

Fedea Policy Papers - 2020/18

Informe Final del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Por un pacto político y social en torno a una estrategia de reactivación y crecimiento inclusivos* (versión abreviada)

Ángel de la Fuente (coordinador), Anna Balletbó, José Luis Bonet, José E. Boscá, Santiago Carbó, José Ignacio Conde-Ruiz, Ginés de Rus, Juan del Alcázar, José Ramón Díez, Rafael Doménech, Florentino Felgueroso, Enric Fernández, María Fernández, Javier Ferri, José Ignacio García Pérez, Marcel Jansen, Juan Francisco Jimeno, Alejandra Kindelán, Julio López Laborda, José María Marín Vigueras, Clara Eugenia Núñez, Jorge Onrubia, Luis Puch, Juan Pablo Riesgo, Diego Rodríguez, Sofía Rodríguez, Javier Santillán, Jorge Sicilia, Eva Valle, Javier Vega de Seoane y Xavier Vives

Septiembre de 2020

fedea

*Este documento es fruto del trabajo del conjunto de una comisión de redacción que incluye entre otros a los coordinadores de las comisiones temáticas del GTMC. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de las conclusiones y/o propuestas del informe.

Agradecemos los comentarios y sugerencias de Alicia Coronil Jonsson, Francisco Alcalá, Luis González-Calbet, Antón Costas y Francisco Uría.

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

**Informe Final del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19:
POR UN PACTO POLÍTICO Y SOCIAL EN TORNO A UNA ESTRATEGIA
DE REACTIVACIÓN Y CRECIMIENTO INCLUSIVOS***
(versión abreviada)

Septiembre de 2020

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC), coordinador
Anna Balletbó (ArcMed Hotels y Renfe)
José Luis Bonet (Cámara de España)
José E. Boscá (U. de Valencia y FEDEA)
Santiago Carbó (Cunef y Funcas)
José Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y UCM)
Ginés de Rus (ULPGC y FEDEA)
Juan del Alcázar (Banco Santander)
José Ramón Díez (Bankia)
Rafael Doménech (BBVA Research y U. de Valencia)
Florentino Felgueroso (FEDEA)
Enric Fernández (Caixabank)
María Fernández (ex CNMC)
Javier Ferri (U. de Valencia y FEDEA)
José Ignacio García Pérez (UNIA y FEDEA)
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)
Juan Francisco Jimeno (U. de Alcalá, CEPR e IZA)
Alejandra Kindelán (Banco Santander)
Julio López Laborda (U. de Zaragoza y FEDEA)
José María Marín Vigueras (U. Carlos III de Madrid)
Clara Eugenia Núñez (UNED)
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)
Luis Puch (UCM)
Juan Pablo Riesgo (EY)
Diego Rodríguez (UCM y FEDEA)
Sofía Rodríguez (Banco Sabadell)
Javier Santillán (Economista)
Jorge Sicilia (BBVA Research)
Eva Valle (QED Economics)
Javier Vega de Seoane (DKV Seguros)
Xavier Vives (IESE)

* Este documento es fruto del trabajo del conjunto de una comisión de redacción que incluye entre otros a los coordinadores de las comisiones temáticas del GTMC. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de las conclusiones y/o propuestas del informe.

Agradecemos los comentarios y sugerencias de Alicia Coronil Jonsson, Francisco Alcalá, Luis González-Calbet, Antón Costas y Francisco Uría.

Resumen

Este documento es la versión abreviada del informe final del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (GTMC). En él se defiende la necesidad de alcanzar un amplio pacto político y social en torno a una estrategia para salir lo antes posible de la crisis y sentar las bases para hacer frente a los complicados retos económicos y sociales a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo.

En cuanto al contenido de la estrategia, el informe avanza una propuesta sobre sus elementos esenciales, distinguiendo entre el corto y el largo plazo. En estos momentos, la principal tarea que tenemos que abordar de forma inmediata, además de controlar los rebotes de la pandemia, consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la crisis con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico, como el turismo y la automoción, a los que no podemos renunciar.

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos y prestaciones sociales sin elevar la presión fiscal. Para alcanzar estos objetivos contamos con dos instrumentos fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, especialmente el capital humano, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave o de distintos elementos o herramientas del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían bastante más difíciles de implementar en tiempos normales.

El informe deja abiertas algunas cuestiones que han de ser objeto de una negociación política apoyada en análisis más cuidadosos de costes, beneficios y posibilidades presupuestarias. Una de ellas es hasta qué punto deberíamos endeudarnos ahora con el fin de disponer de más recursos para combatir la pandemia y sus efectos económicos y sociales. Otra es cómo asignar estos recursos entre distintas medidas y prioridades--entre programas de sustitución de rentas y protección social, mecanismos horizontales de apoyo al tejido productivo y ayudas específicas a determinados sectores. Y la tercera tiene que ver con la composición de la cesta de medidas tributarias y actuaciones de contención y racionalización del gasto que será necesaria para pagar la inevitable factura de la crisis.

Índice

<i>Resumen ejecutivo</i>	3
1. Introducción	10
2. La crisis del Covid y sus secuelas económicas	11
- Los efectos económicos de la pandemia	12
- La respuesta europea	14
3. Políticas horizontales contra la crisis. ¿Qué se ha hecho y qué habría que hacer de aquí en adelante?	16
- ¿Qué ha fallado en la gestión de la pandemia y cómo evitar que vuelva a suceder?	16
- La dimensión educativa de la crisis	18
- Medidas de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo	19
- Avaes públicos y otras ayudas a empresas	20
- Ayudas a colectivos vulnerables	22
- Política macroeconómica y presupuestaria	23
- Medidas tributarias de carácter transitorio	24
- El papel de las comunidades autónomas	25
4. Incidencia y políticas sectoriales	25
- El impacto sectorial de la crisis	26
- Turismo, hostelería y comercio	27
- Automoción	28
- Construcción	29
- ¿Qué se está haciendo?	30
5. Pensando en el largo plazo	30
- Prioridades de inversión	31
- Educación, formación e investigación	33
- Políticas contra la pobreza y la exclusión: el Ingreso Mínimo Vital	34
- Un sistema fiscal más eficiente y justo	35
- Un mercado de trabajo más flexible y menos dual	35
- Un sistema de pensiones sostenible	37
- Una administración más ágil y eficiente	37
6. Conclusión: por un pacto político y social	38
Referencias	40
Anexo: Integrantes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19	42

RESUMEN EJECUTIVO

Al igual que muchos otros países, España está atravesando una situación muy complicada como resultado de la pandemia de Covid-19. El virus ha causado una emergencia sanitaria de primer orden que ha estado a punto de colapsar nuestro sistema de salud y ha obligado a cerrar los centros educativos y a tomar severas medidas de confinamiento que han generado serias disrupciones en la vida cotidiana y en la actividad económica. Aunque la fase más aguda de la crisis parece haberse superado y las tasas de contagio se han reducido muy significativamente con el confinamiento, la situación no está en absoluto controlada, como demuestran los preocupantes rebrotes de las últimas semanas, y no lo estará definitivamente mientras no se disponga de vacunas o tratamientos con garantías para el grueso de la población, para lo que todavía faltan algunos meses.

Las consecuencias económicas de la crisis sanitaria están siendo dramáticas y están poniendo a prueba las redes de protección social. La mayor parte de los países están ya inmersos en la peor recesión en muchas décadas, con caídas de dos dígitos de la producción y el empleo sólo comparables a las registradas en tiempos de guerra. La caída de la actividad se traduce a su vez en un rápido deterioro de las cuentas públicas, pues los ingresos tributarios caen con fuerza en un momento en el que resulta necesario incrementar el gasto para combatir la pandemia y sus secuelas económicas y sociales. La situación está generando enormes déficits públicos que pueden llegar a ser difíciles de financiar para algunos estados.

La intensidad de estos problemas varía mucho entre países en función de su estructura sectorial, de su situación fiscal de partida y del grado de severidad de las medidas de restricción adoptadas. Las actividades más afectadas por la crisis sanitaria son aquellas que exigen movilidad o contacto presencial y generan aglomeraciones, como el turismo, la hostelería, el comercio minorista o los espectáculos. Dado el elevado peso de estas actividades en nuestra economía, España se encuentra entre los países más afectados económicamente por la pandemia. A esto hay que añadir que entramos en ella con un reducido margen de maniobra fiscal debido a nuestro elevado *stock* de deuda pública (en torno al 100% del PIB) y a un persistente déficit presupuestario que no hemos sido capaces de reducir a niveles razonables durante el período de recuperación tras la última crisis.

La magnitud de la crisis es tal que no basta con pequeños retoques de las políticas habituales para hacerle frente. Necesitamos una estrategia global que utilice todas las palancas disponibles para conseguir tres objetivos fundamentales: i) proteger a hogares y empresas, manteniendo un nivel adecuado de protección social y preservando en la medida de lo posible el tejido productivo, ii) impulsar la reactivación de la actividad productiva y facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia los sectores con mejores perspectivas y iii) sentar las bases para un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo.

Es muy importante que el núcleo de la estrategia económica del país a medio plazo cuente con el respaldo de un acuerdo político y social lo más amplio posible. Este acuerdo debería incluir un pacto presupuestario para varios ejercicios en el que se concreten las prioridades de gasto y el reparto de los costes de la crisis vía tributos y medidas de racionalización del gasto no esencial. No se trata de intentar dar una respuesta definitiva a cuestiones tan centrales en el juego político como el nivel deseable de gasto e ingresos públicos, su composición detallada o el grado de redistribución de la renta que queremos tener, pero sí de alcanzar acuerdos sobre las

grandes líneas de lo que queremos hacer en este ámbito en los próximos años tras un *shock* especialmente duro que exigirá sacrificios a todas las partes. En ausencia de un amplio acuerdo en esta línea, es previsible un aumento de la contestación social y de la crispación política que podría hacer el país muy difícil de gobernar y dificultar la salida de la crisis.

¿Qué estrategia? i) Actuaciones a corto plazo

En el presente informe se esbozan los elementos esenciales de una estrategia de salida de la crisis. Además de controlar los rebrotes de la infección, la principal tarea que tenemos que abordar de forma inmediata consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la pandemia con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades y empresas con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico a los que no podemos renunciar, como el turismo y la automoción, para que puedan reconvertirse y ser competitivos en el futuro.

Las principales cuestiones que es necesario abordar a corto plazo son las siguientes:

- En relación con la gestión sanitaria, es imprescindible *reforzar la capacidad del sistema para hacer frente a los rebrotes y a una segunda ola de la epidemia* que podría haber comenzado ya. En este sentido, es necesario aumentar los recursos dedicados al diagnóstico de posibles casos y al rastreo de sus contactos, así como establecer una reserva estratégica de material sanitario, mejorar la coordinación entre atención primaria y las urgencias hospitalarias, ampliar las instalaciones disponibles para cuarentenas y confinamientos y preparar planes por si fuera necesario volver a incrementar la capacidad hospitalaria de forma rápida.
- Necesitamos establecer una *estrategia clara de retirada gradual de los ERTes* adaptada a las circunstancias sectoriales que facilite la supervivencia de las empresas viables a largo plazo, incentive la reanudación de la actividad productiva y facilite la movilidad entre empresas y sectores, así como la formación de los trabajadores afectados. Seguramente será necesaria una nueva prórroga de los ERTes por fuerza mayor más allá de septiembre, pero ésta debería tener carácter selectivo, restringiéndose a los sectores que se enfrentan a los plazos más largos de recuperación o a fuertes restricciones a su actividad por motivos sanitarios y a las zonas que puedan verse afectadas por rebrotes importantes. La prórroga debería ir acompañada de una normativa clara que permita la máxima flexibilidad posible en relación con la desafectación y reafectación de trabajadores y facilite la conversión de estos expedientes en ERTes ordinarios, así como de una reducción gradual de las ayudas extraordinarias, incluyendo las exoneraciones de cuotas y la reposición de las prestaciones por desempleo. También deberían introducirse requisitos e incentivos para la formación y la cualificación profesional de los trabajadores afectados y debería permitirse la compatibilidad – parcial y limitada en el tiempo – de las prestaciones con la aceptación de otro empleo o el inicio de una actividad por cuenta propia.
- El plan de retirada gradual de los ERTes debería complementarse con una serie de medidas adicionales de carácter laboral que facilitarían la reasignación de recursos y darían una salida razonable a las empresas cuya situación económica haga inviable la

reincorporación de toda su plantilla. Entre tales medidas han de estar el refuerzo de las políticas activas y los servicios públicos de empleo para mejorar su eficacia mediante la utilización de herramientas como los sistemas de perfilado estadístico que permitan dar un tratamiento personalizado a cada demandante. Otras medidas necesarias son la derogación de la prohibición de despedir por causas objetivas ligadas al Covid y la revisión de la exigencia de mantenimiento del empleo por seis meses tras la reincorporación desde un ERTE.

- *Revisar la regulación de los préstamos con garantía pública y de los procesos de reestructuración y liquidación* ligados a los mismos para evitar la desaparición de empresas viables y facilitar una liquidación ordenada y rápida de las que no lo sean. Puede ser necesaria una mayor flexibilidad en plazos de amortización y carencia o la introducción de quitas u otras ayudas a posteriori, especialmente en los sectores más afectados. Hay que simplificar los procedimientos concursales y de reestructuración, estableciendo reglas claras que generen los incentivos correctos para todas las partes, evitando en particular que las entidades se vean empujadas a ejecutar la garantía del ICO de forma prematura ante el miedo a perderla en caso de reestructuración. Una medida que facilitaría la operativa sería la consolidación de las deudas con todas las administraciones (Seguridad Social, Hacienda y garantías del ICO) en una masa única negociable como parte del proceso de reestructuración, con un único representante (que podría ser la entidad financiera por delegación) y la renuncia general a los privilegios habituales de las administraciones públicas en este tipo de procedimientos. Para facilitar la gestión de los procesos de reestructuración de empresas viables, podría ser útil también la creación de un vehículo especial de tenencia de créditos participativos y capital que de entrada a agentes con experiencia en la gestión empresarial.

- Han de reconsiderarse también las *medidas de emergencia para la protección de colectivos vulnerables* adoptadas durante la crisis. Muchas de ellas buscaban evitar que las familias más vulnerables pudieran perder sus viviendas o que se les cortasen los suministros básicos, lo que tiene sentido durante una situación de emergencia pero no soluciona los problemas de base. Una vez superada la emergencia y establecido el Ingreso Mínimo Vital, convendría reconsiderar el modelo actual de ayudas específicas financiadas en ocasiones por determinadas empresas o sectores, subsumiéndolo en un único sistema global de protección de los hogares más vulnerables que debería financiarse con fondos públicos y en el que quizás no tenga sentido mantener asignaciones específicas para consumos determinados.

- En materia de protección social, el foco a corto plazo debería desplazarse hacia el *refuerzo de las políticas activas de empleo y del sistema escolar*. La mejora de la efectividad de los servicios públicos de empleo es una herramienta esencial en la lucha contra la desigualdad y la pobreza a través de la reinserción laboral del amplio colectivo de parados de larga duración, que se verá sensiblemente incrementado como resultado de la crisis. En cuanto al sistema escolar, es necesario un esfuerzo decidido para reforzar sus plantillas y sus medios tecnológicos con el fin de que pueda afrontar con ciertas garantías un nuevo curso en circunstancias sanitarias complicadas. Sin tal esfuerzo, los daños que ya han comenzado a sufrir los alumnos más vulnerables podrían adquirir un carácter permanente, poniendo en serio riesgo sus trayectorias escolares y laborales futuras, así como el principio de igualdad de oportunidades.

- Junto con la adaptación de los ERTes y los avales públicos y el refuerzo del sistema escolar, una medida que no puede esperar es la *adopción de un plan de consolidación o reequilibrio fiscal* que deberá incluir una senda explícita de ajuste fiscal de 2022 en adelante. El plan deberá recoger un compromiso explícito de reducir el componente

estructural del déficit presupuestario primario a un ritmo anual de al menos medio punto de PIB siempre que el crecimiento esperado no caiga por debajo del crecimiento potencial. Un plan de estas características es necesario para reducir la incertidumbre y anclar las expectativas de los agentes económicos y los mercados, evitando incrementos en la prima de riesgo y retrasos en las decisiones de inversión, consumo y creación de empleo de empresas y consumidores, así como para aumentar el margen de maniobra fiscal con el que podremos contar para afrontar crisis futuras con mayor contundencia y efectividad. En su ausencia, la próxima crisis nos pillará con muy poco margen de maniobra.

- El plan de consolidación fiscal exigirá tanto actuaciones de racionalización y contención del gasto como medidas tributarias para devolver gradualmente nuestros niveles de déficit y de deuda a valores sostenibles. Una vez la recuperación esté asentada, podría ser aconsejable introducir un recargo transitorio sobre el IRPF para ayudar a financiar los gastos extraordinarios generados por la pandemia en el contexto de una reforma tributaria integral sobre la que volveremos más adelante.

ii) Pensando en el largo plazo

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos sin elevar la presión fiscal.

Para alcanzar estos objetivos contamos con dos instrumentos fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, en especial el capital humano, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave y de distintos elementos o herramientas del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían bastante más difíciles de implementar en tiempos normales.

Nuestras recomendaciones en estos ámbitos se resumen a continuación.

- *El buen uso de los distintos mecanismos de ayuda establecidos por la Unión Europea es fundamental* para acelerar la salida de la crisis y sentar las bases para el futuro. Los considerables recursos que la UE está poniendo a nuestra disposición mediante préstamos y ayudas directas han de destinarse a proyectos y programas elegidos cuidadosamente en base a su rentabilidad social, primando aquellos con componentes importantes de bien público que difícilmente serían acometidos por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Para asegurar la correcta selección de los proyectos y la calidad de las propuestas se requiere planificación previa y una estrecha coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y el sector privado en la preparación de los planes de inversión. Hay que pensar también en cómo se generarán los recursos necesarios para devolver los préstamos. En el caso de ciertas infraestructuras, puede ser aconsejable la creación o subida de tasas, peajes o cánones sobre sus usuarios que también deberían ayudar a internalizar las posibles externalidades asociadas con su uso.

- Muchas de las inversiones necesarias para reestructurar y modernizar nuestra economía son proyectos rentables que pueden ser acometidos por el sector privado en condiciones de mercado. El Estado debe facilitar tales inversiones garantizando la estabilidad económica y social y estableciendo un marco regulatorio adecuado que garantice la seguridad jurídica y la agilidad de los procedimientos administrativos relevantes y evite la imposición de trabas innecesarias.
- En cuanto a las *prioridades de inversión*, consideramos acertado el énfasis de la UE en la lucha contra el cambio climático y sus secuelas, la digitalización y la implantación de otras nuevas tecnologías avanzadas y la acumulación de capital intangible y humano, frente a la tradicional preferencia de nuestro país por las infraestructuras convencionales de transporte.
- Las consideraciones anteriores apuntan hacia ciertas áreas como destinos preferentes de los préstamos y ayudas europeos destinados a la inversión. Además de la inversión educativa, sobre la que volveremos enseguida, algunas de las áreas prioritarias serían las siguientes:
 - Ciertas inversiones auxiliares o incentivos que pueden contribuir a acelerar el proceso de descarbonización, especialmente en el transporte y quizás en la climatización de viviendas. Se incluirían aquí la inversión en I+D+i relacionada con las nuevas tecnologías y fuentes energéticas, con especial atención a tecnologías de almacenaje y gestión de la demanda, posiblemente parte de las infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos y los incentivos para la renovación del parque de vehículos con modelos menos contaminantes y para la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.
 - La construcción, renovación y mantenimiento de infraestructuras hidráulicas y de tratamiento de residuos, incluyendo la mejora de las redes urbanas de distribución para reducir su nivel de pérdidas, las instalaciones de depuración y reutilización de aguas urbanas y la modernización de los sistemas de riego agrario.
 - En materia de digitalización, podrían financiarse o subvencionarse inversiones en la mejora de la conectividad y las competencias TIC y la introducción de capacidades avanzadas en sectores estratégicos de la administración y los servicios públicos (educación, ciencia, salud y justicia) y en la reducción de la brecha digital entre territorios y estratos sociales.
 - En cuanto a las inversiones en redes de transporte convencionales, el acento debería ponerse en el mantenimiento de las redes, que no siempre ha sido el adecuado, y en el diseño de mecanismos eficientes para su financiación, incluyendo la generalización de los peajes a toda la red de carreteras de alta capacidad, así como en las áreas en las que todavía existen insuficiencias, como las redes ferroviarias de cercanías y mercancías.
- El otro gran componente de la inversión es la acumulación de activos intangibles. Frente a la preferencia tradicional de nuestro país por el cemento, en el futuro tendrá que ganar peso todo lo relacionado con la *formación de capital humano y tecnológico*. La educación y la formación, en particular, deberían ser prioritarias por tratarse de instrumentos fundamentales para promover no sólo el crecimiento económico sino también la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Para aprovechar al máximo sus potencialidades, es necesario emprender un proceso sostenido de reformas que apueste por la excelencia y la atracción de talento y permita responder mejor a las necesidades del sistema productivo.
- En relación con la *lucha contra la pobreza y la desigualdad*, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede ser una herramienta muy útil, especialmente si se consigue combinar la

prestación monetaria con programas efectivos de formación y activación laboral que ayuden a reincorporar al mayor número posible de beneficiarios del programa al mercado laboral. Para asegurar su buen funcionamiento, sin embargo, será necesario revisar su diseño con el fin de introducir incentivos efectivos al trabajo, que ahora son prácticamente inexistentes, y asegurar la calidad de los programas de formación e inserción, para lo que resulta imprescindible mejorar la coordinación con las comunidades autónomas e incentivar la participación activa de sus servicios sociales y de empleo en el programa.

- Es necesaria una *reforma tributaria* integral por motivos tanto de equidad como de eficiencia que se han visto agravados por la pandemia. Un elemento central de la misma ha de ser la ampliación de las bases tributarias mediante la reducción de los beneficios fiscales, incluyendo los tipos reducidos del IVA, y la eliminación de los regímenes especiales de tributación, como los llamados módulos y el régimen simplificado del IVA. También se considera necesaria una reforma del Impuesto de Sociedades que lo aproxime a la neutralidad, mejore su integración con el IRPF y asegure un reparto equitativo de su recaudación entre países en el caso de las empresas multinacionales. Del mismo modo, existe acuerdo sobre la necesidad de una reforma integral de la tributación del capital para asegurar su neutralidad entre activos, evitar que pueda ser confiscatoria y situarla en línea con la existente en los países de nuestro entorno. Finalmente, se considera necesario el acercamiento de los tipos de gravamen de los impuestos especiales a niveles europeos, el reforzamiento y ordenación de la tributación medioambiental mediante la promulgación de una ley marco que distribuya bases tributarias y competencias entre las distintas administraciones implicadas y un mayor recurso a los ingresos públicos basados en el principio de beneficio (tasas, precios públicos, copagos, etc.).

- Necesitamos seguir avanzando hacia *un mercado laboral más flexible, equitativo y eficiente*. Para reducir la dualidad es necesario simplificar el actual menú de contratos laborales y reducir al mínimo la asimetría existente entre trabajadores indefinidos y temporales en materia de indemnizaciones y protección judicial. También sería esencial terminar con la inseguridad jurídica existente en torno a las causas objetivas de despido y hacer una apuesta decidida por una flexibilidad interna pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva que, en la medida de lo posible, debe articularse en el ámbito de la empresa para acomodar las especificidades de cada una de ellas y su situación económica. Finalmente, es necesario abrir un proceso de reflexión sobre cómo adaptar nuestro marco laboral a las necesidades de un futuro marcado por tendencias como la digitalización y la automatización, a cuya aceleración podría contribuir significativamente la actual crisis.

- Es necesario impulsar y acelerar los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo para la inaplazable *reforma del Sistema Público de Pensiones*, que deberá garantizar el equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia de las prestaciones. El diseño de la reforma ha de basarse en un análisis realista de la situación económica y de las perspectivas de nuestras cuentas públicas. La crisis del Covid-19 ha complicado enormemente una situación de partida que ya era delicada debido a la precaria situación financiera del sistema de pensiones en años recientes y a las negativas perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos durante las próximas décadas. La pandemia ha convertido en inviables, al menos a corto y medio plazo, los planes existentes para derogar la reforma de 2013, volviendo a la indexación general de las pensiones al IPC con independencia de la situación financiera del sistema y eliminando el llamado factor

de sostenibilidad, que ligaba la cuantía inicial de las pensiones con la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación.

- El buen funcionamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. Entre otras cosas, los poderes públicos han de garantizar la seguridad jurídica, la unidad de mercado y una buena regulación, reduciendo así la incertidumbre y contribuyendo a generar un entorno favorable para la actividad de los hogares y las empresas. Las administraciones públicas son también responsables de la ordenación y la provisión de muchos servicios fundamentales, incluyendo la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación y las redes de transporte de viajeros y mercancías y de suministro de agua y energía.

Todo esto ha de hacerse de la forma más ágil y eficiente posible, minimizando su coste económico para los ciudadanos, los retrasos y las cargas burocráticas impuestas a estos. En este ámbito existe un considerable margen de mejora que pasa entre otras cosas por el avance y mejora de la digitalización, la instauración de buenas prácticas de evaluación de las políticas públicas, el aumento de la coordinación entre las distintas administraciones públicas y sus sistemas de información y una reforma del sistema de financiación territorial que aumente el grado de responsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas.

1. Introducción

Este informe es fruto del trabajo del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (GTMC), un grupo de más de 130 profesionales promovido y coordinado por FEDEA. El GTMC fue creado con el objetivo de reflexionar sobre cómo están funcionando las medidas que se han adoptado para mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria, qué se puede hacer para mejorarlas a corto plazo y qué habría que hacer de cara al futuro, pensando tanto en la fase de reactivación como en el medio y largo plazo. Las reflexiones del Grupo se han plasmado en una serie de informes temáticos (disponibles en <https://www.fedea.net/tag/coronavirus/>) y en un informe final que sintetiza y extiende los anteriores, del que el presente documento constituye una versión abreviada.

Una de las conclusiones centrales del Grupo tiene que ver con la necesidad de alcanzar un amplio pacto político y social en torno a una estrategia para salir lo antes posible de la crisis y sentar las bases para hacer frente a los complicados retos económicos y sociales a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo. El informe busca contribuir a la formulación de este pacto aportando una serie de propuestas de actuación que son fruto de un consenso entre el grueso de los integrantes del Grupo.

El resto del documento se divide en varias secciones que corresponden a los capítulos de la versión completa del informe (véase <https://bit.ly/2ZmvdDh>). La sección 2 describe brevemente el origen, características y evolución de la pandemia y su impacto inmediato sobre la economía española y sus cuentas públicas, así como el contexto internacional y la respuesta a la crisis de la Unión Europea, que en buena medida condiciona el margen de actuación del Gobierno español. En la sección 3 se analizan y valoran las principales medidas horizontales que se han tomado en España para combatir la crisis y sus secuelas económicas y sociales y se avanzan algunas propuestas para mejorar y extender tales medidas pensando fundamentalmente en la segunda fase de la crisis en la que ahora nos encontramos, en la que las prioridades han de ser la normalización de la actividad ciudadana y la reactivación de la economía. La sección 4 se centra en la incidencia sectorial de la crisis, con especial atención a algunas ramas de actividad de gran peso que han sido especialmente afectadas por la pandemia y/o pueden tener un papel clave en la recuperación por su capacidad de arrastre y creación de empleo. Tras analizar la problemática de cada uno de ellos, se pasa revista a posibles medidas que podrían contribuir a la recuperación del empleo y la actividad en estos sectores y en el conjunto de la economía.

La sección 5 se centra en el largo plazo. En ella se esboza una estrategia para fomentar el crecimiento de la productividad y la mejora de la competitividad de nuestra economía, combatir la pobreza y la desigualdad y avanzar en la descarbonización y la lucha contra el cambio climático. Las palancas esenciales de esta estrategia han de ser las siguientes:

- i) Una política de inversión bien planificada y ejecutada, con énfasis en la formación de capital humano y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen la digitalización y otras nuevas tecnologías. Su objetivo básico ha de ser la mejora de la productividad y competitividad de la economía española, sin perder de vista la transición energética y la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias,
- ii) una revisión en profundidad de nuestras políticas fiscales, laborales y de protección social y del funcionamiento de nuestras administraciones públicas para mejorar su eficiencia y adaptarlas a las cambiantes circunstancias actuales, y

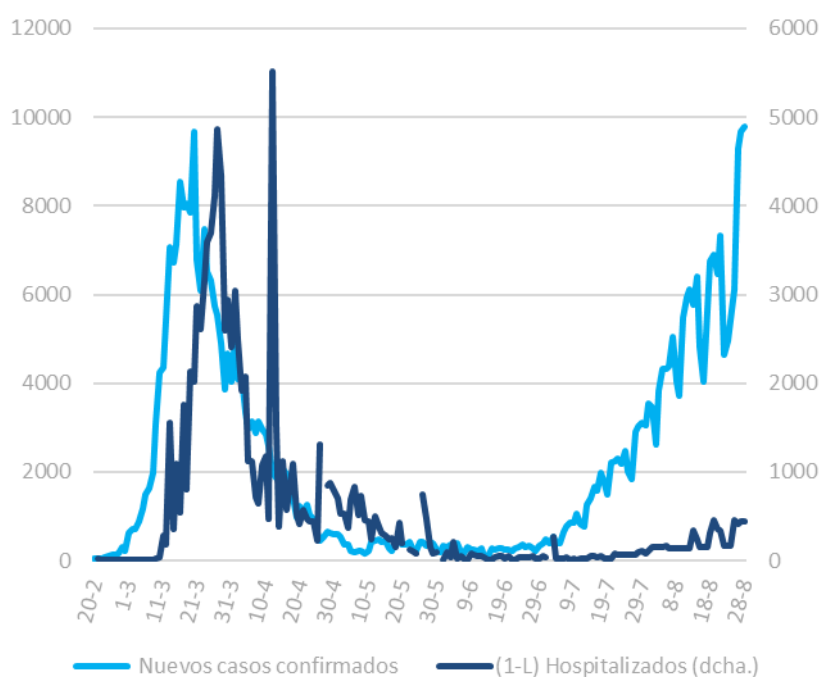
iii) una política macroeconómica y presupuestaria estable y predecible que garantice la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas.

Finalmente, la sección 6 concluye destacando la necesidad de articular un amplio acuerdo político y social en torno a una estrategia consensuada de recuperación y crecimiento inclusivos para hacer frente a una crisis sin precedentes. El acuerdo debería incluir un pacto presupuestario para varios años.

2. La crisis del Covid y sus secuelas económicas

Las autoridades chinas alertaron el 31 de diciembre de 2019 de la detección en la ciudad de Wuhan de casos de una “neumonía de origen desconocido.” Pese a los esfuerzos de la OMS y de muchos gobiernos, la infección por coronavirus se convirtió a principios de marzo en una pandemia global que en pocos meses ha superado los veinticinco millones de casos confirmados y los 830.000 muertos. Numerosos países, incluyendo España y otros estados europeos con sistemas sanitarios avanzados, han visto cómo sus hospitales se desbordaban en pocas semanas por la enorme afluencia de pacientes, con riesgo de colapso de sus sistemas de salud.

Gráfico 1: COVID-19: Casos confirmados e ingresos hospitalarios



El Gráfico 1 resume la evolución de la pandemia en España desde su inicio hasta finales de agosto. Tras una primera ola que alcanzó su pico en los meses de marzo y abril, la emergencia hospitalaria se superó y el número diario de contagios confirmados se mantuvo en niveles muy bajos desde el fin del confinamiento hasta finales de junio. En las últimas semanas, sin embargo, los casos confirmados han vuelto a repuntar con fuerza hasta alcanzar a finales de agosto cifras similares a las registradas en los momentos más duros del mes de marzo, lo que apunta a que podríamos estar ya en plena segunda ola de la enfermedad. Sin embargo, el repunte en el número de hospitalizaciones (así como en los ingresos en UCI y defunciones) ha sido mucho menor.

La divergencia entre los contagios confirmados y los demás indicadores de incidencia de la enfermedad refleja sin duda el fuerte aumento de nuestra capacidad de detección durante los últimos meses, que ha reducido la enorme brecha entre los contagios reales y confirmados que existía al comienzo de la pandemia, tal como ha puesto de manifiesto a posteriori el estudio de seroprevalencia.¹ También tiene seguramente algo que ver con el cambio en el perfil de los infectados, que son en promedio más jóvenes que hace unos meses y por lo tanto menos susceptibles de sufrir complicaciones graves. Todo esto apunta a que la serie oficial de contagios confirmados, que tanta atención mediática recibe, no es seguramente el mejor indicador de la gravedad de la pandemia – lo que no quiere decir en absoluto que no urja tomar las medidas necesarias para evitar que el actual repunte vaya a más.

El problema sanitario sólo se solventará de manera definitiva cuando dispongamos de tratamientos y/o vacunas efectivos. Cabe esperar que a corto o medio plazo dispongamos de tratamientos que frenarán la progresión de la enfermedad a las fases más graves y reducirán la mortalidad. En cuanto a la vacuna, la investigación está progresando a una velocidad sin precedentes, pero no parece probable que ésta pueda estar ampliamente disponible hasta 2021. Hay más de 150 vacunas en preparación, varias de ellas ya en fases clínicas de desarrollo, pero existe una considerable incertidumbre sobre su efectividad y su ritmo de progreso, así como sobre los plazos necesarios para su producción masiva.

Mientras llegan los tratamientos y la vacuna, es necesario seguir una estrategia preventiva tanto a nivel individual como colectivo. Por el momento, esta estrategia sólo puede basarse en la protección personal (mascarillas, higiene de manos y etiqueta respiratoria), en el rápido rastreo y aislamiento de contactos mientras se trate de brotes aislados, y en medidas de distanciamiento personal y de restricción de las actividades con mayor riesgo de contagio que, llevadas a los extremos necesarios para controlar brotes amplios, implican elevados costes económicos y sociales.

Los efectos económicos de la pandemia

La crisis sanitaria del Covid-19 se ha convertido de forma casi inmediata en una profunda crisis económica. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social necesarias para contener los contagios han supuesto el cierre durante muchas semanas de numerosas actividades “no esenciales”. Durante estos períodos de cierre, las empresas afectadas se han quedado prácticamente sin ingresos, pero han tenido que seguir haciendo frente a parte de sus costes, con el consiguiente deterioro de su situación financiera, lo que ya se ha traducido en numerosos cierres definitivos. Por su parte, los trabajadores han visto reducidas sus rentas tras la pérdida de su puesto de trabajo o su entrada en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs).

Los efectos económicos de la crisis se extienden más allá del fin del estado de alarma. El comercio, la hostelería y muchos servicios personales han podido reabrir con la relajación de las medidas de confinamiento, pero han tenido que hacerlo con restricciones de aforo y otras costosas medidas de prevención sanitaria y con una demanda limitada por el miedo al contagio. La situación es aún peor en el caso del

¹ Según este estudio, el 5,2% de la población española había contraído en mayo la enfermedad, lo que supone unos 2,3 millones de personas, de los que sólo se habían detectado un 10% mediante pruebas PCR. Véase <https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/home.htm>

turismo, que previsiblemente no volverá a la normalidad mientras no se disponga de una vacuna o de tratamientos efectivos contra el virus que ayuden a terminar con la sensación generalizada de inseguridad personal que reduce la movilidad y dificulta muchas actividades económicas.

Por otra parte, los cierres y limitaciones a la actividad han tenido efectos directos sobre los proveedores y clientes de las empresas afectadas en primera instancia y efectos indirectos sobre el conjunto de la economía. Así, por ejemplo, el cierre del comercio se ha traducido en una drástica reducción de la demanda de bienes de consumo no esenciales y de bienes duraderos, mientras que los problemas sufridos por productores de componentes y otros bienes intermedios han generado disrupciones importantes en las cadenas de suministro y producción de los sectores más globalizados. A nivel macroeconómico, la pérdida de rentas del trabajo y empresariales, el aumento de la incertidumbre y el deterioro de las expectativas han reducido el gasto en consumo y los niveles de inversión. Todo ello se ha visto agravado por la realimentación mutua entre países en un contexto generalizado de crisis económica y fuerte caída del comercio, el turismo y la inversión internacional.

Los datos que se han ido publicando desde la declaración del estado de alarma revelan caídas récord de la producción y del empleo durante varios meses que dan paso a una cierta recuperación a partir de mayo, todo ello con un impacto muy desigual entre sectores. Los datos de contabilidad nacional de los dos primeros trimestres de 2020 revelan una caída sin precedentes de la producción total. La caída interanual ha sido de más de un 30% durante la primera quincena de confinamiento (de la Fuente, 2020) y de en torno al 20% durante el segundo trimestre. En cuanto al empleo, los datos disponibles en el momento de escribir este informe llegan hasta agosto y apuntan también a un shock muy severo que sólo ha comenzado a corregirse de junio en adelante, con una cierta ralentización en el último mes del verano. En comparación con su senda esperada en ausencia del Covid, el empleo asalariado efectivo (medido por la afiliación neta de trabajadores afectados por ERTes) se redujo en 26 puntos porcentuales entre febrero y mayo para recuperar 13 puntos en junio y julio y 2 más en agosto gracias fundamentalmente a la reincorporación de buena parte de los trabajadores en ERTE.

Para el conjunto del ejercicio se espera una caída muy sustancial del PIB y del empleo, aunque existe una considerable incertidumbre sobre su cuantía dependiendo del ritmo de normalización de la actividad. Las previsiones han ido empeorando y muchas de las más recientes apuntan a caídas del PIB anual de entre el 12 y el 15%. En todos los casos, se prevé que el comportamiento de la economía española será peor, al menos a corto plazo, que el de los países de nuestro entorno debido a que el confinamiento ha sido más intenso y prolongado, a la gran importancia de las actividades turísticas y a problemas tradicionales de la economía española que la hace menos resistente a *shocks* de este tipo, como la alta temporalidad y el elevado peso relativo y reducido tamaño medio de las pymes en nuestro país.

Un agravante importante es que España afronta la crisis del Covid con poca holgura presupuestaria y fiscal. Nuestro país ha cerrado 2019 con una deuda pública del 95% del PIB, un déficit público del 2,8% y un déficit estructural que ronda el 4%. Así pues, hemos entrado en una nueva crisis sin haber completado todavía el proceso de consolidación fiscal tras la anterior. En estas condiciones, el deterioro de las cuentas públicas que traerá la crisis actual nos pondrá en una situación complicada, con unas necesidades de financiación muy elevadas. La mala situación de partida, además, podría

limitar nuestro margen de actuación para tomar medidas que ayuden a combatir la pandemia y a paliar sus efectos económicos y sociales.

La actualización del Programa de Estabilidad 2020 (Reino de España, 2020) que el Gobierno español remitió a la Comisión Europea a finales de abril preveía un aumento del gasto durante el ejercicio de casi 55.000 millones de euros y una caída de los ingresos de más de 25.000 millones. Este escenario supondría cerrar 2020 con déficit de más del 10% del PIB y un stock de deuda pública por encima del 115%. Las previsiones de FEDEA (Felgueroso, de la Fuente y otros, 2020) casi duplican la caída de ingresos esperada por el Gobierno y elevan la previsión de déficit hasta el 12% del PIB o 133.000 millones. Si a esta cantidad se le añaden los vencimientos de deuda que tendrán lugar durante el año en curso, las necesidades totales de captación de recursos durante el ejercicio estarían en torno a los 300.000 millones de euros, o un 27% del PIB, una cantidad que sería complicado alcanzar sin la ayuda de las instituciones europeas, de cuya actuación hablaremos enseguida.

Afortunadamente, sin embargo, la situación es mejor que al inicio de la crisis anterior en otros aspectos, incluyendo un menor endeudamiento privado, un saldo exterior más favorable, una menor inflación subyacente y la ausencia de desequilibrios o burbujas sectoriales. Otra diferencia importante tiene que ver con la situación del sistema bancario, que en la crisis anterior fue parte del problema y en ésta está contribuyendo a la solución como instrumento imprescindible para proporcionar liquidez a hogares y empresas afectados por la pandemia. Esto ha sido posible gracias a la mayor capitalización del sector como consecuencia del endurecimiento de los requisitos de capital y liquidez tras la crisis financiera de 2007-09. Pese a ello, el sector se enfrenta a retos importantes en la actual crisis, en parte por el previsible incremento de la tasa de mora y en parte porque la pandemia tenderá a acelerar tendencias preexistentes, como la disrupción digital, y a prolongar la situación de tipos de interés muy bajos. Todos estos factores presionarán a la baja la rentabilidad de los bancos y acelerarán la reestructuración del sector, que en Europa tomará la forma de fusiones nacionales, dado el estado incompleto de la Unión Bancaria. (Véase Vives, 2020).

La respuesta europea

Las instituciones europeas han tomado numerosas medidas para combatir la pandemia y mitigar sus secuelas económicas y sociales, actuando de una forma más rápida de lo habitual. Algunas de estas medidas han servido para ampliar los márgenes de actuación contra la crisis de los que disponen los Estados miembros y otras son actuaciones directas de la Unión que refuerzan las de los gobiernos nacionales.

Dentro del primer grupo de medidas indirectas cabe destacar tres actuaciones fundamentales. Las dos primeras han sido las decisiones tomadas por la Comisión y el Consejo para flexibilizar las reglas que regulan las ayudas del Estado a las empresas y, sobre todo, las reglas fiscales que limitan los niveles de déficit y deuda con el fin de dar a los Estados miembros un mayor margen de maniobra frente a la crisis, tanto a nivel presupuestario general como en lo que respecta a los tipos de ayudas que se pueden utilizar para preservar en lo posible el tejido empresarial. La tercera es la actuación del Banco Central Europeo que está comprando cantidades masivas de deuda pública y privada para facilitar la financiación de unos gobiernos nacionales que, sin su apoyo, tendrían dificultades para colocar en los mercados los elevados volúmenes de deuda que necesitan emitir sin fuertes aumentos de sus primas de riesgo.

En cuanto al segundo grupo de actuaciones, destaca la puesta en marcha de diversos mecanismos colectivos de respaldo financiero-fiscal a los estados miembros. El primero en crearse ha sido el programa SURE (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), que permitirá movilizar hasta 100.000 millones de euros en préstamos para aliviar el impacto de la crisis sobre el empleo mediante la financiación de mecanismos de flexibilidad laboral subvencionada como los ERTes. El segundo instrumento es el *Pandemic Crisis Support* que se canalizará a través del Fondo de Rescate Europeo o MEDE. Este instrumento permitirá ofrecer préstamos por un montante de hasta 240.000 millones de euros durante un período de dos años y medio para la financiación de gastos vinculados a la crisis sanitaria, con un límite de petición del 2% del PIB de 2019 del estado solicitante.

El instrumento más importante es el *Fondo de recuperación europeo*, aprobado en la reunión del Consejo Europeo que concluyó el 21 de julio bajo el nombre de *Next Generation EU*. Este instrumento tendrá una dotación total de 750.000 millones de euros de 2018 que se destinará a ofrecer préstamos y ayudas no reembolsables a los Estados miembros para facilitar la reconstrucción post pandemia, con programas de gasto alineados con las prioridades de la Unión. Los fondos necesarios se captarán en los mercados mediante la emisión de deuda por la Comisión Europea, y sus intereses y reintegros se financiarán mediante un aumento de los ingresos propios de la UE que provendrá, entre otras fuentes, de nuevos tributos medioambientales.

Los recursos del Fondo de Recuperación deberán dedicarse a financiar inversiones y reformas que favorezcan un crecimiento robusto y sostenible, con especial atención al fomento de la transformación digital y ecológica, debiendo dedicarse al menos un 30% del gasto total a medidas relacionadas con el cambio climático. Para recibir financiación de este programa, los Estados miembros deberán elaborar *Planes de recuperación y resiliencia* para los próximos tres años (2021-23) detallando sus propuestas de inversión y reformas. La Comisión evaluará estos planes en base a su coherencia con los objetivos citados y su consistencia con las recomendaciones específicas que ha hecho en años recientes a los países miembros en el marco del semestre europeo, y sólo aportará financiación para aquellos que considere satisfactorios.

El Fondo de recuperación, junto con el resto de las medidas de apoyo que ha ido aprobando la Unión Europea, tiene una importancia fundamental para nuestro país porque en buena medida determina nuestra capacidad de respuesta frente a la crisis. La concreción de los detalles de su diseño y ejecución ha de seguirse, por tanto, con especial cuidado porque la letra pequeña de los reglamentos y los procedimientos financieros y de control pueden tener un efecto crucial sobre la capacidad real de absorción de estos fondos, tal como muestra nuestra experiencia con la ejecución de los fondos estructurales europeos en años pasados. Como insistiremos más adelante, igualmente crucial será nuestra capacidad para utilizar bien estos recursos, destinándolos a inversiones bien elegidas que ayuden a aumentar nuestra capacidad productiva de cara al futuro, fomentando así un crecimiento sostenido y sostenible. Por otra parte, hemos de ser conscientes de que la ayuda europea no va a ser ilimitada y permanente y de que su existencia no exime a España de la responsabilidad de elaborar una estrategia realista de recuperación y crecimiento o un plan de sostenibilidad fiscal a medio plazo.

3. Políticas horizontales contra la crisis. ¿Qué se ha hecho y qué habría que hacer de aquí en adelante?

En los meses transcurridos desde el inicio de la pandemia de Covid, el Gobierno español ha tomado una larga serie de medidas para combatir la crisis sanitaria y sus secuelas económicas y sociales. Para valorar esas medidas y mejorar su diseño, es necesario tener presente que los objetivos de la actuación pública han de ir adaptándose según se suceden las distintas fases de la crisis.

En un primer momento, de emergencia sanitaria, el objetivo fundamental era muy sencillo: se trataba de parar el golpe lo mejor posible. Había que reducir la tasa de contagio para evitar que el sistema sanitario se colapsara y poner a la economía en hibernación con respiración asistida para minimizar la destrucción de tejido empresarial y empleo y asegurar unas rentas suficientes para el mayor número posible de hogares. Superada la fase crítica, hemos entrado en una segunda etapa de reactivación en la que hay que buscar los mejores compromisos posibles entre objetivos contrapuestos. En materia de política sanitaria, hay que utilizar formas menos drásticas de combatir el virus que permitan ir normalizando la vida cotidiana. En materia de política económica se trata ahora, como sostienen Blanchard et al (2020), de ir reduciendo gradualmente las medidas de protección a trabajadores y empresas a la vez que se introducen estímulos que contribuyan a la vuelta a la actividad, así como de establecer mecanismos que ayuden a evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades y empresas con mejores perspectivas, todo ello en un contexto de elevada incertidumbre y recursos fiscales y administrativos limitados.

Tras discutir brevemente los aspectos sanitarios y educativos de la crisis, el grueso de esta sección se dedica a repasar y valorar las medidas adoptadas por el Gobierno central para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia, clasificándolas en varios grupos: mecanismos de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo, inyecciones de liquidez y otras ayudas a empresas, y medidas de protección a los colectivos más vulnerables. Tras describir y valorar las principales actuaciones en cada ámbito, se avanzan propuestas para modificar o ampliar las medidas ya tomadas y para adoptar otras nuevas. Entre estas últimas cabría destacar la adopción inmediata de un plan de reequilibrio presupuestario a medio plazo que, una vez se asiente la recuperación, podría apoyarse parcialmente en un recargo transitorio sobre el IRPF conjuntamente con una reforma tributaria integral que amplíe las bases fiscales.

En términos generales, concluimos que la gran mayoría de las medidas económicas adoptadas en los momentos iniciales de la epidemia han ido en la dirección correcta y han contribuido muy significativamente a proteger a diversos colectivos en la fase más aguda de la crisis, si bien con ciertas lagunas y retrasos. Muchas de estas medidas, sin embargo, necesitan ser adaptadas de cara a la fase de reactivación, un proceso que sólo ha comenzado en las últimas semanas y al que aspiramos a contribuir con este informe.

¿Qué ha fallado en la gestión de la pandemia y cómo evitar que vuelva a suceder?

La crisis del Covid ha sometido a nuestro sistema de salud a una prueba sin precedentes que ha hecho patente la necesidad de refuerzos y reformas para poder afrontar los retos a los que nos enfrentamos, incluyendo la presente pandemia y las que puedan venir en el futuro pero también otros retos de carácter estructural, derivados entre otras cosas del envejecimiento de la población y el avance tecnológico.

La rápida expansión del virus provocó en muy poco tiempo una situación crítica de saturación del sistema de salud que obligó a tomar duras medidas de confinamiento de la población durante un período de varios meses para reducir las tasas de contagio. Durante el período más crítico de la epidemia, el sistema sanitario español se enfrentó a enormes dificultades pero también demostró una notable flexibilidad y capacidad de respuesta que le permitieron evitar el colapso.

Por el lado negativo, hubo problemas recurrentes de todo tipo, muchos de ellos ligados a la falta de planificación para emergencias de la magnitud de la actual. Pero, al mismo tiempo, el sistema fue capaz de adaptar muy rápidamente sus estructuras de gestión y coordinación y de integrar a la sanidad privada bajo un mando único. También se consiguió ampliar notablemente la capacidad asistencial, tanto mediante la reorganización de las instalaciones existentes como recurriendo a hoteles medicalizados y hospitales de campaña, ampliando los servicios de teleasistencia y flexibilizando enormemente la contratación de personal para hacer frente a la emergencia.

Tres lecciones importantes que podemos extraer de esta experiencia, y de las de otros países que se enfrentaron con más éxito a la llegada de la pandemia, como Alemania y Corea del Sur, tienen que ver con la importancia de la planificación y la comunicación, con la necesidad de trasladar a tiempos normales esa flexibilidad que tan bien nos ha servido en tiempos de crisis y con el crucial papel del subsistema de salud pública y control epidemiológico, que ha sido el patito feo del sistema sanitario durante mucho tiempo.

En relación con el primer punto, una medida imprescindible sería establecer una reserva estratégica de material y equipo sanitario, así como elaborar planes de contingencia y protocolos de actuación para posibles situaciones de emergencia y dedicar medios y atención a concienciar e informar a la población sobre cómo comportarse ante una epidemia. También sería conveniente revisar la actual dotación de equipamientos sanitarios y, en su caso, establecer un plan de renovación y ampliación de los mismos que permita disponer de la capacidad suficiente para hacer frente a epidemias y otras posibles emergencias. Pensando en el medio y largo plazo, habría que reforzar el apoyo al I+D+i en biotecnología y fomentar la transferencia de sus resultados a la industria sanitaria.

En cuanto al segundo, sería necesario dotar a las instituciones sanitarias de personalidad jurídica propia, de una dirección profesionalizada y de una mayor autonomía para la gestión de sus presupuestos y sus recursos humanos, así como potenciar la colaboración público-privada. También convendría crear una agencia independiente de evaluación de resultados y tecnologías sanitarias que dinamice el sistema, ayudando a generalizar las mejores prácticas nacionales e internacionales, y promueva la mejora continua de nuestro sistema de salud.

En tercer lugar, es necesario reforzar el sistema de salud pública y control epidemiológico. Ésta ha sido siempre la parte más olvidada e infradotada del sistema sanitario, con un presupuesto que representa en torno al 1% del gasto sanitario total, incluyendo los recursos destinados a la compra y administración de vacunas, pero desempeña un papel crucial en la detección y contención temprana de las epidemias. Para aumentar su eficacia, será necesario mejorar sus estructuras de apoyo científico-técnico y sus medios materiales y tecnológicos, incluyendo la capacidad de realización de pruebas diagnósticas, los equipos y tecnologías de rastreo de contactos y los mecanismos y unidades de recogida, transmisión y análisis de datos epidemiológicos. Estos últimos están funcionando de manera muy deficiente durante la actual crisis, hasta

el punto de que, varios meses después de su inicio, seguimos sin disponer de información homogénea y clara sobre la evolución de la pandemia que ayude a tomar las medidas necesarias con rapidez. También sería necesario revisar la Ley de Salud Pública para dar a las administraciones mejores herramientas legales para afrontar epidemias y otras situaciones de emergencia sanitaria sin necesidad de proclamar el estado de alarma.

Por último, la pandemia ha evidenciado que el sistema de atención a la dependencia de carácter residencial no estaba preparado para una crisis sanitaria como la que estamos padeciendo, lo que se ha traducido en un número muy elevado de contagios de una población especialmente vulnerable al virus. Para evitar que situaciones como esta puedan repetirse en el futuro es imprescindible mejorar la coordinación de las residencias de mayores con el sistema de salud e introducir auditorías periódicas que permita detectar y corregir posibles deficiencias en su funcionamiento.

La dimensión educativa de la crisis

Además de amenazar con colapsar los hospitales, la pandemia de Covid ha obligado a cerrar de un día para otro la práctica totalidad de los centros educativos del país durante el último trimestre del curso. La capacidad de reacción que ha mostrado el sistema educativo en su conjunto ante esta situación sin precedentes ha sido notable. Pese a la ausencia de cualquier margen de preparación, se consiguió evitar la pérdida del curso académico, impartir buena parte de los contenidos previstos y llevar a cabo las evaluaciones finales de los distintos niveles académicos, aunque no siempre de una forma satisfactoria. Estos objetivos, sin embargo, se alcanzaron de forma muy desigual, con importantes variaciones entre niveles académicos, territorios y centros específicos, que reflejan entre otros factores la desigual disponibilidad de medios y conocimientos telemáticos, materiales formativos y capacidad de apoyo en centros y familias.

La anómala situación vivida este año tendrá efectos negativos sobre el desempeño académico a corto y medio plazo, incluyendo el aumento de las tasas de fracaso y abandono escolar, que podrían ser difíciles de remediar si la situación se prolonga mucho más. Los efectos adversos se concentrarán en los colectivos más desfavorecidos, incluyendo a los alumnos procedentes de familias en riesgo de exclusión y aquellos con necesidades especiales que requieren una atención personalizada, y podrían por tanto agravar las preocupantes desigualdades territoriales y socioeconómicas que ya existen en este ámbito.

Con el objetivo de paliar los efectos negativos de la crisis sobre el alumnado sería necesario adoptar algunas medidas urgentes de cara al próximo otoño que podrían financiarse al menos en parte a través de los programas europeos destinados a paliar los efectos de la pandemia. Entre estas medidas se incluiría la contratación de maestros y profesores de refuerzo, el reforzamiento de los medios informáticos de los centros y familias y el apoyo al desarrollo y uso de plataformas digitales que faciliten el aprendizaje autónomo a distancia. El Gobierno central y las comunidades autónomas están poniendo en marcha en las últimas semanas algunas actuaciones en esta línea, pero no está claro que vayan a ser suficientes para abordar con ciertas garantías un curso que será muy complicado si continúan agravándose los rebotes de la pandemia que han alcanzado niveles muy preocupantes durante el verano. El exceso de confianza en la contención de la pandemia se ha traducido, además, en un déficit de planificación que dificultará el inicio del curso.

Medidas de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo

La medida más importante contra la crisis que se ha adoptado en el ámbito laboral ha sido la apuesta por los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs) para evitar la destrucción de puestos de trabajo y de tejido empresarial. La figura del ERTE ayuda a proteger tanto a empresas como a trabajadores mediante la suspensión temporal de los contratos de trabajo o la reducción de la jornada laboral sin extinguir la relación laboral entre ambos. De esta forma, las empresas pueden reducir sus costes salariales durante períodos de baja actividad mientras el Estado ayuda a mantener las rentas de los trabajadores afectados a través de prestaciones por desempleo y se evitan despidos ineficientes que comportarían la pérdida de capital humano específico y considerables costes de transacción.

El Real Decreto-ley 8/22 de 17 de marzo (RDL8) agilizó los trámites para los ERTes relacionados con el Covid-19 y mejoró sus condiciones. El decreto establece que los afectados por estos expedientes tendrán derecho durante su duración a una prestación contributiva aun cuando no cumplan los requisitos de cotización previa normalmente exigidos para ello y que este período “no consumirá derechos”, esto es, no se descontará del tiempo acumulado durante el que los trabajadores afectados tienen derecho a cobrar la prestación en función de sus cotizaciones pasadas. Por otra parte, para aquellos ERTes relacionados con la epidemia que se consideren consecuencia de fuerza mayor, se establece una exoneración de la cuota patronal a la Seguridad Social, que será total para las empresas con menos de 50 trabajadores y del 75% para el resto.

Aunque hay indicios de retrasos significativos en el pago de las prestaciones que podrían haber afectado a cientos de miles de personas, los ERTes (junto con las prestaciones extraordinarias por cese de actividad en el caso de los autónomos) han desempeñado un papel fundamental en la protección de los trabajadores durante la crisis y en la preservación del tejido productivo. Con datos de mayo, un 21% de los asalariados afiliados a la Seguridad Social estaban cubiertos por un ERTE, un porcentaje similar a la media europea.

La principal cuestión abierta en el momento de escribir este informe es cómo adaptar el diseño de los ERTes y su proceso de retirada para favorecer la reactivación de las empresas y la necesaria reasignación de recursos hacia los sectores y empresas con mejores perspectivas. El proceso de adaptación ha comenzado ya, aunque un poco a trompicones, sin una estrategia explícita de medio plazo y con algunas lagunas importantes. El primer paso fue desvincular la vigencia de los ERTes por fuerza mayor del estado de alarma, lo que se hizo en el RDL18 de 12 de mayo, fijando en principio como fecha tope de finalización el 30 de junio. También se extendió hasta esta fecha la protección extraordinaria por desempleo para los trabajadores afectados por ERTes ligados a la pandemia y la exoneración de las cuotas de la Seguridad Social para las empresas, introduciendo incentivos (en algún caso mejorables) a la reincorporación al trabajo en el esquema de exoneraciones a las cuotas sociales. Posteriormente, en el RDL24 de 26 de junio, tanto los ERTes por fuerza mayor como la protección extraordinaria por desempleo se han vuelto a prorrogar hasta el 30 de septiembre. El decreto también contempla la conversión de estos expedientes en ERTes ordinarios y revisa el esquema de exoneraciones a la Seguridad Social para mejorar los incentivos a la reincorporación de los trabajadores.

Aunque estas medidas han sido positivas, de cara al futuro sería conveniente fijar una estrategia explícita de retirada gradual de estas ayudas que debería acompasarse al ritmo de recuperación de los distintos sectores con el fin de facilitar la supervivencia de las

empresas viables a largo plazo y de contribuir a un proceso ordenado de reasignación de recursos entre sectores y empresas. Con estos objetivos, podría ser necesaria una nueva prórroga de los ERTE por fuerza mayor, pero ésta debería tener carácter selectivo, restringiéndose a los sectores que se enfrentan a los plazos más largos de recuperación de la demanda o a restricciones continuadas a su actividad por motivos sanitarios y a los proveedores que dependen fundamentalmente de los mismos, así como a las zonas afectadas por rebrotes importantes de la pandemia. Esta medida debería ir acompañada de la máxima flexibilidad posible en relación con la desafectación y reafectación de trabajadores y de una reducción gradual de las ayudas extraordinarias, incluyendo las exoneraciones de cuotas y la reposición de las prestaciones consumidas. También deberían introducirse requisitos e incentivos para la formación y la cualificación profesional de los trabajadores afectados y debería permitirse la compatibilidad – parcial y limitada en el tiempo – de las prestaciones con la aceptación de otro empleo o el inicio de una actividad por cuenta propia.

El plan de retirada gradual de los ERTE debería complementarse con una serie de medidas adicionales que facilitarían la reasignación de recursos y ayudarían a dar una salida razonable a aquellas empresas cuya situación económica no permite la reincorporación de toda su plantilla. En primer lugar, convendría derogar la prohibición de despedir por causas objetivas ligadas al Covid para que las empresas puedan ajustar el tamaño de sus plantillas por causas justificadas, algo que resulta razonable dado el deterioro imprevisto de la situación económica que se ha producido en los últimos meses. En la misma línea, sería necesario revisar la exigencia de mantenimiento del empleo por seis meses establecida en los RDL 8 y 18, limitando la devolución de las cotizaciones exoneradas durante la vigencia del ERTE al caso de aquellos trabajadores que hayan sido despedidos durante el plazo fijado y cuyo despido sea declarado improcedente o nulo. De esta forma se introduciría una proporcionalidad entre el grado de incumplimiento y la penalización de la que ahora carece la norma. Estas dos medidas ayudarían a evitar que muchas empresas en ERTEs ligados al Covid terminen en quiebra o en concurso, sea porque los despidos llegan demasiado tarde para salvar a la empresa o porque el coste asociado a la penalización acabe siendo inasumible.

Avales públicos y otras ayudas a empresas

En materia de ayudas a empresas y autónomos, la medida de mayor calado ha sido la concesión de garantías públicas para ayudar a que las entidades financieras puedan proporcionar a sus clientes la liquidez que estos necesiten para hacer frente a sus compromisos a pesar de su repentina pérdida de ingresos. La principal línea de avales del Estado, por un importe máximo de 100.000 millones de euros, se estableció en el RDL 8/20 de 17 de marzo, muy poco después de la declaración del estado de alarma, y se ha ido liberando gradualmente, distribuida en cinco tramos. Se prevé que este programa termine movilizándolo una financiación total en torno a los 130.000 millones de euros, lo que supondría un 37% del volumen total de crédito concedido a empresas durante 2019. El grueso de las operaciones ha correspondido a Pymes y autónomos, con un importe medio de unos 90.000 euros, mientras que las empresas de mayor tamaño han recibido préstamos por un valor de 30.000 millones a través de 15.000 operaciones, con un importe medio de 2 millones de euros. La mayor parte de los préstamos tienen una duración de cinco años con uno de carencia y tipos de interés entre el 0,5% y el 2%.

A comienzos de julio (en el RDL25), se han adoptado otras dos medidas importantes: i) la creación de una segunda línea de garantías públicas para préstamos a empresas y autónomos por un valor de hasta 40.000 millones de euros orientada en principio a

financiar inversiones productivas relacionadas preferentemente con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental (aunque por el momento nada impide el uso de estos recursos para la financiación de otros tipos de inversiones o de capital circulante) y ii) la puesta en marcha de un nuevo Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas, gestionado por la SEPI y dotado con 10.000 millones de euros, que podrá conceder préstamos participativos a, o tomar participaciones temporales en, empresas solventes afectadas por el Covid-19 que sean consideradas estratégicas.

Todas estas ayudas pueden contribuir a la preservación del tejido empresarial, evitando la desaparición por falta de liquidez de empresas viables a largo plazo, pero no ayudan demasiado a resolver los posibles problemas de solvencia que la pérdida de ingresos asociada a la crisis puede generar, especialmente en ciertos sectores. Puesto que las ayudas directas han sido muy limitadas, todo el *shock* que ha supuesto la crisis se traslada directamente a deuda, y es ese mismo aumento del endeudamiento el que pone en peligro la supervivencia de la empresa a medio plazo en ausencia de inyecciones de capital y de una recuperación sostenida de los ingresos. En consecuencia, podría ser necesario un esfuerzo adicional, especialmente en ayudas directas y préstamos participativos, tal como sugiere también la comparación con nuestros socios europeos, incluyendo a Italia, que parte de una situación fiscal similar a la nuestra.

El programa de garantías públicas ha permitido movilizar la liquidez necesaria para que muchas empresas y autónomos pudieran sobrevivir a la fase inicial de la crisis. Al igual que en el caso de los ERTes, sin embargo, una vez superado el primer golpe es momento de adaptar el rumbo para contribuir a la reactivación económica y para facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia las empresas y sectores más dinámicos. El objetivo general tiene que ser evitar la desaparición de las empresas que sean viables y acometer una liquidación ordenada y rápida de las que no lo sean.

¿Qué podemos hacer para contribuir a este objetivo? En primer lugar, convendría dotar a los préstamos garantizados, y a las propias garantías públicas, de una cierta flexibilidad que permita ampliar sus importes y períodos de vigencia o de carencia dentro de ciertos márgenes al menor coste posible, al menos en el caso de los sectores que, como el turístico, se enfrentan a largos períodos de recuperación. En segundo lugar, habría que empezar a pensar en qué se va a hacer con las empresas que tengan dificultades para devolver los préstamos recibidos, en cómo identificar aquellas que pueden ser viables a largo plazo y en qué margen existe para convertir parte de los préstamos en ayudas que permitan su supervivencia a través de quitas, moratorias o la conversión en capital de una parte del préstamo. Es también muy importante pensar en cómo organizar de la manera más ágil y eficiente posible los procesos de reestructuración y liquidación que serán necesarios en los próximos meses para asegurar su correcto funcionamiento y evitar el colapso del sistema judicial, con el consiguiente alargamiento de los plazos de resolución. En este sentido, sería aconsejable reforzar los juzgados mercantiles e incentivar el uso de los servicios de mediación que pueden contribuir a la búsqueda de soluciones extrajudiciales.

Para asegurar el buen funcionamiento de los procesos de reestructuración y liquidación de empresas y negocios es imprescindible una colaboración fluida entre las administraciones públicas y las entidades financieras a través de las cuales se han canalizado los préstamos garantizados dentro de un marco legal claro que genere los incentivos adecuados para todas las partes. Dado que el Estado y las entidades financieras comparten los riesgos de estos préstamos en proporciones fijas, no debería haber conflictos graves de intereses entre ellos que impidan a la Administración delegar

en los bancos para agilizar el proceso y sacar partido de su mejor información y mayor *know how* financiero. En consecuencia, y dado que estas entidades son las que mejor información tienen sobre sus clientes, son ellas las que deberían tener la responsabilidad operativa primaria sobre la negociación con el resto de acreedores de posibles acuerdos de reestructuración o liquidación una vez un préstamo garantizado entra en mora.

Podría darse, sin embargo, una cierta divergencia de intereses si el Gobierno considera que el mantenimiento de la actividad o el empleo de ciertas empresas genera beneficios sociales que podrían no entrar en los cálculos de los bancos y que justificarían su rescate. En tales casos, el Gobierno podría hacerse cargo del coste adicional de la reestructuración, inyectando los recursos necesarios para que la empresa pueda mantener su actividad.

Con esta provisión o sin ella, el Estado debería hacer todo lo posible por facilitar los procesos de reestructuración y liquidación y, sobre todo, debería revisar la normativa concursal existente y la regulación de las garantías del ICO para adaptarlas a la situación actual y dotar a tales procesos de la mayor agilidad y flexibilidad posibles para evitar el deterioro adicional de las empresas. Con este fin, deberían aprovecharse algunas reformas legislativas pendientes, como la adaptación de nuestro derecho concursal a la nueva normativa europea sobre el marco de reestructuración preventiva, para introducir flexibilidad adicional en las instituciones concursales y preconcursales que pudiera facilitar la construcción de soluciones privadas a los problemas de solvencia de las empresas. Otra medida que facilitaría la operativa sería la consolidación de las deudas con todas las administraciones (Seguridad Social, Hacienda y garantías del ICO) en una masa única negociable como parte del proceso de reestructuración, con un único representante (que podría ser la entidad financiera por delegación) y la renuncia general a los privilegios habituales de las administraciones públicas en este tipo de procedimientos. Entre otras cosas, es necesario evitar que las entidades se vean empujadas a ejecutar la garantía del ICO de forma prematura ante el miedo a perderla en caso de reestructuración del préstamo, para lo que sería muy útil regular expresamente qué sucede en tales casos.

Para facilitar la gestión de los procesos de reestructuración de empresas viables con problemas podría resultar muy útil la creación de un vehículo especial de tenencia de créditos participativos y capital. Un vehículo de este tipo ayudaría a dar entrada a agentes con vocación de tenedores de capital y mayor experiencia en la gestión empresarial (como los *private equity funds*), facilitaría la salida de los que no tienen estas características y permitiría al sector público recuperar al menos parte de sus aportaciones. Finalmente, algunos miembros del Grupo de Trabajo sostienen que podría ser aconsejable adaptar también algunos aspectos de la regulación prudencial bancaria para permitir temporalmente una mayor flexibilidad en los requisitos de capital con el fin de evitar que el tratamiento de las participaciones en sociedades no cotizadas desincentive su tenencia temporal por parte de las entidades financieras mientras se buscan otras soluciones de refinanciación.

Ayudas a colectivos vulnerables

El tercer gran bloque de medidas que se han adoptado para paliar los efectos de la crisis tiene como objetivo proteger a los hogares considerados vulnerables. Buena parte de estas ayudas han tomado la forma de garantías de disponibilidad para los suministros básicos de energía, agua y servicios de telecomunicación y de facilidades para cubrir los costes de la vivienda, en alquiler o en propiedad. El Gobierno ha tardado varios meses

en complementar estas medidas con la introducción de una ayuda directa de último recurso, el ingreso mínimo vital (IMV). Puesto que se trata de una prestación con vocación de permanencia que aspira a ser una herramienta fundamental de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la discusión del IMV se traslada a una sección posterior dedicada a las políticas estructurales de largo plazo.

Las ayudas indirectas a colectivos vulnerables establecidas o reforzadas durante el estado de alarma han desempeñado un papel positivo, evitando que las familias más vulnerables pudieran perder sus viviendas o que se les cortasen los suministros básicos durante una situación de emergencia. Por otra parte, la prohibición de cortes de suministro tras impagos persistentes sólo tiene sentido como medida extraordinaria durante una emergencia y no soluciona el problema de base, que habría que resolver en su caso con ayudas directas. Otro problema importante es que este tipo de ayudas, destinadas a cubrir necesidades específicas, incluye medidas muy heterogéneas en términos de los descuentos aplicados, los criterios de aplicación y la financiación de las ayudas. Como resultado, el sistema no garantiza un grado de protección similar ante iguales necesidades económicas y no se financia de una forma necesariamente equitativa pues su coste puede recaer sobre los usuarios de los servicios correspondientes y otros agentes específicos, en vez de sobre el conjunto de la sociedad en función de su capacidad económica. Para evitar estos problemas, una vez superada la situación de emergencia, convendría revisar el sistema, considerando la creación de un sistema global de ayuda a colectivos vulnerables (coordinado con o integrado en el Ingreso Mínimo Vital) que debería financiarse con fondos públicos y en el que quizás no tenga sentido mantener ayudas específicas para consumos determinados.

Política macroeconómica y presupuestaria

La crisis del Covid comporta importantes riesgos para la sostenibilidad presupuestaria. A corto plazo, la crisis se está traduciendo ya en una importante caída de los ingresos fiscales y en un fuerte aumento del gasto, tanto en prestaciones ordinarias por desempleo como en medidas extraordinarias de protección del tejido productivo y de los colectivos más vulnerables. A medio plazo, la contracción de la economía española será más intensa que la de otros países europeos y su recuperación previsiblemente más lenta como consecuencia de la ineficiencia de su mercado de trabajo, de la importancia de sectores especialmente afectados por la crisis, como el turismo y la automoción y del elevado peso en nuestro tejido productivo de las empresas de reducida dimensión que tendrán más dificultades para sobrevivir al shock. Si no se adoptan las medidas adecuadas de política económica, la crisis puede tener efectos permanentes sobre el empleo y la producción, particularmente en los sectores más castigados, con el consiguiente aumento de la tasa estructural de desempleo y la pérdida de ingresos tributarios. Además, las actuaciones necesarias para evitar futuras pandemias y reducir la desigualdad previsiblemente darán lugar a un aumento estructural del gasto público.

Así pues, la crisis del COVID-19 supone un deterioro permanente de las perspectivas fiscales de la economía española. Para compensar este deterioro será necesario un esfuerzo sostenido de consolidación fiscal que habrá de iniciarse cuando la recuperación económica esté asentada y plasmarse en un plan a medio plazo. El plan de consolidación ha de incluir una senda explícita de ajuste fiscal de 2022 en adelante, evitando sesgos procíclicos pero generando al mismo tiempo certidumbre sobre el compromiso del país con la sostenibilidad a largo plazo de sus cuentas públicas y ha de aprovechar al máximo todos los mecanismos de apoyo europeos. Un buen punto de partida sería un compromiso de reducir el componente estructural del déficit

presupuestario primario a un ritmo anual de al menos medio punto de PIB, siempre que el crecimiento esperado no caiga por debajo del crecimiento potencial.

Con independencia de las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la propia Ley de Estabilidad Presupuestaria española, un plan de estas características es necesario para reducir la incertidumbre y anclar las expectativas de los agentes económicos, lo que a su vez permitirá evitar aumentos de la prima de riesgo, reduciendo los costes de financiación de la deuda pública, y ayudará a que empresas y hogares no pospongan sus decisiones de inversión, consumo y creación de empleo. Un plan así es también imprescindible para aumentar el margen de maniobra fiscal con el que contamos para afrontar crisis futuras con mayor contundencia y efectividad. En su ausencia, la próxima crisis nos pillaré con muy poco margen de maniobra.

Medidas tributarias de carácter transitorio

El plan de consolidación fiscal que se esboza en el apartado anterior exigirá tanto actuaciones de racionalización y contención del gasto como medidas tributarias para devolver gradualmente nuestros niveles de déficit y de deuda a valores sostenibles tras el fuerte *shock* que está suponiendo la crisis del Covid para nuestras cuentas públicas.

La necesaria respuesta tributaria a la crisis deberá plantearse como un paquete que combine reformas estructurales con medidas transitorias. El acento ha de ponerse en el diseño de una reforma integral de nuestro sistema fiscal dirigida a conseguir un saneamiento estable y duradero de nuestras finanzas públicas mediante un ensanchamiento de las bases tributarias y a sentar las bases de un crecimiento sólido e integrador. Mientras esta reforma se diseña, negocia y tramita, sería aconsejable introducir medidas transitorias que ayuden a financiar los gastos extraordinarios generados por la pandemia, incluyendo las necesarias medidas de protección social y reactivación. En este apartado nos ocuparemos de este segundo grupo de medidas complementarias, dejando las grandes líneas de la necesaria reforma fiscal para la sección dedicada a las políticas de largo plazo.

En los últimos meses se han hecho públicas numerosas propuestas sobre el tema, incluyendo recargos en el IRPF, el IVA y otros impuestos, así como la creación de tributos temporales sobre las “grandes fortunas” o los beneficios de las grandes empresas o la introducción de un impuesto extraordinario ligado a la variación de la renta entre el ejercicio en curso y el anterior que recaería sobre los menos perjudicados económicamente por la pandemia. Puesto que la crisis no es responsabilidad de nadie y las medidas tomadas para superarla nos beneficiarán a todos, no tiene sentido hacer recaer sus costes sobre colectivos concretos. Lo más lógico es repartir la carga entre todos de acuerdo con el principio de capacidad económica y sin perder de vista consideraciones de eficiencia. Este razonamiento apunta a impuestos de amplia base, como el IRPF o el IVA, que son además los únicos que permitirían obtener incrementos significativos de recaudación.

Puestos a elegir entre ellos, es cierto que los costes de eficiencia del IVA pueden ser más reducidos que los del IRPF (aunque aún no hay evidencia empírica concluyente sobre el tema) pero, a cambio, articular la medida a través del IRPF permite ajustar mejor el reparto de la carga tributaria a la capacidad de pago y asegurar que el sistema fiscal no sigue perdiendo su modesto poder redistributivo. En consecuencia, el GTMC se decanta mayoritariamente por el IRPF como instrumento preferente de intervención a corto plazo, aunque algunos de sus miembros serían partidarios de elevaciones temporales de ambos impuestos y hay también quien apostaría por acelerar algunas de

las medidas de la reforma fiscal de la que hablaremos más adelante en lugar de recurrir a recargos temporales.

La subida temporal del IRPF se articularía como un recargo extraordinario que funcionaría de forma similar a las tarifas complementarias aplicadas entre 2012 y 2014. El recargo estaría vigente durante un período limitado de tiempo, hasta alcanzar un cierto equilibrio en las finanzas públicas, y su fecha de introducción debería elegirse con cuidado para evitar frenar el inicio de la recuperación económica. Para favorecer su aceptación social, el recargo debería vincularse explícitamente con los gastos originados por la crisis del coronavirus. Es importante que esta medida no sirva de coartada para evitar llevar a cabo la reforma estructural a la que nos referiremos más adelante.

El papel de las Comunidades autónomas

El Gobierno central ha optado por una estrategia de proteger financieramente a las comunidades autónomas de los efectos de la crisis, absorbiendo el grueso de las caídas de ingresos tributarios y aportando recursos extraordinarios a través del Fondo Covid y de la revisión al alza de las entregas a cuenta para financiar los incrementos de gasto que han sido necesarios para hacer frente a la pandemia y paliar sus consecuencias. Dada la naturaleza exógena del *shock* al que nos enfrentamos y su desigual impacto sobre las CCAA, hay buenas razones para que el Gobierno central actúe como asegurador, mutualizando una parte importante de los costes de la epidemia de forma que estos se sufragan entre todos en proporción a la capacidad económica de cada uno y no en función del impacto territorial del virus. Pero esto debería de hacerse de una forma que no elimine los incentivos de las administraciones autonómicas para comenzar a adaptarse a la nueva situación lo antes posible. De cara al futuro, una parte de las nuevas ayudas que puedan concederse debería tomar la forma de créditos en vez de transferencias no reembolsables y el sistema de entregas a cuenta tendría que adaptarse para que estas reflejen más rápidamente la evolución real de los ingresos tributarios, trasladando así las señales oportunas a las administraciones autonómicas con el menor retardo posible.

4. Incidencia y políticas sectoriales

Los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 varían mucho de un sector a otro. El impacto depende de las características propias de cada rama productiva, incluyendo su grado de integración en la economía global, el tamaño de las empresas que la integran y el tiempo durante el que su actividad se ha visto paralizada. Tras analizar algunos indicadores del impacto sectorial de la crisis, en esta sección se repasa la problemática de algunos sectores especialmente afectados que tienen un papel clave en la economía española y se pasa revista a algunas medidas que podrían contribuir a la recuperación del empleo y la actividad en estos sectores y, a través de sus efectos de arrastre, en el conjunto de la economía.

Estas medidas incluyen tanto líneas de actuación horizontales como otras específicas para cada sector. Las propuestas horizontales están en línea con las recomendaciones recogidas en la sección anterior sobre la necesidad de mantener, reforzar y flexibilizar las principales medidas ya tomadas, con un importante matiz añadido: es necesario adaptar tales medidas a las características de cada sector, incluyendo el ritmo de recuperación de su demanda y el daño financiero y estructural que haya podido sufrir durante el confinamiento. En particular, se propone mantener en el tiempo las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores y empresas afectados, adaptando los períodos

de carencia y devolución de los préstamos con garantía pública al ritmo esperado de recuperación de cada actividad, extendiendo la duración de los ERTE al menos en los sectores más afectados y flexibilizando su diseño para facilitar la modulación del proceso de reincorporación de los trabajadores, reduciendo así los riesgos para las empresas. También se pone el acento sobre la importancia de garantizar un entorno de certidumbre y estabilidad política que facilite la inversión, así como sobre la necesidad de identificar cuanto antes los programas de gasto, inversión y reforma susceptibles de ser financiados con ayudas europeas para preparar los planes y propuestas pertinentes.

En cuanto a las medidas específicas, los informes de las dos comisiones sectoriales en las que se basa buena parte del capítulo relevante del Informe final del GTMC (véanse Valle, Puch y otros (2020) y Bonet, Balletbò y otros (2020)) han querido dejar constancia de las propuestas de los sectores, que han estado representados en ellas a través de las empresas y organizaciones sectoriales participantes en el Grupo, y han tratado de identificar las que pudieran ser más efectivas para favorecer la recuperación, sostenerla en el tiempo y favorecer una adaptación rápida a los cambios estructurales que puedan estar produciéndose. Por otra parte, como también se indica en estos informes, es necesario que todas las medidas propuestas se sometan a un análisis detallado de sus costes y beneficios y podría ser necesario establecer prioridades entre ellas según su rentabilidad social y la disponibilidad general de recursos.

El impacto sectorial de la crisis

Los datos del INE para los dos primeros trimestres del año revelan enormes diferencias entre sectores en cuanto al impacto inicial de la crisis. Durante la segunda mitad de marzo, la hostelería, comercio y transporte y la construcción redujeron su producción en más de un 60%. La caída se acercó al 40% en la industria y al 20% en los servicios no públicos, mientras que el nivel de actividad de los servicios públicos, entre los que se incluye la sanidad, casi no se vio afectado por la llegada de la pandemia. En el segundo trimestre los sectores más afectados por el shock inicial mejoran sensiblemente (en relación con la segunda mitad de marzo), destacando la construcción, cuyo índice de producción relativa se dobla entre los dos períodos. Pese a ello, los niveles de actividad de algunos sectores continúan siendo extremadamente bajos, destacando el sector de comercio, transporte y hostelería que apenas supera el 50% de su nivel normal de actividad.

Para afinar más en el desglose por sectores y poder analizar la evolución de la actividad mes a mes y por territorios, hemos de recurrir a datos de afiliación a la Seguridad Social y afectados por ERTEs, así como a la información sobre el consumo eléctrico de empresas medianas y grandes que publica Red Eléctrica de España. Utilizando estos datos, hemos construido para cada sector y para cada actividad CNAE a dos dígitos algunos indicadores de su nivel de actividad actual en relación con la que en nuestra estimación se habría observado en una senda contrafactual sin Covid.

El análisis de estos indicadores muestra que las actividades que más sufrieron durante el mes de abril (el más afectado por las medidas de confinamiento) fueron el turismo y la hostelería así como las actividades recreativas, incluyendo el deporte y los espectáculos. A ellas hay que añadir también la producción de bienes duraderos y de consumo no esenciales, como la fabricación de vehículos de motor, muebles, confección y calzado. El comercio minorista no aparece entre las actividades más afectadas debido a que algunas de sus ramas más importantes (alimentación, farmacia y otros bienes esenciales) se mantuvieron activas durante el estado de alarma.

Mirando hacia delante, cabe esperar que algunos de los sectores más afectados por el confinamiento se recuperen antes que otros y en condiciones diferentes. Seguramente serán las actividades relacionadas con el turismo las que más tarden en recuperar la normalidad puesto que la situación de inseguridad sanitaria reducirá los flujos turísticos durante muchos meses, especialmente los internacionales pero también los nacionales. La demanda de bienes duraderos previsiblemente tardará más en recuperarse que la de bienes de consumo o servicios personales, en parte por el aumento de la incertidumbre sobre el empleo y la evolución económica. El comercio minorista y muchos servicios, pero también otras actividades, sufrirán incrementos de coste y pérdidas de ingresos debido a la necesidad de mantener las actuales medidas de higiene y prevención, lo que exigirá entre otras cosas reducciones de aforos.

Nuestros indicadores de ocupación confirman estas hipótesis. En todos los casos, el nivel de actividad parece haber tocado fondo, dando paso a un proceso de recuperación que se inicia en mayo en la construcción y en junio en el resto de los sectores pero que en muchos casos está todavía muy lejos de devolvernos a la normalidad. También aquí se aprecia que las actividades más afectadas se concentran en el sector turístico y ciertas ramas de servicios, destacando la hostelería (servicios de comidas y alojamiento) y las actividades deportivas y de entretenimiento, que en agosto seguían perdiendo entre el 30% y el 55% de la ocupación con respecto al contrafactual sin Covid. La recuperación de estos sectores, además, se ha visto seriamente amenazada en las últimas semanas por el rebote de la tasa de contagios y las restricciones a los viajes a España impuestas por algunos importantes países emisores de turistas.

Turismo, hostelería y comercio

El sector turístico está siendo uno de los más afectados por el Covid-19 debido a su dependencia de la movilidad, en particular de la internacional, y por tratarse de una actividad que, por su naturaleza, implica a menudo una proximidad física continuada entre el proveedor del servicio y el cliente o entre distintos clientes (por ejemplo, en zonas comunes de un hotel o dentro de un medio de transporte). Se trata de una actividad que implica en mayor o menor medida a numerosos sectores, incluyendo a la hostelería, la restauración, el comercio, el inmobiliario, el transporte, el ocio y la cultura o las agencias de viaje. Según las estimaciones del INE, su peso total en la economía española se sitúa alrededor de un 12,5% del PIB y de un 13,0% del empleo total, unas cifras que se elevan por encima del 20% si consideramos los servicios que los mismos sectores ofrecen a la población local. De acuerdo con estos datos, una reducción del 50% de la actividad turística en sentido estricto, una cifra que desde el sector se considera más que probable, representaría la pérdida de más del 6% del PIB de la economía española, aproximadamente la mitad de lo que podría caer el PIB este año.

Las conclusiones de la Comisión del GMTC dedicada al turismo, hostelería y comercio, subrayan la importancia de la seguridad sanitaria como prerrequisito para la recuperación a corto plazo. Para ello será esencial que se establezcan protocolos claros, que aporten confianza a la demanda y también seguridad jurídica a los negocios. Otra condición necesaria para la recuperación y la reconstrucción es la estabilidad política, social y económica. A corto plazo, en cuanto al turismo, en el informe de la Comisión se enfatizaba la idea de “salvar el verano”, lo que requería, además de promover la seguridad sanitaria, asegurar la conectividad aérea con los principales países emisores de turistas que visitan España. Con el mismo objetivo, se destacaba la necesidad de invertir en mejorar la imagen internacional de España y de considerar medidas de

estímulo directo a la demanda. En el momento de escribir estas líneas, sin embargo, está claro que el objetivo ha estado lejos de cumplirse. Julio será con toda probabilidad el mejor mes del verano y en él las pernoctaciones en establecimientos hoteleros se redujeron en un 73% respecto al mismo mes del año anterior). Los rebotes de la pandemia, que comenzaron a ser importantes a mediados de ese mes, motivaron la puesta en marcha de restricciones en los viajes a España por parte de muchos países emisores de turistas, con efectos muy negativos para el sector en la parte final de la temporada de verano.

En cualquier caso, como se prevé que la recuperación será incompleta a corto plazo, será necesario seguir apoyando al sector para evitar la destrucción ineficiente de capacidad productiva en un sector esencial en el que España, además, tiene una clara ventaja comparativa que debería asegurar su viabilidad a largo plazo. En este sentido, se reclama flexibilidad en la utilización de los ERTes, incluyendo su extensión, posiblemente hasta la primavera de 2021. Se subraya que, más allá de los ERTes, el grueso del apoyo al sector se ha vehiculado a través de avales ICO, para los que se solicita extender los periodos de carencia y amortización y un aumento del porcentaje de garantía, pero también se reclaman más medidas de alivio tributario, incluyendo la supresión del pago a cuenta del impuesto de sociedades basado en los resultados de 2019 en un año en el que el sector registrará pérdidas con toda seguridad así como más ayudas directas. En el caso de empresas muy golpeadas por la crisis y de especial valor estratégico, como ciertas aerolíneas, cadenas hoteleras y centrales de reservas, las ayudas podrían tomar la forma de aportaciones de capital o préstamos participativos, posiblemente canalizados a través del nuevo fondo de apoyo a la solvencia gestionado por la SEPI.

El GTMC también subraya la importancia de diseñar una hoja de ruta para encarar los desafíos que afronta a medio plazo, que se verán acentuados por la pandemia: la transformación digital, una mejor distribución territorial y temporal de su actividad y un menor impacto ambiental. Entre otras cosas, el plan debería plantear un reposicionamiento de los principales destinos del litoral. Este plan estratégico debería impulsarse con una gobernanza reforzada del sector, con una mayor coordinación entre los distintos niveles de la administración y el sector privado y una mayor profesionalización. Entre las prioridades que deberían formar parte de esta hoja de ruta se han destacado la necesidad de una reorientación hacia un turismo de mayor calidad, la digitalización de empresas y destinos, un plan inversor de infraestructuras de alto impacto turístico, la regulación efectiva de las viviendas de uso turístico, la reducción de la huella ecológica del sector, la formación y la potenciación de su imagen social. En la medida en que muchos de estos puntos encajan con las prioridades anunciadas por la Comisión Europea para el nuevo Fondo de recuperación, no cabe duda de que el sector turístico podrá aprovechar los recursos de dicho fondo para apoyar esta hoja de ruta. Para hacerlo, será necesario comenzar a concretar cuanto antes los programas que podrían beneficiarse de estas ayudas.

Automoción

La automoción es un sector estratégico para la economía española. Con un fuerte componente tecnológico y una elevada capacidad tractora, representa alrededor del 10% del PIB y el 15% de las exportaciones (el 80% de la producción se exporta). España es el segundo productor europeo de vehículos y el octavo del mundo. El sector se ha visto muy afectado por la pandemia debido a su exposición a las cadenas de suministro globales pero, sobre todo, por el impacto que la crisis económica y la incertidumbre

tienen sobre la demanda. Esta situación, que frena la actividad y la inversión del sector, se produce precisamente en un momento en el que este requiere grandes inversiones para transitar hacia un modelo de movilidad más ecológico y energéticamente más eficiente y para hacer frente a los desafíos de la transformación digital. En un contexto de exceso de capacidad a nivel mundial, la competencia de otros países comporta riesgos importantes de deslocalización que se ven además aumentados por la ausencia de centros de decisión propios.

En el informe de la Comisión sectorial del GTMC que ha analizado el sector de la automoción se enfatiza la necesidad de contar con un entorno estable y predecible para incentivar las grandes inversiones que el sector debe llevar a cabo. En este sentido, se hace necesario revisar el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025, actualizando los objetivos y compromisos adquiridos de acuerdo con la nueva realidad.

Entre las medidas concretas de apoyo al sector que se proponen, se subraya la importancia de un plan de incentivos a la compra de vehículos que prime a los menos contaminantes, idealmente a nivel europeo. En la medida en que la recuperación del sector será gradual, también se resalta la necesidad de permitir la mayor flexibilidad posible para recuperar las horas de producción perdidas durante la paralización de la actividad por la pandemia, y para la reincorporación de los trabajadores afectados por ERTes. Otras medidas destacables incluyen la cofinanciación de un porcentaje de los puntos de recarga de vehículos eléctricos para mejorar el servicio en la red de carreteras o la convocatoria de un concurso de ayudas de apoyo a la I+D en nuevas tecnologías relacionadas con baterías, hidrógeno, aumento de la eficiencia en los motores y nuevos combustibles.

A medio y largo plazo, las propuestas incluyen un plan de formación en materia de automatización y digitalización, con especial atención a la formación dual; el impulso a la colaboración público-privada en programas de apoyo a la I+D+i en automoción/movilidad; un programa de atracción de inversiones en nuevas tecnologías y la promoción de una transición ordenada hacia nuevas formas de propulsión del parque automovilístico español que respete el principio de neutralidad tecnológica (es decir, que admita la participación de todas las tecnologías que permiten reducir emisiones).

Construcción

El sector de la construcción, obra civil y edificación también tiene un peso muy apreciable en la economía española y puede desempeñar un papel importante en la reactivación por su uso intensivo de mano de obra. En los últimos años, existe un problema de accesibilidad a la vivienda, principalmente en las grandes ciudades, en los segmentos de población más jóvenes y en los más vulnerables, que ha puesto en evidencia la escasez de la oferta en alquiler, especialmente a precios reducidos. Por ello, entre las medidas de corto plazo para estimular al sector, sería importante incrementar la oferta de suelo público a precios asequibles para vivienda en alquiler y facilitar el acceso a la misma de los jóvenes y colectivos vulnerables a través de un seguro de alquiler por parte de las administraciones públicas. También convendría revisar la ley del IVA para facilitar la devolución del impuesto adelantado durante la construcción de la obra cuando el destino de esta es el alquiler, que está exento del tributo. Asimismo, algunos miembros del Grupo consideran que se deben fomentar instrumentos

financieros para facilitar el acceso a la propiedad, siguiendo el ejemplo de otros países como Reino Unido.

De manera paralela, se debe aprovechar la oportunidad que brinda el Fondo de Recuperación Europea en su vertiente de transición energética y ambiental con planes a medio plazo para incentivar y acelerar la rehabilitación de viviendas y la inversión en infraestructuras vinculadas a estos objetivos. Potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril y una mejor gestión de los recursos hídricos se reconocen como dos ámbitos de especial relevancia para lograr los objetivos medioambientales marcados. Estas inversiones en nuevas infraestructuras junto a la adecuada conservación de las existentes, la inversión en nueva vivienda y, en parte, la rehabilitación, son los ámbitos que marcarán el desarrollo del sector en los próximos años y contribuirán a su reactivación tras la crisis.

¿Qué se está haciendo?

El Gobierno español ha comenzado a tomar algunas medidas en la línea que aquí se propone. A mediados de junio se presentaron sendos planes de impulso para los sectores turístico y de automoción y se comenzaron a implementar algunas de sus medidas. En materia de automoción, destacan el programa *MOVES II*, dotado con 100 millones de euros para ayudas a la compra de vehículos eléctricos o híbridos y a la instalación de infraestructuras de recarga para los mismos, así como el programa *Renove 2020*, dotado con 250 millones para incentivar la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes y más seguros. En cuanto al sector turístico, las medidas más importantes ya adoptadas han sido la creación de una línea de *financiación para empresas y autónomos* afectados por el Covid-19 destinada a proyectos de transformación digital e innovación, dotada con 216 millones de euros, y el establecimiento de una moratoria hipotecaria para inmuebles afectos a actividades turísticas.

Aunque se trata de medidas todavía modestas y claramente insuficientes para afrontar con garantías los retos a los que se enfrentan estos sectores, se espera poder financiar actuaciones más ambiciosas con recursos del Fondo de recuperación europeo. La identificación y preparación de los correspondientes proyectos en colaboración con los sectores debería ser una prioridad en estos momentos. En el caso del automóvil, sería aconsejable trabajar coordinadamente a nivel de la UE para asegurar que Europa sigue siendo competitiva de cara al desarrollo y fabricación de la próxima generación de vehículos. En el caso del turismo, convendría investigar la posibilidad de utilizar recursos europeos para convertir una parte de los préstamos garantizados en ayudas a posteriori en aquellas zonas y actividades más afectadas por la crisis.

5. Pensando en el largo plazo

La pandemia nos ha hecho más pobres y desiguales y dejará una pesada factura que habrá que pagar en los próximos años para evitar que la siguiente crisis nos encuentre en una situación de aún mayor debilidad. En estas condiciones, es más importante que nunca que acertemos en la formulación de políticas que favorezcan un crecimiento más robusto e inclusivo y que aseguren la sostenibilidad de las cuentas públicas. En esta sección se esboza una estrategia para alcanzar estos objetivos con dos palancas fundamentales:

i) Una política de inversión bien planificada y ejecutada, con énfasis en la formación de capital humano y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen la

digitalización y otras nuevas tecnologías. Su objetivo básico ha de ser la mejora de la productividad y competitividad de la economía española, sin perder de vista la transición energética y la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias.

ii) Una revisión en profundidad de nuestras políticas fiscales, laborales y de protección social y del funcionamiento de nuestras administraciones públicas para mejorar su eficiencia y adaptarlas a las cambiantes circunstancias actuales.

A estos dos instrumentos hay que sumarles un tercero del que ya hemos hablado más arriba: una política macroeconómica y presupuestaria estable y predecible que garantice la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas.

Prioridades de inversión

Como ya hemos visto, las instituciones europeas han aprobado diversos programas de ayudas para la recuperación y reconstrucción de las economías de los países miembros. El más importante de ellos es la iniciativa *Next Generation EU* con una dotación de 750.000 millones de euros, de los que se estima que España podría recibir en torno a 140.000 millones durante los próximos años entre ayudas directas y préstamos. Para aprovechar bien las oportunidades que estos programas europeos nos brindarán, se requiere una planificación cuidadosa y una estrecha coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y el sector privado en la preparación de los planes y proyectos de inversión. Es crucial que estos se seleccionen a partir de una estimación de su rentabilidad social, teniendo en cuenta todos los costes y beneficios relevantes y primando aquellos con componentes importantes de bien público que difícilmente serían acometidos por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Con este fin, es necesario establecer mecanismos de evaluación y selección tan rigurosos como sea posible dado el apretado calendario que probablemente se establecerá para la ejecución de las ayudas europeas, así como reforzar las unidades de planificación y gestión encargadas de estos programas. Hay que pensar también en cómo se generarán los recursos necesarios para devolver los préstamos cuando no se trate de inversiones privadas rentables en condiciones de mercado. En el caso de ciertas infraestructuras, puede ser aconsejable la creación o subida de tasas, peajes o cánones sobre sus usuarios que también deberían ayudar a internalizar las posibles externalidades asociadas con su uso.

La planificación, la selección rigurosa de proyectos en base al análisis de sus costes y beneficios sociales y una política de tarificación que permita recuperar el grueso de los costes de la inversión e internalizar externalidades no son necesarias solamente en relación con los programas europeos de reconstrucción sino que han de convertirse en principios básicos de toda nuestra política de inversión pública, cuya estructura de gobernanza debería adaptarse a estas exigencias.

Muchas de las inversiones necesarias podrán ser acometidas por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Aunque en algunos casos se podrían utilizar los programas europeos como fuente de financiación, en muchas ocasiones el mejor apoyo público a las inversiones privadas puede ser un marco regulatorio que las facilite. En materia de energía y telecomunicaciones, sería conveniente, por ejemplo, acortar los dilatados procesos de tramitación administrativa y, en su caso, regular adecuadamente los derechos de acceso y conexión.

En cuanto a las prioridades de inversión, el GTMC considera acertado el énfasis de la UE en la lucha contra el cambio climático y sus secuelas, la digitalización y la implantación de otras nuevas tecnologías avanzadas y la acumulación de capital

intangibles y humanos, frente a la tradicional preferencia de nuestro país por las infraestructuras convencionales de transporte. Puesto que nuestras dotaciones de muchos equipamientos de este tipo son ya suficientes para cubrir el grueso de las necesidades existentes, el acento en este campo debería ponerse en el mantenimiento de las redes, que no siempre ha sido el adecuado, y en el diseño de mecanismos eficientes para su financiación, incluyendo la generalización de los peajes a toda la red de carreteras de alta capacidad, así como en las áreas en las que todavía existen insuficiencias, como las redes ferroviarias de cercanías y mercancías.

En relación con la transición energética, una prioridad en la siguiente fase del proceso será la inversión en tecnologías de almacenaje y gestión de la demanda, que podrían beneficiarse de apoyo público en sus inicios como en su momento lo hicieron las tecnologías de generación renovable. En este ámbito, el hidrógeno parece una alternativa prometedora para el almacenaje del exceso de producción de las renovables en momentos de pico y podría ser útil para descarbonizar ciertas actividades industriales. En cualquier caso, la descarbonización debe perseguirse al menor coste social posible, buscando la mejor alternativa en cada situación cuando hay varias opciones posibles, como sucede por ejemplo en materia de transporte (con combustibles alternativos), almacenamiento de energía (bombeo vs. interconexiones, baterías o pilas de hidrógeno) o acondicionamiento térmico de edificios (aislamiento vs. bombas de calor).

Hay evidencia sólida de que el principal impacto del cambio climático en España será a través de fenómenos relacionados con el agua, incluyendo sequías, inundaciones, riadas y subidas del nivel del mar. Para asegurar un suministro suficiente y de calidad de este recurso fundamental y mitigar los daños materiales y ambientales de los fenómenos citados, serán necesarias inversiones importantes en nuevas infraestructuras hidráulicas y en el mantenimiento de las existentes, que se ha descuidado en muchos casos. Algunas de las áreas que requieren especial atención son la mejora de las redes urbanas de distribución para reducir su nivel de pérdidas, las instalaciones de depuración y reutilización de aguas urbanas y la modernización de los sistemas de riego agrario. Las inversiones necesarias deberían venir acompañadas de una revisión de los sistemas tarifarios vigentes, que no generan incentivos para el uso racional del recurso e ignoran el principio de recuperación de inversiones. Puesto que el precio del agua en España es de los más bajos de Europa, hay espacio para que los servicios de suministro asuman las inversiones necesarias y las repercutan en sus tarifas. Una situación similar en muchos aspectos existe en relación con la gestión y tratamiento de residuos urbanos e industriales o ganaderos.

En materia de digitalización, existe un amplio margen de mejora en la conectividad y la introducción de capacidades avanzadas en sectores social y económicamente estratégicos como la educación, la ciencia, la salud, la justicia, la industria y las pequeñas y medianas empresas. El margen de mejora es aún mayor en lo que respecta a las competencias TIC de nuestra fuerza laboral, cuyo déficit dificulta la utilización de las infraestructuras existentes. En España existen ya programas para la mejora de las infraestructuras en ciertas zonas rurales y para el apoyo a la digitalización de pymes y centros escolares entre otras organizaciones, pero con dotaciones económicas muy insuficientes que habría que incrementar. También serían necesarias nuevas actuaciones que ayuden a reducir nuestro déficit de competencias TIC, por ejemplo, a través de la mejora de la formación profesional en este campo. Todos estos elementos son clave para reducir la brecha de adopción de nuevas tecnologías digitales entre individuos, territorios y empresas.

Durante la pandemia se han producido disrupciones que han afectado a la producción y suministro de bienes esenciales, incluyendo productos y equipos sanitarios, poniendo de manifiesto una cierta vulnerabilidad europea causada por una excesiva dependencia de suministros procedentes de China. Es necesaria una reflexión sobre posibles formas de reducir esa vulnerabilidad. Una posibilidad sería la de realizar las inversiones necesarias para aumentar la capacidad de producción en determinadas áreas consideradas sensibles, o al menos para dotar a nuestra industria de la flexibilidad necesaria para redirigir su producción hacia “bienes esenciales” en caso de necesidad. En la misma línea, y como ya hemos argumentado en una sección anterior, cabe plantear como uno de los posibles usos de los programas europeos de reconstrucción el lanzamiento de potentes proyectos conjuntos para mejorar la posición europea en aspectos clave de las nuevas tecnologías, incluyendo la inteligencia artificial y la fabricación de baterías.

Educación, formación e investigación

El otro gran componente de la inversión es la acumulación de activos intangibles. Frente a la preferencia tradicional de nuestro país por el cemento, en el futuro tendrá que ganar peso todo lo relacionado con la formación de capital humano y tecnológico. La educación y la formación, en particular, deberían ser prioritarias por tratarse de instrumentos fundamentales para promover no sólo el crecimiento económico sino también la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Para aprovechar al máximo sus potencialidades, es necesario emprender un proceso sostenido de reformas que apueste por la excelencia y la atracción de talento y permita responder mejor a las necesidades del sistema productivo.

Muchas de las reformas que se proponen en el Informe de la Comisión de Educación del GMTCC (Núñez y otros, 2020) parten de la idea de que la calidad de la educación y la capacidad de generar conocimiento dependen crucialmente de la cualificación y motivación de profesores e investigadores. Para mejorar el funcionamiento del sistema educativo e investigador, por tanto, es imprescindible seleccionar y atraer a los mejores, así como liberarles de una burocracia excesiva, darles los medios de apoyo necesarios y los incentivos correctos. En esta línea, se propone un plan de refuerzo y renovación del cuerpo de maestros y profesores que iría acompañado de cambios en los procesos de selección y formación del personal docente, con el objetivo de atraer a los mejores bachilleres. Para la enseñanza superior y el sistema de ciencia y tecnología, se plantea también un programa de atracción de talento y repatriación de investigadores, así como una modificación de los actuales criterios de selección y acreditación, que en la práctica favorecen la endogamia, reducen la competencia que fomenta la excelencia y obstaculizan la contratación de personal formado en otros países.

El Informe apuesta por una renovación a fondo de la universidad y de los organismos de investigación para que sean competitivos a nivel internacional y sirvan mejor a las necesidades del sector productivo. Con este fin, se propone reorganizar la oferta de títulos universitarios de forma que responda mejor a las necesidades sociales, mejorar los mecanismos de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, fomentar la especialización y eliminar la innecesaria duplicación de centros y enseñanzas, especialmente en relación con los programas de doctorado, adecuar las tasas al coste real de los servicios, introduciendo a la vez un sistema de préstamos y reforzando los programas de becas, y revisar la gobernanza de las universidades. En cuanto a los organismos investigadores, se destaca la necesidad de aumentar su autonomía y capacidad de gestión y de reducir las trabas burocráticas innecesarias a las que se enfrentan. También se considera crucial dotar a su financiación de una mayor

estabilidad que haga posible una planificación a medio plazo y mejorar el sistema de seguimiento y evaluación.

Políticas contra la pobreza y la exclusión social: el Ingreso Mínimo Vital

Otra prioridad ha de ser la lucha contra la pobreza y la desigualdad, un ámbito en el que ya teníamos problemas importantes que la pandemia está agravando. La principal apuesta del Gobierno en este ámbito ha sido la creación a finales de mayo del Ingreso Mínimo Vital (IMV), una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social para combatir el riesgo de pobreza y exclusión social financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El IMV garantiza a todo hogar una renta mínima para cubrir sus necesidades básicas que se calcula en función de su tamaño y características. La cuantía de la ayuda se determina como la diferencia entre el nivel garantizado de renta que corresponde al hogar y los ingresos totales de éste en el año anterior a la solicitud, excluyendo ciertas ayudas finalistas y las rentas mínimas autonómicas, que podrán complementar a la estatal.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede ser una herramienta muy útil para combatir la pobreza y la exclusión, especialmente si se consigue combinar la prestación monetaria con programas efectivos de formación y activación laboral que ayuden al mayor número posible de beneficiarios del programa a reincorporarse al mercado laboral. Para asegurar el buen funcionamiento del IMV, sin embargo, será necesario revisar su diseño con el fin de introducir incentivos efectivos al trabajo, que ahora son inexistentes (gracias fundamentalmente a un tipo efectivo de gravamen del 100% sobre los ingresos declarados de sus beneficiarios), y asegurar la calidad de los programas de formación e inserción, para lo que resulta imprescindible mejorar la coordinación con las comunidades autónomas e incentivar la participación activa en el programa de sus servicios sociales y de empleo.

Para la lucha contra la pobreza, es también crucial mejorar el funcionamiento del mercado laboral e invertir en políticas activas más efectivas que contribuyan a la reactivación de los colectivos más desfavorecidos, comenzando por los parados de larga duración.

Un sistema fiscal más eficiente y justo

Nuestro sistema tributario necesita una reforma en profundidad por motivos tanto de equidad como de eficiencia que se han visto agravados por la pandemia. El sistema ha de asegurar que las cargas públicas se reparten de una manera equitativa, en función de la capacidad económica de cada uno, sin privilegios ni discriminaciones, con un grado consensuado de progresividad y con un diseño que genere las menores distorsiones posibles a las decisiones de los agentes económicos. En todos estos aspectos, existe un amplio margen para la introducción de mejoras en el sistema actual que aumentarían su equidad y facilitarían el crecimiento económico, contribuyendo así a mitigar los daños causados en ambos frentes por la crisis sanitaria.

Aunque existen diferencias de opinión entre los integrantes del GTMC sobre cuestiones tan importantes como el grado deseable de presión fiscal, la combinación óptima de impuestos directos e indirectos o el peso que deberían tener los impuestos y los gastos en la actividad redistributiva del sector público, existen también importantes elementos de consenso. Quizás el más importante de ellos tiene que ver con la necesidad de ampliar las bases tributarias, reduciendo tanto como sea posible los beneficios fiscales y

eliminando los regímenes especiales de tributación. El rediseño del sistema fiscal debería partir de un escrutinio exhaustivo, con criterios de efectividad, eficiencia y equidad, de todos los elementos de cada figura tributaria que suponen reducciones de su tipo de gravamen efectivo. La eliminación de algunos de estos beneficios fiscales podría generar un volumen importante de ingresos, así como contribuir a reducir las distorsiones generadas por ciertos impuestos.

La recomendación de ensanchamiento de las bases tributarias es aplicable tanto al IRPF como al IVA y al Impuesto de Sociedades. En relación con los dos primeros tributos, debería eliminarse el régimen de estimación objetiva de los rendimientos de actividades económicas en el IRPF (los llamados *módulos*) y, en paralelo, el régimen simplificado del IVA. Dado el elevado nivel de informatización actual, no parece que la simplificación que estos regímenes ofrecen a algunos contribuyentes compense sus muchas desventajas, entre las que están la existencia de niveles elevados de fraude, la violación del principio de equidad horizontal y la introducción de distorsiones que desincentivan el crecimiento de las empresas. También debería revisarse con criterios muy selectivos la amplia lista de bienes y servicios gravados con tipos reducidos y super-reducidos de IVA, con un elevado coste recaudatorio y muy discutibles beneficios en términos de equidad. Los efectos redistributivos de los tipos reducidos podrían conseguirse, a mucho menor coste, con transferencias directas a las familias o a través del IRPF.

También se considera necesaria una reforma del Impuesto de Sociedades que lo aproxime a la neutralidad, reduciendo las distorsiones que la normativa actual genera en las decisiones de inversión, financiación y organización empresarial, mejore su integración con el IRPF y asegure un reparto equitativo de su recaudación entre países en el caso de las empresas multinacionales. Del mismo modo, existe acuerdo sobre la necesidad de una reforma integral de la tributación del capital que contemple conjuntamente su gravamen en el IRPF y en el Impuesto sobre el Patrimonio para asegurar su neutralidad entre activos, evitar que pueda ser confiscatoria y situarla en línea con la existente en los países de nuestro entorno. Asimismo, se considera necesario reformar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que data de finales de los ochenta, simplificando su complicada estructura actual y reconsiderando el papel de las haciendas autonómicas en el mismo. Se recomienda también aproximar los tipos de gravamen sobre bebidas alcohólicas, labores del tabaco y combustibles fósiles a los establecidos en los principales países de la Unión Europea, reforzar y ordenar la tributación medioambiental, aprobando una ley marco que defina las bases de gravamen y reparta competencias entre las distintas administraciones y aumentar los ingresos públicos basados en el principio de beneficio (tasas, precios públicos, copagos, etc.). Finalmente, se considera necesario continuar reforzando la lucha contra la economía sumergida, la evasión y la elusión fiscal, para lo que se considera deseable aumentar los medios de las administraciones tributarias, la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y mejorar la coordinación entre ellas.

Un mercado de trabajo más flexible y menos dual

El funcionamiento ineficiente y poco equitativo del mercado de trabajo ha sido una debilidad crónica de la economía española durante las últimas cuatro décadas. Desde principios de la década de los ochenta, España muestra unos niveles de desempleo y de temporalidad mucho más elevados que la mayor parte de los países de la UE. La tasa de desempleo media en España durante estas casi cuatro décadas (el 15,7%) ha más que

duplicado la de las ocho economías más avanzadas de la Unión Europea, que en promedio se han situado por debajo del 7%.

Este pobre resultado tiene mucho que ver con la excesiva rigidez de nuestra regulación laboral, la ineficacia de nuestras políticas activas de empleo y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de emparejamientos entre vacantes y demandantes de empleo. Uno de los problemas endémicos de nuestro mercado de trabajo es una marcada dualidad que tiene su origen en las grandes diferencias existentes entre distintas modalidades contractuales en términos del grado de protección al empleo. Estas diferencias tienden a convertir el nivel de empleo de los trabajadores temporales en el principal mecanismo de ajuste ante cualquier cambio en la coyuntura, concentrando por tanto sobre ellos los costes sociales de las sucesivas crisis económicas que hemos vivido.

La reforma laboral de 2012 supuso un paso importante para la corrección de algunos de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, un avance que ahora podría estar en peligro ante las presiones de algunos partidos para proceder a su derogación íntegra. Aunque hay algunos aspectos de esta reforma que seguramente convendría revisar, su derogación total supondría desandar buena parte del camino andado en los últimos años para reducir la excesiva rigidez de nuestro mercado de trabajo que tantos problemas nos ha traído, especialmente en momentos de crisis económica. Esta medida sería desaconsejable en cualquier caso y lo es mucho más aún en las circunstancias actuales, en las que la flexibilidad es esencial para la preservación del tejido empresarial y el mantenimiento del empleo a medio y largo plazo.

En vez de retroceder, necesitamos seguir avanzando hacia un mercado laboral más flexible, equitativo y eficiente, lo que exigirá actuaciones en varios frentes, incluyendo una simplificación del actual menú de contratos laborales y una reducción al mínimo de la asimetría existente entre trabajadores indefinidos y temporales en materia de indemnizaciones y protección judicial para ayudar a reducir la dualidad. También sería esencial terminar con la inseguridad jurídica existente en torno a las causas objetivas de despido y hacer una apuesta decidida por una flexibilidad interna pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva que, en la medida de lo posible, debe articularse en el ámbito de la empresa para acomodar las especificidades de cada una de ellas y su situación económica. Por otra parte, hay que reforzar las políticas activas para aumentar la empleabilidad de los trabajadores mediante la mejora de su nivel de cualificación y para incrementar la eficiencia de la intermediación laboral.

Finalmente, es necesario abrir un proceso de reflexión sobre cómo adaptar nuestro marco laboral a las necesidades de un futuro marcado por tendencias como la digitalización y la automatización, a cuya aceleración podría contribuir significativamente la actual crisis. Recuperar la tradicional rigidez de nuestra normativa laboral no es seguramente la mejor estrategia en este contexto, pero habrá que buscar formas de combinar la necesaria flexibilidad con la protección social. Con este fin será necesario adaptar y modernizar el marco regulador de nuestro mercado de trabajo, prestando especial atención a la cobertura de las nuevas formas de empleo con contratos que garanticen los derechos de los trabajadores, así como introducir nuevos instrumentos que permitan garantizar su protección pese al cambio en los patrones de contratación hacia fórmulas más fluidas e inestables, como pueden ser las cuentas individuales para acumular aportaciones empresariales para diversas contingencias.

Un sistema de pensiones sostenible

Es necesario impulsar y acelerar los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo para la inaplazable reforma del Sistema Público de Pensiones, que deberá garantizar el equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia de las prestaciones. El diseño de la reforma ha de basarse en un análisis realista de la situación económica y de las perspectivas de nuestras cuentas públicas. La crisis del Covid-19 ha complicado enormemente una situación de partida que ya era delicada debido a la precaria situación financiera del sistema de pensiones en años recientes y a las negativas perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos durante las próximas décadas. La pandemia ha convertido en inviables, al menos a corto y medio plazo, los planes existentes hace unos meses para derogar la reforma de 2013, volviendo a la indexación general de las pensiones al IPC con independencia de la situación financiera del sistema y eliminando el llamado factor de sostenibilidad, que ligaba la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación.

Ante esta situación, sería deseable mantener al menos en parte los mecanismos de disciplina automática introducidos en la reforma de 2013 o, en su defecto, buscar otras alternativas que ayuden a contener el crecimiento del gasto en pensiones, en vez de fiar por entero la viabilidad del sistema a un fuerte incremento de las aportaciones estatales que en las circunstancias actuales sería muy difícil de financiar.

Una administración más ágil y eficiente

El buen funcionamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. Entre otras cosas, los poderes públicos han de garantizar la seguridad jurídica, la unidad de mercado y una buena regulación, reduciendo así la incertidumbre y contribuyendo a generar un entorno favorable para la actividad de los hogares y las empresas. Las administraciones públicas son también responsables de la ordenación y la provisión de muchos servicios fundamentales, incluyendo la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación y las redes de transporte de viajeros y mercancías y de suministro de agua y energía.

Todo esto ha de hacerse de la forma más ágil y eficiente posible, minimizando su coste económico para los ciudadanos, los retrasos y las cargas burocráticas impuestas a estos. En este ámbito existe un considerable margen de mejora que pasa entre otras cosas por el avance y mejora de la digitalización, la instauración de buenas prácticas de evaluación de las políticas públicas, la mejora de la coordinación entre las distintas administraciones públicas y sus sistemas de información y una reforma del sistema de financiación territorial que aumente el grado de responsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas.

Aunque la digitalización de las AAPP españolas ha progresado considerablemente en tiempos recientes, hay todavía ámbitos en los que no se ha avanzado lo suficiente, como la sanidad y especialmente la administración de justicia. Además de una mayor digitalización, para aumentar la agilidad de nuestro sector público es necesario un cambio de cultura administrativa que pasaría, entre otras cosas por una reducción muy considerable de los trámites y comprobaciones ex ante, sustituyéndolos por controles selectivos a posteriori acompañados de fuertes sanciones para los que incumplan los requisitos anunciados. Por otra parte, hemos de reforzar los mecanismos de evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas. Aplicando la normativa ya existente, todas las medidas de política económica deberían ser evaluadas de manera rigurosa antes de su implementación y los resultados de tales evaluaciones deberían incluirse en una

memoria económica que haga transparente a la sociedad sus costes y beneficios esperados. También es importante establecer mecanismos recurrentes de evaluación ex post que permitan ir detectando y corrigiendo posibles problemas o eliminar los programas que no sean efectivos. Por último, es necesario mejorar los mecanismos y procedimientos de coordinación entre administraciones, así como armonizar y coordinar sus sistemas de información con el fin de garantizar la rápida disponibilidad de información homogénea y de calidad para la toma de decisiones de política nacional.

6. Conclusión: Por un pacto político y social en torno a una estrategia de reactivación y crecimiento inclusivos

Al igual que muchos otros países, España está atravesando una situación muy complicada como resultado de la pandemia de Covid-19. El virus ha causado una emergencia sanitaria de primer orden que ha estado a punto de colapsar nuestro sistema de salud y ha obligado a cerrar los centros educativos y a tomar severas medidas de confinamiento que han generado serias disrupciones en la vida cotidiana y en la actividad económica. Aunque la fase más aguda de la crisis parece haberse superado y las tasas de contagio se han reducido muy significativamente con el confinamiento, la situación no está ni mucho menos controlada, como demuestran los preocupantes rebotes de las últimas semanas, y no lo estará definitivamente mientras no se disponga de vacunas o tratamientos con garantías para el grueso de la población, lo que podría tardar muchos meses.

Las consecuencias económicas de la crisis sanitaria están siendo dramáticas y están poniendo a prueba las redes de protección social. La mayor parte de los países están ya inmersos en la peor recesión en muchas décadas, con caídas de dos dígitos de la producción y el empleo sólo comparables a las registradas en tiempos de guerra y con fuertes caídas del comercio y la inversión internacionales. La caída de la actividad se traduce a su vez en un rápido deterioro de las cuentas públicas, pues los ingresos tributarios caen con fuerza en un momento en el que resulta necesario incrementar el gasto para combatir la pandemia y sus secuelas económicas y sociales. La situación está generando enormes déficits públicos que pueden llegar a ser difíciles de financiar para ciertos estados y podrían llegar a comprometer la estabilidad financiera global.

La intensidad de estos problemas varía mucho entre países en función de su estructura sectorial y de su situación fiscal de partida. Las actividades más afectadas por la crisis sanitaria son aquellas que exigen movilidad o contacto presencial y generan aglomeraciones, como el turismo, la hostelería, el comercio minorista o los espectáculos. Dado el elevado peso de estas actividades en nuestra economía, España se encuentra entre los países más afectados económicamente por la pandemia. A eso hay que añadir que entramos en ella con un reducido margen de maniobra fiscal debido a nuestro elevado stock de deuda pública (en torno al 100% del PIB) y a un persistente déficit presupuestario que no hemos sido capaces de reducir a niveles razonables durante el período de recuperación tras la última crisis. Afortunadamente, sin embargo, la situación es mejor que al inicio de la crisis anterior en otros aspectos, incluyendo un menor endeudamiento privado, un saldo exterior más favorable, un sistema bancario más capitalizado, una menor inflación subyacente y la ausencia de desequilibrios o burbujas sectoriales. Otro factor crucial que opera a nuestro favor ha sido la relativamente rápida y acertada reacción europea que, de forma directa e indirecta, está contribuyendo notablemente a aumentar nuestra capacidad para combatir los problemas que ha traído el coronavirus.

En cualquier caso, la magnitud de la crisis es tal que no basta con pequeños retoques de las políticas habituales para hacerle frente. Necesitamos una estrategia global que utilice todas las palancas disponibles para conseguir tres objetivos fundamentales: i) proteger a hogares y empresas, manteniendo un nivel adecuado de protección social y preservando en la medida de lo posible el tejido productivo, ii) impulsar la reactivación de la actividad productiva y facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia los sectores con mejores perspectivas y iii) sentar las bases para un crecimiento robusto, sostenible e inclusivo.

Es muy importante que el núcleo de la estrategia económica del país a medio plazo cuente con el respaldo de un acuerdo político y social lo más amplio posible. Este acuerdo debería incluir un pacto presupuestario para varios ejercicios en el que se concreten las prioridades de gasto y el reparto de los costes de la crisis vía tributos y medidas de racionalización del gasto no esencial. No se trata de intentar dar una respuesta definitiva a cuestiones tan centrales en el juego político como el nivel deseable de gasto e ingresos públicos, su composición detallada o el grado de redistribución de la renta que queremos tener, pero sí de alcanzar acuerdos sobre las grandes líneas de lo que queremos hacer en este ámbito en los próximos años, en el contexto de una crisis especialmente dura que exigirá sacrificios a todas las partes. En ausencia de un amplio acuerdo en esta línea, es previsible un aumento de la contestación social y de la crispación política que podría hacer el país muy difícil de gobernar y dificultar la salida de la crisis.

En cuanto al contenido de la estrategia, a lo largo del presente informe hemos ido esbozando sus elementos esenciales, distinguiendo entre el corto y el largo plazo. En estos momentos, la tarea más inmediata que tenemos que abordar, además de controlar los rebotes, consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la crisis con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico, como el turismo y la automoción, a los que no podemos renunciar.

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos y prestaciones sociales sin elevar la presión fiscal. Para alcanzar estos objetivos contamos con dos palancas fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, con especial atención al capital humano, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave o de distintos elementos o instrumentos del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían más difíciles de implementar en tiempos normales.

El informe deja abiertas algunas cuestiones que han de ser objeto de una negociación política apoyada en análisis más cuidadosos de costes, beneficios y posibilidades presupuestarias. Una de ellas es hasta qué punto deberíamos endeudarnos ahora con el fin de disponer de más recursos para combatir la pandemia y sus efectos económicos y sociales. Otra es cómo asignar estos recursos entre distintas medidas y prioridades--entre programas de sustitución de rentas y protección social, mecanismos horizontales de apoyo al tejido productivo y ayudas específicas a determinados sectores. Y la tercera tiene que ver con cómo pagar la inevitable factura de la crisis y con el reparto de sus costes vía tributos y medidas de contención y racionalización del gasto.

Referencias

Blanchard, O., J. Pisani-Ferry y T. Philippon (2020). “A new policy toolkit is needed as countries exit Covid-19 lockdown.” Peterson Institute for International Economics.

Bonet, J. L. y A. Balletbò (coordinadores) y otros (2020). “Informe de la Comisión sectorial segunda del Grupo Mixto de Trabajo Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-16, Madrid. <https://bit.ly/303NKn5>

Carbó, S. (coordinador) y otros (2020). “Por la Recuperación Financiera de las Empresas tras el COVID-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-09, Madrid. <https://bit.ly/3e9ufiS>

Conde-Ruiz, J. I. (coordinador) y otros (2020). “Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del Covid-19”. Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-13, Madrid. <https://bit.ly/2YFUqIT>

de la Fuente, A. (2020). “Implicaciones macroeconómicas y presupuestarias del Covid-19: algunas proyecciones ilustrativas.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2020-07, Madrid. <https://bit.ly/2STKDLF>

Doménech, R. (coordinador) y otros (2020). “Por la estabilidad macroeconómica y presupuestaria tras el Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-07, Madrid. <https://bit.ly/2UIULIq>

Felgueroso, F., M. Jansen, J. F. Jimeno y otros (2020). “Por un mercado de trabajo moderno y resiliente.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-10, Madrid. <https://bit.ly/3dvcmKt>

Felgueroso, F. y A. de la Fuente (coordinadores), con J. E. Boscá, J. Costa i Font, R. Doménech, J. Ferri, J. I. García Pérez, S. Jiménez, D. Rodríguez y A. Viola (Felgueroso et al, 2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 2.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-14, Madrid. <https://bit.ly/36rgNUw>

López Laborda, J. y J. Onrubia (coordinadores) y otros (2020). “Informe sobre medidas tributarias ante la crisis de la COVID-19: Es tiempo de reformas.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-11, Madrid. <https://bit.ly/2ZFqNXh>

Reino de España (2020). Actualización del Programa de Estabilidad 2020. https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/enlaces/destacados/20200430_PROGRAMA_ESTABILIDAD.pdf

Rodríguez, D. y otros (2020). “Por una economía competitiva, verde y digital tras el COVID-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-11, Madrid. <https://bit.ly/3dt9H3N>

Seguridad Social (SS, 2020a). Afiliados medios por meses y CNAE a dos dígitos. En Estadísticas, presupuestos y estudios: Estadísticas: Afiliación y Alta de Trabajadores: Afiliaciones en Alta Laboral: Afiliación Media Mensual <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/EST295>

Valle, E. y L. Puch. (coordinadores) y otros (2020). “Medidas de apoyo a ciertos sectores clave para la reactivación económica y la generación de empleo tras el Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-12, Madrid. <https://bit.ly/3i2TLIP>

Vega de Seoane, J. (coordinador) y otros (2020). “Informe sobre las Reformas e Innovaciones que requiere el Sistema de Sanidad español (IRISS).” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-08, Madrid. <https://bit.ly/2CdygVv>

Vives, X. (2020). “What will COVID-19 do to banking?” Project Syndicate, 9/07/2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-will-accelerate-banking-digitalization-and-restructuring-by-xavier-vives-2020-07?barrier=accesspaylog>

Anexo: Integrantes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Alcalá, Francisco (Universidad de Murcia)
Alonso Peña, María del Carmen (Banco Santander)
Andrés, Javier (Universidad de Valencia)
Arellano Espina, Alfonso (BBVA Research)
Armero, Mario
Aspaschs, Oriol (Caixabank)
Ayala, Luis (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED)
Azcárraga, José Adolfo (Universidad de Valencia)
Baeza, Ramón (Boston Consulting Group)
Bagué, Josep (Cámara de España)
Balmaseda, Manuel (CEMEX)
Balletbò, Anna (Arcmed Hotels y RENFE)
Basi, Nuria (Basi Group)
Baurier, Manuel (SUEZ)
Bonet, José Luis (Cámara de España),
Boscá, José Emilio (Universidad de Valencia y FEDEA)
Brea, Amparo (AENA)
Brunet, Antoni (Cellnex)
Bueno, Raquel (Metrovacesa)
Calero, Jorge (Universidad de Barcelona)
Cantó, Olga (Universidad de Alcalá)
Carabaña, Julio (Universidad Complutense de Madrid)
Carbó, Santiago (Cunef y Funcas)
Cardoso, Miguel (BBVA Research)
Chias, Pere (Gremi de Restauració de Barcelona)
Clos, Joan (IBEI)
Conde-Ruiz, José Ignacio (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid)
Coronil Jonsson, Alicia (Singular Bank)
Cortina, Antonio (Banco Santander)
Costas, Antón (U. de Barcelona y Fundació Cercle d'Economia)
Cristeto, Begoña (KPMG)
de Areba, Enrique (IBC&Partners)
de Cadenas, Gonzalo (MAPFRE)
de la Fuente, Angel (FEDEA e IAE-CSIC)
de la Rica, Sara (Iseak)
de Rus, Ginés (ULPGC y FEDEA)
del Alcázar, Juan (Banco Santander)
del Canto, Alfredo (Iberdrola)
del Castillo, Manel (Hospital Sant Joan de Deu de Barcelona)
Delibes, Alicia (Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid)
Delrieu, Juan Carlos (AEB)
Díaz, Antonia (Universidad Carlos III)
Díez Guijarro, José Ramón (Bankia)
Doménech, Rafael (BBVA Research y Universidad de Valencia)
Duelo, José María (SEOPAN)
Esteban, Mercedes (Fundación Sociedad y Educación)
Felgueroso, Florentino (FEDEA)
Fernández, Ana Isabel (Cunef)
Fernández, Enric (Caixabank)

Fernández, María (ex CNMC)
Ferri, Javier (Universidad de Valencia y FEDEA)
Galán Muros, Victoria (Innovative Futures Institute)
García del Riego, Antonio (Banco Santander)
García Díaz, Miguel Ángel (Junta de Andalucía)
García López, Juan Ramón (BBVA Research)
García Pérez, José Ignacio (Universidad Internacional de Andalucía y FEDEA)
González Calbet, Luis (Economista)
Gorjón, Lucía (Iseak)
Ibern, Pere (Universitat Pompeu Fabra)
Jansen, Marcel (Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA)
Jiménez Martín, Sergi (Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)
Jimeno Serrano, Juan Francisco (Universidad de Alcalá, CEPR e IZA)
Kindelán, Alejandra (Banco Santander)
Lahera Forteza, Jesús (Universidad Complutense de Madrid)
Latorre, Nuria (Aguas de Barcelona)
Laverón, Francisco (Iberdrola)
Llop, Paula (MERCADONA)
López Espinosa, Germán (Universidad de Navarra)
López Laborda, Julio (Universidad de Zaragoza y FEDEA)
Madera, Víctor (Quirón Salud)
Marín, Antonio (Metrovacesa)
Marín, Jose María (Universidad Carlos III)
Marrero, Gustavo (Universidad de La Laguna)
Martínez, Pablo (Antares Aerospace & Defense)
Martínez, Yolanda (MAPFRE)
Martínez Lacambra, Albert (Aguas de Barcelona)
Martínez Rico, Ricardo (Equipo Económico)
Martrat, Sergi (Banco Sabadell)
Más Rodríguez, Pilar (BBVA Research)
Maudos, Joaquín (Universidad de Valencia e IVIE)
Mayol, Julio (UCM y Hospital Clínico San Carlos)
Meijide, Dulcinea (SUEZ)
Merino, Pedro Antonio (Repsol)
Mielgo, Juan Antonio (Telefónica)
Modrego, Aurelia (Universidad Carlos III y COSCE-DECIDES)
Moya Alcón, Iván (Asociación Española de Normalización – UNE)
Muñoz Lombardía, Alicia (Banco Santander)
Muñoz Rodríguez, Miguel (Iberdrola)
Nadal, Alberto (Economista)
Navarro, Isabel (Fundación Créate)
Nicolás, Fernando (Grupo Larrumba)
Núñez, Clara Eugenia (UNED)
Núñez, Julián (SEOPAN)
Núñez, Rodolfo (BINTER)
Onrubia, Jorge (Universidad Complutense y FEDEA)
Ontiveros, Emilio (AFI)
Padilla, Jorge (Compass Lexecon)
Perelli, Óscar (Exceltur)
Pérez, Enric (Cellnex)

Pérez, Francisco (Universidad de Valencia e IVIE)
Pérez, Teodosio (Universidad Complutense)
Pérez Renovales, Jaime (Banco Santander)
Portilla, José (SERNAUTO)
Puch, Luis (Universidad Complutense de Madrid)
Repullo, Rafael (CEMFI)
Riesgo Figuerola-Ferretti, Juan Pablo (EY)
Riestra, Tomás (Banco Santander)
Ríos, Germán (Instituto de Empresa)
Rodríguez, Diego (UCM y FEDEA)
Rodríguez Fernández, Francisco (Universidad de Granada y Funcas)
Rodríguez Rico, Sofía (Banco Sabadell)
Rubio González, Ana (BBVA)
Sainz, Jesús (Fundación Créate)
Sainz de Baranda, Pedro (Naturgy, Gestamp y Sainberg Investments).
Sallé, Carlos (Iberdrola)
Sánchez Barrios, Rocío (AEB)
Sánchez Rodríguez, Víctor (Smile and Learn)
Sanmartín, Álvaro (MCH Investment Strategies)
Santillán, Javier (Economista)
Sanz, Jorge (NERA)
Sebastián, Miguel (Universidad Complutense de Madrid)
Sicilia, Jorge (BBVA Research)
Sicilia, María (Enagás)
Soria, María Luisa (SERNAUTO)
Torres, Raymond (FUNCAS)
Trilla, Antoni (Hospital Clinic - Universidad de Barcelona)
Turrado, Miguel Ángel (HP)
Uría, Francisco (KPMG)
Vallet Garriga, Manel (Catalonia Hotels)
Valle, Eva (Economista)
Valls, Josep Francesc (ESADE)
Vasallo, Ignacio (experto en turismo)
Vega de Seoane, Javier (DKV)
Vives, Xavier (IESE)