

Reformar para crecer: no es el qué, es el cómo

Aunque existe un cierto consenso en el diagnóstico de los principales problemas de España, son las discrepancias en cuanto a las soluciones las que impiden poner en marcha los cambios necesarios

J. IGNACIO CONDE-RUIZ

ANÁLISIS

Los españoles llevamos meses hablando de las elecciones, de nombres, de sillones, coaliciones, *sorpasso*, buenas o malas intenciones, pero se ha dicho muy poco de las reformas estructurales concretas que puedan situar al país en la senda de crecimiento a largo plazo y mejorar el bienestar de los ciudadanos. Ningún programa electoral está a la altura de los retos que tenemos por delante. Si bien existe un consenso más o menos generalizado en el diagnóstico de los principales problemas de España (déficit público, tasa de paro y temporalidad del mercado de trabajo,...) —el qué—, no sucede lo mismo con las reformas propuestas para solucionarlos —el cómo—. Y es precisamente en el cómo donde radican las discrepancias y el inmovilismo que hace que llevemos cerca de 30 años con una agenda pendiente de reformas modernizadoras.

ESPAÑA TIENE UNA CRISIS FISCAL NO RESUELTA

Prueba de ello es que en el último año, a pesar de crecer al 3%, hemos acabado con un déficit del 5% y con la posible multa de la UE no solo por incumplir el objetivo, sino por el sonrojante mérito fiscal de haber ampliado el déficit estructural en plena recuperación. El hecho diferencial de las finanzas públicas españolas durante la crisis ha sido, sin duda, el desplome de los ingresos. Esta pérdida de ingresos fiscales, muy por encima de la caída del PIB, se explica por las ineficiencias de nuestro sistema tributario, en el que prácticamente todos los impuestos cuentan con tipos marginales muy altos y distorsiones, por encima de la media europea, pero cuya capacidad recaudatoria es bastante menor. En concreto, España recauda cerca de 8 puntos de PIB menos. Se podría pensar que el fraude explica estas diferencias. Sin embargo, la baja recaudación se debe principalmente a la gran cantidad de deducciones, exenciones y demás beneficios fiscales que presenta nuestro sistema impositivo y que reducen sustancialmente las bases imponibles.

Los lobbies, el populismo o simplemente la mala praxis tributaria han ido introduciendo agujeros en prácticamente todos nuestros impuestos, lastrando su recaudación. Así, por ejemplo, a través de múltiples deducciones regresivas se devuelve a los contribuyentes el 37% de todo lo recaudado por el IRPF, o a nuestras empresas el 15% de todo lo recaudado por el impuesto de sociedades. Tampoco el IVA es una excepción, ya que más del 50% de la cesta de la compra tributa a tipos reducidos (por ejemplo en Alemania solo el 15% tributa a tipos reducidos). La literatura sobre fiscalidad óptima explica con claridad que el sistema tributario debe centrarse en recaudar, mientras que la redistribución se consigue por la vía del gasto. Si el objetivo es ayudar a las familias con menos recursos, ¿qué sentido tiene hacerlo con el IVA del que también se van a beneficiar los más ricos? No sería más efectivo para la recaudación que todos pagásemos el IVA general y usar la política de gasto para compensar únicamente a las familias con menos recursos?

En definitiva, no podemos aspirar a tener un Estado del bienestar a la europea (con sanidad y educación públicas) pagando impuestos



Un estudiante levanta la mano durante un debate entre Albert Rivera y Pablo Iglesias en la Universidad Carlos III de Madrid. PABLO BLAZQUEZ DOMÍNGUEZ / GETTY

como en Estados Unidos. Si no queremos seguir debilitando nuestros programas de bienestar (el gasto en sanidad ha caído un 10%; en educación, un 19,4%, y en protección social, un 13%) debemos aumentar la recaudación, situando los tipos marginales en la media europea y eliminando deducciones. Para entender por qué no se aplica debe tenerse en cuenta que cada deducción, excepción o beneficio fiscal representa la historia de éxito de un lobby empresarial o grupo de presión, o una promesa electoralista.

UN MERCADO LABORAL DUAL, INJUSTO E INEFICIENTE

España tiene una tasa de temporalidad injustificadamente elevada. Es mucho más alta que la media europea para todos los sectores, para todas las ocupaciones y para todos los tamaños de empresa. En España, un trabajador con estudios universitarios tiene tanta probabilidad de acabar contratado temporalmente como un trabajador con solo primaria en la UE-15. Entre los jóvenes, las tasas de temporalidad superan el 65% para cualquier nivel educativo. Se ha llegado al disparate de que en el mes de mayo se han creado y destruido más de 2,3 millones de contratos.

La excesiva temporalidad no solo resulta una auténtica injusticia para las personas que la padecen —y que les impide llevar una vida normal—, sino que también genera ineficiencias económicas importantes. No existen incentivos a la acumulación de capital humano ni por parte del trabajador, ni por parte del empresario. Además, se incentiva la creación de proyectos empresariales para los cuales la temporalidad resulta una ventaja competitiva, es decir, actividades de bajo valor añadido y sin perspectivas de sostenibilidad a largo plazo. Ambos hechos son un lastre para la productividad.

Desde el mundo académico se ha apostado por el contrato único con coste indemnizatorio crecien-

te como medida para luchar contra la laca de la temporalidad e impulsar la productividad. La idea detrás del contrato único es sustituir el "muro insalvable" que supone la diferencia existente en indemnizaciones entre trabajadores temporales e indefinidos por una "rampa" o un contrato único cuya indemnización por despido crece gradualmente con la antigüedad. Es decir, empezar con un coste de despido ligeramente superior al de los contratos temporales (estos es, por encima de los 12 días) e ir subiendo hasta un nivel similar al de los actuales contratos indefinidos (33 días por año trabajado).

No obstante, para que el contrato único funcione de verdad debería aplicarse solo a las nuevas contrataciones y tener las siguientes propiedades. Primero, debe venir acompañado de la eliminación de la contratación temporal (permitida únicamente para la interinidad o la formación). Así, el coste de las actividades temporales y de muy corta duración recaería en las empresas y no en los trabajadores. Al ser un contrato indefinido, todos los trabajadores tendrían tutela judicial y estarían protegidos ante despidos injustificados. Segundo, para evitar problemas de constitucionalidad, el contrato único se debe encajar en el actual proceso de despido que marca nuestro código laboral. La explicación de por qué no se aprueba reside, seguramente, en que los ganadores con este nuevo contrato (desempleados, trabajadores precarios y las nuevas empresas) no están representados en el Diálogo Social.

LA PRODUCTIVIDAD CONTINÚA SIENDO LA GRAN ABANDONADA

Tenemos un serio problema de productividad, como demuestra el hecho de que España siempre se sitúa muy por debajo de su peso económico en todos los rankings internacionales que tratan de me-

El hecho diferencial de las finanzas públicas durante la crisis ha sido, sin duda, el desplome de los ingresos

La condición necesaria para llevar a cabo con éxito las reformas no es otra que pensar en el interés general del país

dir la competitividad, la facilidad para hacer negocios o el funcionamiento de los mercados de productos y servicios. Tradicionalmente las reformas para mejorar el entorno económico constituyen una ardua tarea, pues suponen tocar o reformar infinidad de leyes. Hay quien lo compara con una escena de *Los viajes de Gulliver*, cuando el protagonista es inmovilizado con miles de cuerdas por los minúsculos habitantes de Lilliput. El símil surge pensando que las pequeñas ataduras representan los múltiples obstáculos al entorno competitivo, de forma que hay que ir cortando las cuerdas una a una —o realizando pequeñas microreformas— hasta que se puede liberar totalmente una parte del cuerpo.

Pues bien, este Ejecutivo en funciones, a pesar de haber contado entre 2011 y 2015 con una mayoría absoluta histórica, no solo ha cortado pocas cuerdas sino que parece haber segado aquellos cabos donde "Gulliver" estaba tan atado que

apenas sí surtía efecto. Así, hemos visto cómo se han paralizado o no se han completado leyes que hubieran ayudado a mejorar la eficiencia de nuestro sistema económico, y con ellas la productividad. Sirvan como ejemplo: la Ley de Servicios Profesionales (que liberaliza muchas profesiones eliminando barreras de entrada), la Ley de Registro Civil (que agiliza los trámites de creación de empresas), la famosa racionalización del calendario laboral que eliminaría los improductivos macropuentes, la mejora de los organismos reguladores para garantizar la independencia del Gobierno y la transparencia y calidad en el proceso de toma de decisiones, la reforma del sector eléctrico —para dejar de ser el único país de la zona euro donde es el Gobierno y no el regulador quien fija los precios—, etc.

Para más inri, durante esa legislatura también se recortaron partidas presupuestarias claves para la productividad y el crecimiento a largo plazo, tales como la educación o la I+D, que han caído más de un 10% al tiempo que subían en otros países de nuestro entorno. ¿Por qué no se introducen medidas liberalizadoras y que mejoren la competencia empresarial? La competencia hace que solo sobrevivan las compañías más eficientes y por lo tanto es algo que no gusta a las empresas que ya están establecidas.

UN SISTEMA DE PENSIONES SIN ADAPTAR A LA NUEVA REALIDAD DEMOGRÁFICA

En tan solo unas décadas España se convertirá en el país más envejecido de Europa. Cuando se jubile la generación del *baby boom*, apenas habrá 1,3 personas en edad de trabajar por cada jubilado. Las buenas noticias asociadas a una mayor longevidad se tornan negativas tan pronto pensamos en la sostenibilidad de las pensiones. Una sostenibilidad también amenazada en el corto plazo por la insostenible ta-

sa de paro, la precarización salarial y el despilfarro en la política de bonificaciones a la contratación que ha lastrado los ingresos, se ha comido rápidamente más de la mitad del Fondo de Reserva y ha adelantado así la entrada en déficit del sistema. En definitiva, se agota el tiempo para adaptar nuestras pensiones a la nueva realidad demográfica.

La última reforma consigue garantizar la sostenibilidad del sistema, pero de una forma ineficiente e injusta, al recaer todo el coste del ajuste en la congelación de las pensiones. Tan pronto el Banco Central Europeo consiga su objetivo de inflación del 2%, las pensiones perderán un 1,75% de poder adquisitivo anual. La realidad aritmética del envejecimiento es tozuda. Si queremos escapar de la injusta congelación, el gasto debería superar el 15% del PIB en las próximas décadas. Y al mismo tiempo, aunque alcancemos el pleno empleo, los ingresos por cotizaciones apenas superarán el 10% del PIB. El tiempo se agota. Ya va siendo hora de explicar a los ciudadanos la realidad del envejecimiento, dejar de pensar en los próximos cuatro años y trabajar todos juntos para conseguir un sistema de pensiones sostenible para las futuras generaciones.

POR ÚLTIMO, PERO NO MENOS IMPORTANTE...

En la agenda de reformas prioritarias no pueden faltar las siguientes. Una apuesta decidida por las políticas activas de empleo, otra gran olvidada durante la eterna campaña electoral a pesar de que según el FMI resultan ser las medidas más efectivas en tiempos de crisis para luchar contra el paro de larga duración, una auténtica lacra para quien lo padece y el principal causante del aumento de la desigualdad en nuestro país. Una reforma de la financiación autonómica que introduzca la necesaria corresponsabilidad fiscal. Si se ha confiado en las comunidades para gestionar partidas de gasto tan sensibles como la educación y la sanidad, no debemos tener miedo a transferirles también la responsabilidad de gestionar los ingresos suficientes para financiarlas. Y una reforma de la educación que nos saque de la cola de los países con mayor abandono escolar de Europa y nos coloque a la cabeza del rendimiento escolar.

Ignoro qué partido o partidos tendrán responsabilidad de gobierno tras las elecciones del 26 de junio, pero el nuevo ejecutivo tiene por delante una ingente agenda de reformas modernizadoras. Lo triste es que si no se hace nada, o si se aplican nuevamente las mismas políticas que ya han fracasado en el pasado, estaremos poniendo en peligro el crecimiento futuro y el deseado cambio en el modelo productivo. Necesitamos un entorno económico con competencia entre las empresas y con igualdad de oportunidades para todos los trabajadores, que favorezca la creación de empresas que inviertan en capital humano, dado que la productividad es la única vía que tiene España para competir en un mercado cada vez más global. Necesitamos resolver la crisis fiscal para garantizar la perduración de nuestro Estado del bienestar, dotando de la financiación suficiente a la sanidad y a la educación. Necesitamos adaptar nuestro sistema de pensiones a la realidad demográfica sin que ello suponga condenar a los futuros pensionistas a la pobreza.

En definitiva, la cuestión no es qué hacer, sino cómo hacerlo. A este respecto, considero que la condición necesaria para llevar a cabo con éxito las reformas no es otra que pensar en el interés general. Sin preocuparse por la futura reelección y con valor y determinación para enfrentarse, si resulta necesario, a los distintos grupos de presión que traten de impedirlo.

José Ignacio Conde-Ruiz es profesor de Fundamentos del Análisis Económico en la UCM y subdirector de FEDEA