



Cambrà de Comerç
de Barcelona

Gabinet d'Estudis Econòmics
20 de juliol de 2009

Comissió de Política Econòmica

ESCENARIS D'AJUSTAMENT I ORIENTACIONS DE POLÍTICA ECONÒMICA A MITJÀ TERMINI (HORITZÓ 2015)

**Document per a debat de la Comissió de Política Econòmica
de 20 de juliol de 2009**



Índex

1. Introducció	3
2. Escenaris d'ajustament a mitjà termini	5
2.1. Correcció del dèficit públic	5
2.2. Reducció de la taxa d'atur per sota dels dos dígits	6
2.3. Reestructuració del sector financer	7
3. Condicions per a un creixement equilibrat	9
4. Orientacions de política econòmica	11
4.1. Evolució dels costos laborals en funció de la productivitat	12
4.2. Una política pressupostària i fiscal orientada a la millora de la productivitat	14
4.2.1. Inversió en capital productiu privat.....	15
4.2.2. Inversió en capital productiu públic	15
4.2.3. Inversió en capital humà	16
4.2.4. Inversió en capital tecnològic.....	17
4.3. Reformes estructurals	18
4.3.1. Reformes transversals	19
4.3.1.1. Regulació de l'activitat empresarial.....	19
4.3.1.2. Legislació laboral.....	20
4.3.1.3. El marc fiscal	21
4.3.2. Reformes sectorials	23
4.3.2.1. Sector públic	23
4.3.2.2. Sector privat	23



1. Introducció

Durant els últims mesos les economies catalana i espanyola han iniciat un procés d'ajustament molt intens, que aparentment ha permès començar a corregir alguns dels principals desequilibris acumulats durant la darrera fase expansiva (dèficit exterior, creixement excessiu del crèdit i endeutament sense precedents del sector privat).

Bona part d'aquest ajustament és il·lusori: Si no canvien el paràmetres estructurals de comportament de l'economia espanyola, quan es recuperi la demanda interna el dèficit exterior tornarà a augmentar, i es tornarà a necessitar captar estalvi de l'exterior per finançar el creixement.

L'economia espanyola arrossega un problema secular: Els elevats dèficits energètic i tecnològic, que disparen les importacions de béns d'equipament i de productes energètics quan el creixement de la demanda interna supera un determinat límit. Històricament, aquesta restricció exterior ha operat com un dels frens principals al creixement i s'ha anat gestionant amb devaluacions successives.

Ara, en el marc de la Unió Econòmica i Monetària europea, aquesta restricció exterior s'ha relaxat i ha augmentat la capacitat de l'economia espanyola per accedir al finançament exterior, però al cost d'un endeutament creixent i eventualment insostenible.

A més, la correcció dels desequilibris acumulats en el passat ha anat acompanyada de l'aparició de desequilibris nous en el mercat de treball (creixement accelerat de la taxa d'atur), en el sector públic (augment del dèficit públic) i en el sistema financer (augment de la morositat i del risc d'insolvència en algunes entitats).

A curt termini, l'augment del desestalvi públic ha contribuït a suavitzar els efectes sobre l'activitat i l'ocupació de l'ajustament en el sector privat. Però a mitjà i llarg termini no serà possible substituir l'endeutament del sector privat, que fins ara ha estat el principal motor del creixement econòmic al nostre país, amb endeutament públic.



En el futur, sense possibilitat de recurs a la devaluació i en un context de desendeutament progressiu del sector privat, l'economia espanyola s'haurà d'ajustar a un nou escenari en el què el sector exterior serà el factor decisiu que determinarà la capacitat de creixement sostenible a mitjà i llarg termini. Al seu torn, la capacitat del sector exterior per impulsar el creixement estarà determinada pel canvi estructural i la millora de la competitivitat de l'economia espanyola, una vegada es produeixi la recuperació del comerç mundial.

L'objectiu d'aquest document és perfilar els escenaris possibles d'ajustament de l'economia espanyola a mitjà termini, amb horitzó 2015, i valorar les diferents opcions de política econòmica davant d'aquests escenaris.

El contingut del document s'articula en tres apartats, que giren al voltant de tres idees bàsiques:

- En primer lloc, es mostra com el cost i la duració dels ajustaments necessaris —i del cost que representen— depenen crucialment de la taxa de creixement del PIB sostenible a mitjà termini.
- En segon lloc, es posa de manifest fins a quin punt la taxa de creixement sostenible dependrà del comportament del sector exterior, que al seu torn depèn de l'evolució de la competitivitat.
- Finalment, es plantegen les tres línies d'actuació prioritàries d'una política econòmica orientada a la millora de la competitivitat:
 - a) Un pacte de rendes que tingui per objectiu la moderació dels costos laborals nominals, tot garantint un creixement dels salaris reals en funció de la productivitat.
 - b) Una política pressupostària i fiscal que prioritzi l'augment sostingut de la dotació de capital productiu (públic i privat, humà i tecnològic) per persona ocupada, i moderi el creixement de la despesa corrent.
 - c) Un nou marc institucional que faciliti el canvi estructural cap als sectors més dinàmics i la transformació progressiva dels sectors tradicionals, tot garantint la cohesió social i fent compatibles els augments d'eficiència que fan possible la creació de riquesa amb una major equitat en la distribució.



2. Escenaris d'ajustament a mitjà termini

A la sortida de la fase recessiva de cicle —previsiblement a partir del 2011— l'economia espanyola es trobarà amb una taxa d'atur a l'entorn del 20 %, un dèficit públic proper al 10 % i una bretxa encara molt important entre els dipòsits captats dels sectors residents i els crèdits concedits al sectors residents pel sistema financer, que caldrà continuar cobrint amb finançament exterior. El cost (social i econòmic) i la duració dels ajustaments necessaris per corregir aquests desequilibris depèn crucialment de la taxa de creixement del PIB sostenible a mitjà termini.

2.1. Correcció del dèficit públic

Segons les previsions d'entitats internacionals com la Comissió Europea i l'OCDE, el dèficit del conjunt del sector públic espanyol es podria situar prop del 10 % l'any 2010. Suposem que a partir del 2011 i els anys posteriors:

- La pressió fiscal global retornarà al valor mitjà del període 1995-2004 = 38,2 %, i
- el PIB creixerà a un ritme constant del 2 %.

Per tornar a l'equilibri pressupostari sota aquests dos supòsits caldria mantenir congelada la despesa pública en termes reals durant cinc anys (fins el 2015).

En canvi, si per comptes de créixer a un ritme constant del 2 % a partir del 2011, el PIB creix al 3 %, llavors per eliminar el dèficit públic caldrien només tres anys de congelació de la despesa (sempre sota la hipòtesi d'una pressió fiscal estable a l'entorn del 38 % del PIB).

Durant els anys 1996 i 1997 (preMaastricht) la despesa pública pràcticament es va congelar en termes reals (amb creixements del -0,4 % i del 0,1 %, respectivament). Els propers anys és molt probable que l'esforç d'ajustament hagi de ser molt superior.



Davant d'aquests escenaris, és previsible que els governs —present i futurs— tinguin la temptació d'accelerar la correcció del dèficit públic per dues vies:

- Augmentant permanentment la pressió fiscal, i
- reduint la inversió pública.

De fet, amb un augment permanent de la pressió fiscal (i del pes de la despesa pública) en el PIB fins el 40 % a partir del 2011, seria possible limitar la congelació de la despesa pública a dos anys per tal d'assolir l'equilibri pressupostari —amb un creixement tendencial del PIB del 2 %. Els últims augments de figures impositives decidits pel Govern espanyol van en aquesta direcció.

Per altra banda, la caiguda de les licitacions d'obra civil al conjunt del sector públic durant el 2008 i el que portem del 2009 apunten cap a un descens de la inversió pública executada al llarg dels anys 2010 i 2011.

2.2. Reducció de la taxa d'atur per sota dels dos dígitos

La majoria de previsions elaborades pels principals organismes internacionals apunten que la taxa d'atur a Espanya es podria situar a l'entorn del 20 % de la població activa cap al final del 2010.

Suposem que a partir del 2011 i en anys posteriors:

- La població activa creixerà a un ritme mitjà del 0,5 % (en línia amb les previsions elaborades per l'OCDE), i
- el PIB creixerà a un ritme constant del 2 %, amb un creixement de la productivitat per ocupat de l'1 %.

Amb aquests supòsits la taxa d'atur s'hauria reduït només fins al 18 % el 2015 i no hauria baixat encara per sota dels dos dígitos el 2025. En canvi, amb un creixement del PIB del 3 % (distribuït a parts iguals entre la productivitat i l'ocupació) la taxa



d'atur se situaria en el 16 % el 2015 i baixaria dels dos dígitos el 2022 (mantenint invariables la resta de supòsits).

Cal recordar que reduir la taxa d'atur per sota dels dos dígitos des del màxim del 19,5 % assolit el 1994 va costar 10 anys: fins el 2005.

També és possible plantejar un escenari en el què l'atur es redueixi més ràpidament, fins i tot amb un creixement del PIB del 2 %, mitjançant una reducció significativa dels costos laborals i un alentiment de la productivitat. Teòricament, un descens permanent dels costos laborals en relació al factor capital incentivaria una utilització més intensiva del factor treball per part de les empreses i, per tant, una ocupació més gran per unitat de creixement del PIB una vegada comenci la recuperació de l'economia mundial. Però aquest nivell d'ocupació més alt amb una mateixa dotació de capital tindria com a contrapartida una menor productivitat marginal del treball: és a dir, els últims treballadors contractats farien aportacions cada vegada més petites a l'augment de la producció.

En última instància, triar entre un model de creixement intensiu en treball (poc qualificat) i un altre més intensiu en capital (físic, humà i tecnològic) és una opció empresarial, però també de política econòmica. Si es tria el segon model, l'objectiu hauria de ser augmentar simultàniament la productivitat i l'ocupació.

2.3. Reestructuració del sector financer

El pas d'un model intensiu en mà d'obra poc qualificada i en actius tangibles lligats a la inversió residencial, a un altre més intensiu en capital productiu, tangible i intangible, implicarà una reestructuració profunda del sector financer al nostre país.

Per un costat, s'haurà de produir un redimensionament important de la capacitat del sector que, al seu torn, anirà acompanyat per un estretament del diferencial entre els volums de crèdits i dipòsits al i del sector privat com a proporció del PIB.

Per un altre costat, s'haurà de produir un canvi igualment significatiu en la composició de l'estoc de crèdit, amb una disminució de la part destinada als sectors vinculats amb l'habitatge, i un augment de la destinada a altres sectors productius —i en particular aquells més oberts a l'exterior.



L'any 2007, els crèdits als agents privats residents van arribar a representar un màxim del 167,5 % del PIB i els dipòsits, el 99,2 %. És a dir, els crèdits a residents multiplicaven els dipòsits per un factor de gairebé 1,7. Xifra que representa un augment extraordinari en comparació amb l'any 1995, en què la proporció de crèdits versus dipòsits era de 0,8 (és a dir: els dipòsits superaven els crèdits).

Al llarg del període 1995-2005 els dipòsits han representat una fracció relativament constant del PIB, al voltant del 80 %, amb oscil·lacions no superiors als sis punts percentuals a l'alça o a la baixa . És únicament a partir de l'any 2006 que s'observa una tendència creixent dels dipòsits amb relació al PIB, encara que notablement més moderada que en el cas del crèdit, de manera que l'any 2008 els dipòsits representaven el 104,4 % del PIB espanyol.

Suposem que:

- Els dipòsits dels agents privats residents augmenten fins el 110 % del PIB en 2009 i 2010, i continuen creixent igual que el PIB nominal (5 %) a partir d'aquesta data, i que
- l'estoc de crèdit als agents privats es manté estacionari en valor absolut (euros corrents) al nivell del 2008, tots els anys fins al 2015.

Sota aquests supòsits costaria 7 anys (fins el 2015) recuperar la proporció entre crèdits i dipòsits de l'any 2003 (1,2). Per recuperar aquesta proporció d'1,2 en tres anys (l'any 2011) caldria una disminució de l'estoc de crèdit a un ritme anual del -6 % cada un dels anys (2009, 2010 i 2011).

Sembla difícil imaginar un estancament de l'estoc de crèdit durant un període tan llarg, o un període més curt amb contracció del crèdit. Però tampoc sembla una tasca fàcil poder finançar indefinidament un diferencial tan gran entre dipòsits i crèdits als sectors residents apel·lant sistemàticament a l'estalvi exterior. Sobretot durant un temps en què el sector públic també haurà de captar estalvi de l'exterior en volums creixents.



Hi ha dues alternatives possibles: a) Un augment de la inflació que permeti augmentar el PIB nominal i els dipòsits per sobre del 5 %, i/o b) un augment de l'estalvi domèstic superior al creixement del PIB. Com es veurà més endavant, l'ajustament necessari de l'economia espanyola passa per un creixement de l'estalvi superior al PIB durant uns quants anys.

3. Condicions per a un creixement equilibrat

Durant el llarg període expansiu que va del 1995 al 2007 les economies catalana i espanyola es van beneficiar d'una sèrie d'impulsos excepcionals que no es tornaran a repetir (les devaluacions de la pesseta a principis dels 90, la contribució dels fons estructurals europeus, l'augment de la capacitat de finançament de l'exterior amb la desaparició del risc de tipus de canvi amb l'euro, i la baixada tendencial dels tipus d'interès durant la última dècada).

D'altra banda, l'economia espanyola ha acumulat una pèrdua gradual de competitivitat enfront de l'exterior que, sense ser tan intensa com en els casos d'Itàlia i Portugal, limita el seu creixement potencial.

És important ser conscients que sense canvis estructurals, i sense una millora continua de la competitivitat, l'economia espanyola no podrà créixer al llarg dels propers anys de forma sostinguda per sobre del 2 %, amb tot el que això implica en termes de la duració i del cost dels ajustaments exposats anteriorment.

Per poder créixer al 3 % de mitjana anual amb l'horitzó 2015, una vegada es recuperi l'economia mundial, cal complir quatre objectius bàsics:

- Invertir un 25 % de la renda nacional, finançada en una fracció creixent amb estalvi domèstic, fins reduir l'apel·lació a l'estalvi exterior (bàsicament inversió directa) a un nivell més sostenible (un 2 % del PIB).
- Assolir un creixement sostingut de la productivitat del treball no inferior a l'1,5 % de mitjana anual, mitjançant la inversió en capital físic, humà i tecnològic, i executant les reformes necessàries per facilitar el canvi estructural en l'economia.



- Signar un pacte de rendes que tingui per objectiu garantir un creixement positiu dels salaris reals, però sense esgotar el creixement de la productivitat, de manera que sigui compatible amb *a)* un descens sostingut dels costos laborals unitaris, *b)* un creixement de l'ocupació a l'entorn de l'1,5 % i *c)* un augment de la massa salarial i del consum privat un punt percentual per sota del PIB.
- Tornar a l'equilibri pressupostari en un període de tres anys, i una vegada assolit, limitar el creixement del consum públic, en termes reals, al 2 %, tot mantenint el creixement de la inversió pública productiva en el 3 %.

Pel costat de l'oferta, aquest 3 % seria el resultat de creixements a parts iguals de la productivitat del treball i de l'ocupació de l'1,5 %, reflectint un patró més intensiu en capital físic, humà i tecnològic que en el passat recent. Al seu torn, el creixement de l'ocupació seria suficient per absorbir un creixement previsible de la població activa del 0,5 % i reduir la taxa d'atur al 16 %, el 2015.

Pel costat de la demanda, en un context de desendeutament progressiu dels sectors privat i públic, el factor decisiu del creixement serà el comportament del sector exterior. La inversió hauria de créixer al mateix ritme que el PIB, donat que és un factor clau per augmentar la productivitat, mentre que el consum, públic i privat, hauria de créixer per sota, per tal d'augmentar la taxa d'estalvi i reduir progressivament l'apèl·lació a l'estalvi exterior.

Amb una taxa d'inversió del 25 % del PIB, finançada progressivament amb una fracció creixent d'estalvi domèstic; una relació entre l'estoc de capital físic i el PIB de 3,4 (igual a l'observada l'any 2008), i una taxa de depreciació del capital físic del 4,5 %, és possible mantenir una taxa de creixement de l'estoc de capital físic (públic i privat) propera al 3 %. Sumant un creixement del consum a l'entorn del 2 % s'arriba a un creixement del PIB del 2,5 %.

Per arribar al 3 % de creixement del PIB cal aconseguir una contribució positiva del sector exterior al creixement del PIB de 5 dècimes, que al seu torn implica assolir un creixement sostingut de les exportacions de béns i serveis almenys del 8 % en termes reals (amb una aportació positiva al creixement del PIB del 2,4 %).



S'ha de tenir en compte que amb els supòsits anteriors de creixement de la demanda interna el creixement de les importacions se situaria en el 6,4 % (amb una aportació negativa al creixement del PIB de l'1,9 %). Per tant, un creixement de les exportacions per sota del 8 % reduiria el creixement del PIB per sota del 3 %. Per exemple, amb un creixement de les exportacions a l'entorn del 5 %, similar a l'observat els anys 2006 i 2007, l'aportació del sector exterior passaria a ser negativa, i el creixement del PIB es reduiria al 2,1 %.

L'augment del consum (públic i/o privat) no seria una solució duradora per compensar un menor creixement de les exportacions: augmentaria transitòriament el creixement del PIB, però empitjoraria el dèficit (i l'endeutament) exterior. Per exemple, un creixement del consum del 3,5 % induiria un creixement de les importacions del 7,6 % i pràcticament eliminaria l'aportació positiva del sector exterior (fins i tot sota la hipòtesi d'un creixement de les exportacions del 8 %).

A més llarg termini és prioritari reduir els dèficits energètic i tecnològic, juntament amb el dèficit de competitivitat, per la via de les reformes estructurals. Si s'avança en la direcció adequada, la restricció exterior que ha frenat secularment el creixement de l'economia espanyola s'hauria de poder suavitzar, de manera que més enllà de l'horitzó 2015 fos possible mantenir creixements sostinguts del consum en línia amb el PIB, i dels salaris reals en línia amb la productivitat.

4. Orientacions de política econòmica

Mantenir un creixement sostingut de les exportacions de béns i serveis lleugerament superior al creixement tendencial del comerç mundial, sense recórrer a les devaluacions, és una fita assolible a mitjà termini per l'economia espanyola. Però exigirà millorar la competitivitat exterior que, al seu torn, requereix actuar simultàniament en dos fronts: moderant l'evolució de costos i preus, i augmentant la productivitat.



4.1. Evolució dels costos laborals en funció de la productivitat

Des del punt de vista dels costos, millorar la competitivitat requereix una disminució progressiva dels costos laborals unitaris, que per definició són el resultat de restar al creixement dels costos laborals nominals el creixement de la productivitat.

Amb un objectiu de creixement de la productivitat de l'1,5 % de mitjana anual i un creixement dels costos laborals nominals per persona ocupada de l'1 %, els costos laborals unitaris es reduirien cada any un 0,5 %. Pot semblar un valor modest, però acumulat al llarg d'alguns anys permetria recuperar bona part de la competitivitat perduda.

En els sectors més oberts a la competència exterior, l'evolució dels preus seguiria probablement la senda del costos laborals unitaris, amb una disminució dels preus finals. D'altra banda, l'evolució dels preus en els sectors més enfocats a la demanda domèstica podria seguir una senda moderada però positiva. Finalment, és previsible una evolució també moderadament positiva dels preus de les importacions.

En conjunt, si els preus augmentessin un 0,5 % de mitjana anual, i suposant un augment dels salaris nominals de l'1 %, el poder adquisitiu dels treballadors augmentaria també un 0,5 % anual. Aquest valor, sumat a un augment de la població ocupada de l'1,5 %, donaria lloc a un augment anual de la massa salarial real del 2 %, que és consistent amb un creixement del consum també del 2 %, en termes reals.

Evidentment, aquestes xifres són només aproximacions que serveixen per il·lustrar les restriccions que imposa l'objectiu de millora de la competitivitat sobre l'evolució de preus i salaris. A la pràctica, no és possible preveure o planificar l'evolució de preus i salaris amb aquest grau de precisió. El sentit de l'exercici és posar de manifest el fet de que millorar la competitivitat no és compatible amb qualsevol creixement dels salaris monetaris, però que tampoc s'ha de caure en l'extrem contrari i fer caure tot el pes de l'ajustament en la població assalariada.

Per tant, cal evitar tant les posicions maximalistes que advoquen una reducció dels salaris nominals com a solució per guanyar competitivitat com, en l'altre extrem, els que defensen els augments salarials indiscriminats com a mecanisme per impulsar la demanda efectiva.



Cal tenir en compte, en primer lloc, que en una economia fortament endeutada com l'espanyola, una reducció generalitzada dels salaris monetaris podria provocar una deflació de costos i preus que, en última instància, elevaria la càrrega del deute en termes reals. L'augment del deute real tindria efectes clarament negatius sobre el consum i la inversió, difícilment compensables pels potencials guanys de competitivitat-preus amb l'exterior.

D'altra banda, i com ja s'ha dit, una reducció generalitzada dels costos laborals nominals facilitaria una major ocupació per unitat de PIB, però al cost d'una menor productivitat marginal del treball. Per tant, incentivaria l'assignació de recursos cap als sectors d'activitat relativament més intensius en mà d'obra poc qualificada. En el límit, els efectes positius sobre la competitivitat d'una reducció dels costos laborals nominals podrien acabar neutralitzats per un descens proporcional en la productivitat mitjana del treball.

Per últim, un augment dels salaris monetaris per sobre del creixement de la productivitat i dels principals països competidors seria encara més contraproductiu. La pèrdua de competitivitat afectaria negativament el PIB per la via del sector exterior, sense que res garanteixi que l'augment dels salaris nominals no acabés neutralitzat per un augment proporcional dels preus finals. De manera que l'efecte net sobre els salaris reals i la demanda efectiva podria ser poc significatiu.

La clau per millorar la competitivitat i garantir el creixement sostenible dels salaris real és un pacte de rendes que garanteixi una senda estable d'evolució dels salaris nominals, en funció de la productivitat tendencial del treball i en línia amb un objectiu compartit de millora de la competitivitat.

En l'escenari de creixement sostenible a mitjà termini per a l'economia espanyola definit a l'apartat anterior això és tradueix en un objectiu de referència per al creixement dels salaris nominals no superior a l'1 %, ajustable a l'alça o a la baixa segons l'evolució observada de l'IPC, per tal de garantir *ex post* el manteniment del poder adquisitiu dels salaris reals. Aquest objectiu general s'hauria de poder ajustar a les circumstàncies específiques de cada sector d'activitat i, fins i tot, de cada empresa, tenint en compte l'evolució de la productivitat mitjana al llarg d'un període plurianual.



4.2. Una política pressupostària i fiscal orientada a la millora de la productivitat

El nivell de la productivitat del treball és el resultat de dos factors:

- De la dotació de capital (físic, humà i tecnològic) per persona ocupada, i
- de la capacitat del marc institucional per facilitar el canvi estructural i la transformació progressiva del teixit productiu cap a segments d'activitat que presenten oportunitats de progrés tècnic més altes i on la demanda és més elàstica al creixement de la renda.

Assignar els recursos als segments d'activitat amb més potencial de creixement és funció dels empresaris. Els governs han de garantir, en primer lloc, un marc institucional i regulatori amb els incentius adequats per facilitar una assignació eficient dels recursos, i amb les restriccions imprescindibles per garantir que aquesta assignació sigui, a més d'eficient, compatible amb l'interès general.

En segon lloc, els governs han de dissenyar i aplicar una política fiscal i pressupostària favorable a la inversió en capital productiu. Aquest apartat està dedicat a tractar aquesta qüestió.

Segons les últimes dades facilitades pel Banc d'Espanya (Indicadors estructurals de l'economia espanyola i de la UE) corresponents a l'any 2007, la productivitat del treball a l'economia espanyola representava un 90,8 % de la mitjana de la UEM. Així mateix, l'estoc de capital productiu privat per ocupat arribava al 85,7 %, el capital productiu públic per habitant al 88,1 %, l'estoc de capital tecnològic al 58,1 % (al 2005) i l'estoc de capital humà (corregit de qualitat) al 93,7 % (al 2006).

Segons les previsions de l'OCDE, el creixement tendencial de la productivitat del treball a la UEM es podria situar a l'entorn de l'1,2 % durant els propers anys. Donat que l'economia espanyola hauria d'aspirar a convergir progressivament en dotacions de capital físic, humà i tecnològic amb la mitjana de la UEM, és plausible establir com a objectiu a mitjà termini un creixement de la productivitat del treball superior, a l'entorn de l'1,5 %.



4.2.1. Inversió en capital productiu privat

Segons les previsions de l'OCDE per al període 2011-2017 el creixement mitjà del PIB a la zona de l'euro se situarà en el 2,3 %, com a resultat d'un creixement de la productivitat del treball de l'1,2 % i de l'ocupació de l'1,1 %. Suposant que el creixement del capital productiu privat iguali el creixement del PIB, l'estoc d'aquest capital per ocupat augmentarà a un ritme de l'1,1 % anual. Mentre que en el cas de l'economia espanyola, amb els supòsits anteriors (creixement del capital productiu del 3 % i de l'ocupació de l'1,5 %), el capital per ocupat creixeria a un ritme mitjà anual de l'1,5 % (igual al creixement de la productivitat del treball), la qual cosa permetria escorçar el diferencial per a aquest concepte amb la UEM fins al 86,7 %, l'any 2015.

Un creixement sostingut de la inversió en capital productiu privat del 3 % durant un període llarg de temps és un objectiu ambiciós. El Govern ho pot facilitar per la via de la política fiscal i financera. Per exemple:

- Introduint un tractament fiscal més favorable a la reinversió dels beneficis empresarials, en un entorn caracteritzat per la necessitat d'ajustament en el sector financer.
- Addicionalment, també es podria estudiar l'oportunitat de permetre una nova actualització fiscal dels actius fixos de les empreses ("amortització de balanços"), que ajudaria a accelerar la recuperació a partir del segon semestre del 2010.

4.2.2. Inversió en capital productiu públic

El capital productiu públic és, en molt aspectes, complementari del privat (un camió no serveix de gaire sense una carretera per on circular). Hi han estudis que consideren que existeix una proporció òptima entre les dues formes de capital (a l'entorn del 60 %), de manera que les inversions en capital públic presentarien rendiments creixents fins assolir aquesta proporció, i decreixents quan la sobrepassen.¹

¹ ALAN ASCHAUER, DAVID. *How big should the public capital stock be?*. New York, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Public Policy Brief. Núm. 43, 1998



Segons les dades del Banc d'Espanya, l'any 2007 l'estoc de capital productiu privat *per persona ocupada* de l'economia espanyola representava uns 49.800 euros, mentre que l'estoc de capital productiu públic *per habitant* pujava només a 9.900 euros. Això representa una relació del 44 % entre el capital públic i el privat, per sota de l'òptim teòric del 60 % segons els estudis esmentats.

La distància relativa del 88,1 % amb la UEM en termes de capital públic per habitant és menor que en el cas del capital privat, però encara considerable. Suposant un creixement anual de la població del 0,4 % en el cas d'Espanya i un estancament demogràfic per la UEM, en línia amb les previsions de l'OCDE, un creixement de l'estoc de capital públic igual al creixement del PIB en el cas de la UEM i del 3 % per Espanya, la diferència amb la UEM s'escorçaria fins el 89,1 % el 2015.

Els governs, central i autonòmics, haurien d'evitar la temptació de fer caure el pes de l'ajustament fiscal sobre la inversió. El cost a mitjà i llarg termini de reduir l'esforç inversor excediria en molt els possibles efectes positius a curt termini sobre la reducció del dèficit públic. Alternativament, es pot recórrer a la utilització de mecanismes de col·laboració públic-privada en el finançament de l'obra civil.

4.2.3. Inversió en capital humà

El capital humà és, en bona part, fruit de l'experiència acumulada en el lloc de treball ("learning by doing"), a partir d'uns coneixements i unes aptituds bàsiques subministrades pel sistema formatiu. L'economia espanyola pateix d'una falta d'adequació entre l'oferta proveïda pel sistema formatiu i la demanda del sistema productiu, reflectida en els elevats nivells de subocupació dels titulats superiors, que convida a relativitzar el significat dels indicadors de capital humà de la base de dades del Banc d'Espanya.

Tot i així, segons aquesta font, l'estoc de capital humà de l'economia espanyola (corregit de qualitat) representava un 93,7 % de la mitjana de la UEM. Aquest valor representa el percentatge de la població en edat de treballar amb educació terciària, corregit per tenir en compte la diferent qualitat dels sistemes educatius a partir de l'informe PISA i de la despesa per estudiant.



Segons dades de l'EUROSTAT referides a l'any 2006 la despesa (pública i privada) per estudiant a Espanya era de 6.141,3 euros, un 5 % inferior als 6.458,5 euros de mitjana a la UE15 (amb paritat de poder de compra). Ara bé, convergir en termes de despesa per estudiant és condició necessària però no suficient per convergir en capital humà amb els països capdavanters. Hi ha altres aspectes que incideixen en la qualitat i l'efectivitat del sistema educatiu, no necessàriament correlacionats amb la despesa per estudiant.

Dos reptes fonamentals de l'economia espanyola en matèria educativa són:

- En primer lloc, adequar l'oferta formativa a la demanda empresarial, la qual cosa passa per reforçar la formació professional,
- i, en segon lloc, reforçar la formació continua i ocupacional, que serà clau per reocupar en nous sectors d'activitat l'elevat volum d'aturats amb que es trobarà l'economia espanyola al principi del 2011.

4.2.4. Inversió en capital tecnològic

El Banc d'Espanya calcula l'estoc de capital tecnològic a partir del flux acumulat de la despesa en R+D, utilitzant una taxa de depreciació del 15 %. Sota aquest criteri, l'any 2005 l'economia espanyola disposava d'un estoc de capital tecnològic equivalent al 58,1 % de la mitjana de la UEM, el que representa un avenç considerable amb relació al 29,1 % l'any 1980, el 37 % l'any 1990 i 52,5 % l'any 2000.

A mitjà termini, és absolutament prioritari mantenir la continuïtat de l'esforç inversor en R+D, públic i privat, i els pressupostos públics haurien de continuar reflectint aquesta prioritat —que no s'hauria de veure afectada per futures restriccions pressupostàries. Però cal valorar quins són els mecanismes més efectius per transformar el suport públic a la R+D en resultats tangibles amb capacitat d'arrossegament del conjunt de l'economia. En aquest sentit, es plantegen dos criteris orientatius:



- Actuar més selectivament. És a dir, oferir volums més significatius de suport i finançament públic a un nombre menor de projectes amb un potencial més gran, per comptes de dispersar els esforços entre un gran nombre de projectes.
- Reforçar la col·laboració públic-privada en entitats de capital risc i altres instruments de finançament orientats a impulsar projectes empresarials intensius en innovació.

No obstant, és important no confondre la innovació amb la R+D. La innovació és, en última instància, el principal motor del creixement econòmic i, en sentit ampli, es pot identificar amb la naturalesa emprenedora de la funció empresarial. Que consisteix en aprofitar les oportunitats tecnològiques i comercials per oferir al mercat nous béns i serveis a un preu adequat per generar demanda i obtenir una rendibilitat.

4.3. Reformes estructurals

Sense funció empresarial no hi ha inversió amb criteris d'eficiència en un mercat descentralitzat. I per a què la funció empresarial es desenvolupi plenament cal un marc institucional que faciliti el canvi estructural cap als sectors més dinàmics i la transformació progressiva dels sectors tradicionals, tot garantint la cohesió social i fent compatibles els augments d'eficiència que fan possible la creació de riquesa amb una major equitat en la distribució.

Les reformes estructurals són l'instrument que ha de definir aquest nou marc institucional orientat al ple desenvolupament de la funció empresarial en un entorn competitiu i, al mateix temps, han de garantir una aplicació efectiva del principi d'igualtat d'oportunitats en els terrenys econòmic i social.

Les reformes estructurals es poden classificar en dos grups:

- transversals i
- sectorials.



Les transversals afecten l'estructura econòmica en el seu conjunt i, per tant, als diferents sectors d'activitat en una dimensió horitzontal compartida. Per exemple: les reformes fiscal o laboral.

Les reformes sectorials, en canvi, afecten principalment a sectors d'activitat específics —si bé molts d'aquests sectors tenen importants vinculacions amb el conjunt del teixit productiu. Per exemple: la reforma del sector energètic o la de l'administració de justícia.

4.3.1. Reformes transversals

Al seu torn, les reformes transversals es poden classificar en tres categories:

- Les que afecten al marc normatiu i administratiu que regula i intervé en l'activitat empresarial en general,
- les que afecten al marc normatiu i administratiu que regula i intervé en les relacions laborals,
- i les que afecten a la relació de les empreses amb les administracions públiques, principalment de caràcter fiscal.

4.3.1.1. Regulació de l'activitat empresarial

Dins del primer grup s'inclouen les reformes en la regulació que afecten aspectes essencials de l'activitat empresarial, com la creació i la dissolució d'empreses (des de l'obertura de nous establiments fins als procediments concursals), les transaccions comercials (i en especial el tractament dels terminis de pagament i la morositat), o la relació amb el territori (restriccions urbanístiques i mediambientals).

Els costos innecessaris d'una regulació deficient representen una càrrega important sobre l'activitat empresarial, que ha estat quantificada per diferents entitats, i que se sintetitza en diferents indicadors que permeten la comparativa internacional.



L'objectiu de les reformes en aquesta àrea no hauria de ser tant un menor o major grau de regulació *per se*, com una millor regulació que garanteixi un desenvolupament ordenat i eficient de l'activitat empresarial amb un mínim de traves administratives.

4.3.1.2. Legislació laboral

Les legislacions laborals poden ser més rígides o més flexibles, en funció de les barreres que imposen als fluxos d'entrada i sortida del mercat de treball. Com més rígida és la legislació laboral, menys volàtils són les fluctuacions en l'ocupació en resposta a canvis en l'activitat econòmica, però també es redueix el creixement mitjà de l'ocupació al llarg del cicle econòmic. I, a la inversa, com més flexible és la legislació laboral, més oscil·la el nivell d'ocupació, però també més ocupació neta es crea al llarg del cicle.

Els estudis d'economia laboral apunten que un cert nivell d'estabilitat en l'ocupació afavoreix el compromís entre treballadors i empreses i facilita la inversió en capital humà adaptada a un determinat entorn empresarial. Mentre que una protecció excessiva desincentiva el rendiment i alenteix el creixement de la productivitat.

El comportament recent de les economies americana i britànica, com exemples de flexibilitat laboral, contrasta amb les economies alemanya i japonesa, on l'ocupació s'ha reduït en menor proporció malgrat registrar caigudes del PIB superiors. En canvi, en anys anteriors les economies anglosaxones van ser capaces de generar un major volum d'ocupació per unitat de PIB.

L'economia espanyola sintetitza el pitjor dels dos models, perquè combina un nucli massa rígid —representat pels treballadors amb contracte indefinit— amb una perifèria massa flexible —els treballadors amb contracte temporal. El resultat és una elevadíssima volatilitat de l'ocupació al llarg del cicle, en la que els llocs de treball temporals creats durant la fase expansiva es destrueixen amb igual facilitat i major rapidesa durant la fase contractiva. I on els incentius a la inversió en formació dins d'un entorn empresarial específic són escassos per als treballadors temporals.



Si no es canvia l'actual marc de relacions laborals, durant la fase expansiva del proper cicle econòmic el creixement de l'ocupació podria ser superior a l'1,5 % previst en l'escenari de mitjà termini, i per tant la reducció inicial de la taxa d'atur seria més ràpida. Però l'ocupació creada es destruiria amb facilitat en una propera fase recessiva i, sobretot, seria difícil de compaginar amb un creixement sostingut de la productivitat .

Cal triar un patró de creixement, i això implica optar també per un determinat model de relacions laborals. Si l'opció és per un patró més intensiu en capital humà i orientat al creixement sostenible de la productivitat, cal optar simultàniament per un model de relacions laborals que combini estabilitat amb flexibilitat per al conjunt dels treballadors.

El principi inspirador d'aquest nou model podria ser el de protegir i potenciar els treballadors i el seu capital humà, no els llocs de treball. La qual cosa vol dir polítiques públiques orientades a facilitar la formació continua i l'empleabilitat dels treballadors, al temps que es redueixen les barreres administratives i normatives que dificulten l'ajustament de les plantilles als canvis en les circumstàncies econòmiques i empresarials.

Els països nòrdics han avançat en aquesta direcció per la via de l'anomenada "flexi-seguretat", però cal tenir en compte que parteixen d'un marc fiscal diferent, que permet finançar un volum molt important de polítiques actives orientades a l'empleabilitat.

4.3.1.3. El marc fiscal

Dels arguments exposats en apartats anteriors es desprèn que el nou patró de creixement de l'economia espanyola a mitjà termini s'haurà de recolzar en dos factors clau: l'estalvi i la inversió. Per sostenir una taxa de creixement tendencial del 3 %, cal una taxa d'inversió del 25 % sobre el PIB, recolzada en una taxa d'estalvi domèstic (privat més públic) del 23 %, complementada amb dos punts percentuals pel finançament exterior (fonamentalment inversió directa).

Les previsions de la Comissió Europea apunten a una caiguda de la taxa d'estalvi nacional dell 17,2 % del PIB el 2010, des del 20 % registrat el 2008, a causa del



major desestalvi públic. Bona part de l'esforç per reconstituir la taxa d'estalvi nacional haurà de ser resultat del procés de consolidació fiscal que el sector públic haurà de dur a terme al llarg dels propers anys. Però és igualment important que el marc fiscal sigui propici a les decisions d'estalvi i d'inversió dels agents privats. I també a la competitivitat del teixit empresarial.

En general, els canvis en l'estructura de la fiscalitat haurien de ser el resultat de decisions meditades amb perspectiva de permanència a mitjà i llarg termini, i no la solució d'urgència a problemes conjunturals. Hi ha dos debats pendents en aquest sentit:

- Sobre la distribució més adequada de la pressió fiscal entre impostos directes i indirectes. Els primers afavoreixen la progressivitat del sistema i, per tant, el principi d'equitat. Mentre que els segons afavoreixen la competitivitat de les empreses situades en el territori i el principi d'eficiència.
- Sobre el valor màxim de la pressió fiscal i l'àmbit d'actuació dels mecanismes de protecció social amb finançament privat, davant les pressions previsibles sobre la despesa pública futura associades amb l'envelliment de la població.

Dins del primer debat s'inscriuen qüestions tant importants com la demanda de reducció de les cotitzacions socials i dels tipus de tributació de l'Impost de Societats, compensats amb augments de l'IVA. I dins del segon s'inclou el tractament fiscal dels plans de pensions i altres instruments complementaris de les pensions públiques.

Sense entrar en el fons d'aquests debats, anteriorment ja s'ha fet referència a la conveniència d'afavorir fiscalment l'autofinançament empresarial. Mentre que pel costat de l'estalvi a llarg termini es podria avançar amb un tractament fiscal més favorable dels plans de pensions privats i instruments assimilats. En particular, s'haurien de gravar com a rendes del capital —a un tipus constant— les plusvàlues obtingudes de la inversió en aquests plans, que actualment tributen com a rendes del treball al tipus marginal de l'IRPF. Seria una forma de contribuir a revitalitzar aquests instruments i potenciar la taxa d'estalvi privat a llarg termini.



4.3.2. Reformes sectorials

Les reformes sectorials es poden classificar en dos grups principals, segons afectin als sectors públic o privat.

4.3.2.1. Sector públic

Les administracions públiques incideixen en la productivitat de les empreses no només mitjançant la regulació i la fiscalitat, sinó també per la via dels serveis públics bàsics com l'educació, la sanitat, les infraestructures o l'administració de justícia.

En l'àmbit públic cal actuar, en primer lloc, horitzontalment:

- Mitjançant un pla de millora de la productivitat del sector públic, que introdueixi millores en la gestió i l'atenció a empreses i ciutadans, simplifiqui o elimini els tràmits administratius no estrictament necessaris, generalitzi la utilització eficient de les tecnologies de la informació i les comunicacions, incorpori criteris d'eficiència que vinculin la remuneració dels empleats públics a la productivitat real dels serveis, i agiliti i simplifiqui la contractació pública.

I amb relació a serveis públics bàsics:

- Amb actuacions de reforma i millora progressiva en els sistemes educatiu, sanitari, de pensions i altres serveis públics essencials, com l'administració de justícia.

4.3.2.2. Sector privat

També en l'àmbit privat cal actuar horitzontalment i específicament.

En primer lloc, cal afavorir els processos de creixement empresarial, i en particular els projectes orientats a aconseguir una dimensió competitiva a escala mundial; la internacionalització empresarial; l'emprenedoria i la creació i desenvolupament de nous projectes empresarials.



Més específicament, les actuacions sectorials en l'àmbit privat es poden classificar en quatre grups:

- Les que afecten a serveis bàsics, transversals per al conjunt de l'economia, com l'energia, el transport, la distribució i el crèdit.
- Les que afecten a sectors amb un pes específic molt important en el conjunt de l'economia, com l'habitatge, el turisme o l'automoció.
- Les que afecten a sectors considerats emergents, com les energies renovables, les biotecnologies, l'aeronàutica, les TIC o la cultura.
- Finalment, les que afecten a sectors tradicionals subjectes a processos de reconversió i modernització.

La transició cap a un model de creixement més equilibrat i sostenible a la sortida de la crisi anirà acompanyada de la transformació progressiva del teixit econòmic i empresarial cap a una estructura sectorial on aniran guanyant pes gradualment els segments d'activitat més intensius en capital físic, humà i tecnològic. Les reformes estructurals contribuiràn a facilitar aquest procés, però no el poden determinar per decret.

Els nous sectors emergents creixeran més ràpidament que la mitjana, i cal recolzar el seu desenvolupament, però el seu pes relatiu és massa petit per esperar que actuïn de motors de la resta de l'economia a curt i mitjà termini. La principal transformació es produirà dins dels sectors proveïdors de serveis bàsics (energia, transport, distribució, finances) i, sobretot, dins dels sectors amb més pes relatiu, com l'habitatge, el turisme i la indústria manufacturera.

Els exemples d'èxit empresarial en sectors catalogats com a tradicionals i en declivi, evidencien la capacitat de transformació endògena del teixit productiu. La diversificació de les empreses constructores i d'enginyeria cap a la prestació de serveis a l'exterior són un altre mostra de la capacitat de sectors aparentment madurs per renovar-se i reposicionar-se en la cadena de creació de valor a escala internacional.



Encara hi ha un diferencial important de productivitat amb la UEM en sectors clau com l'habitatge, el turisme o la indústria manufacturera. La qual cosa implica que hi ha camí per recórrer i un potencial de creixement per explotar. Que sumat a les oportunitats de creixement en sectors emergents assenyalen un horitzó de progrés per a les economies catalana i espanyola al llarg dels propers anys.