nuestro entorno, pero tampoco de coste inferior pues en ambos casos distorsionaría la competencia y podría producir desplazamientos de entidades hacia entornos menos gravosos. Con ese criterio a la vista hay algo que ya se está corrigiendo en otros países: la eliminación de las discriminaciones que el impuesto introduce en favor de la financiación mediante endeudamiento de la entidad en lugar de su financiación mediante la emisión de acciones. Corregir ese problema adoptando las fórmulas ya habituales en otros países resultaría de gran importancia. Igualmente lo sería la adopción de iguales criterios en el tratamiento de los beneficios obtenidos por inversiones y establecimientos en el extranjero.

Finalmente, no cabe duda de que el gravamen de las empresas transnacionales, especialmente de las de base tecnológica muy avanzada, es un problema no solo para España sino también para la mayoría de nuestros socios en la Unión Europea. Por eso su gravamen debería ser objeto de análisis y de soluciones conjuntas en el seno de la Unión pero nunca de acciones individuales de nuestro país porque se abriría la puerta a una competencia desleal respecto a nuestros socios europeos y correríamos el riesgo de sanciones individuales que difícilmente podríamos eludir en solitario.

d. Déficit público y deuda

Es bien conocido que, hasta ahora al menos, una parte sustancial de nuestros altos y continuados déficits públicos tenía un componente claramente estructural. Eso conducía a que, incluso en situaciones de fuerte expansión económica como la de los últimos años,

nuestro país siguiese manteniendo elevados déficits, consecuencia de mayores gastos públicos que los ingresos de esta naturaleza. La opinión de los Organismos Internacionales al respecto (Comisión de la Unión Europea, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y OCDE, entre otros) es que España debería terminar con esa situación anómala lo antes posible, para alcanzar equilibrios presupuestarios o superávits en épocas de expansión y déficits solo en momentos de crisis.

La pandemia, con su secuela de menores ingresos públicos y mayores gastos necesarios para combatir sus efectos, podría dar la impresión de que el problema del déficit excesivo debería olvidarse, pero no puede ser así. Por el contrario, unos déficits tan altos como los que se esperan en los próximos años van a poner sobre la mesa de las negociaciones la forma de su financiación. Desde luego dentro del euro las dos únicas formas posibles de financiar los déficits es, primero, la de emitir deuda pública pero esa deuda solo podrá colocarse a rentabilidades de mercado si cuenta con el apoyo comprador del Banco Central Europeo y, segundo, la de enajenar activos y dedicar su importe a la financiación del déficit, camino en el que España actualmente cuenta con escasas posibilidades. En todo caso debería formularse un plan concreto para acabar con los déficits estructurales y buscar entre los activos del sector público español si tenemos algunos enajenables que no afecten al normal funcionamiento de nuestra economía.

Para la deuda pública, que experimentará un fuerte crecimiento en los próximos años, debería procurarse alcanzar en no demasiado tiempo el límite del 60% del PIB que establece como límite la UE en sus tratados y que hoy aparenta ser inalcanzable y lo parecerá aún más si en los próximos tiempos y como consecuencia de los abultados déficits de estos años, la deuda se eleva muy por encima del 100% del PIB. Un programa de control del déficit público debería tomar en consideración estas circunstancias.

4. Otros aspectos institucionales

La puesta en marcha de un programa de reconstrucción como el que en sus líneas muy generales acaba de exponerse exige de un acuerdo entre las fuerzas políticas para que pueda mantenerse y ejecutarse en plazos superiores a los cuatro años de la vida normal de un Gobierno. Su complejidad va a exigir también del concurso de todos para llevarse a término. La idea, en consecuencia, debe ser la de fundamentar su existencia y aplicación en un amplio acuerdo político que evite vaivenes parlamentarios respecto a su contenido básico.

Es evidente, por tanto, que el contenido básico del programa debería negociarse con todas las fuerzas políticas para conseguir los apoyos necesarios. Quizá no pueda lograrse un apoyo unánime al programa ni un acuerdo total acerca de todos sus aspectos, pero lo importante sería que ese apoyo fuese mayoritario en todos sus extremos y se extendiese a un amplio plazo de ejecución, que no debería cifrarse en menos de cinco o seis años.

Previamente a su debate entre las fuerzas políticas el programa debería someterse al acuerdo de la Unión Europea y del Banco Central Europeo, pues sin el apoyo financiero de estas instituciones resultaría prácticamente imposible llevarlo a término.

Un último aspecto que debería tratarse es el relativo al control de ejecución del programa. Sin duda si ese control de ejecución no existiese resultaría muy difícil el acuerdo político previo respecto al mismo, porque los diversos partidos políticos no entregarían sus capacidades de decisión en este ámbito sin una garantía suficiente de que el cumplimiento responde verdaderamente a lo convenido. Por eso se estima que solo la Comisión Europea y el Banco Central Europeo podrían constituir las instituciones de control que garantizaran la ejecución del programa.

Madrid, 4 de junio de 2020