

Crisis y crecimiento: una estrategia para Francia

Resumen del informe CAE n° 100 (09/09/2011)

Informe de Philippe Aghion, Gilbert Cette,
Élie Cohen y Mathilde Lemoine

Sinopsis

El informe siguiente, en la línea de un informe de 2007 del CAE sobre «las palancas del crecimiento francés», presenta un balance de los retos a superar antes de esbozar el perfil de una estrategia de crecimiento que integre la doble crisis, mundial y europea.

Los autores proponen una estrategia de crecimiento para Francia dirigida especialmente a la oferta. Una estrategia que combine unas intervenciones «horizontales» del Estado que puedan impactar a todos los sectores (innovación, I+D, educación, mercado de bienes, mercado laboral...) y unas intervenciones «verticales» centradas en determinados sectores prioritarios o estratégicos. Esta última dimensión lleva a abogar por una nueva política industrial, que favorezca por ejemplo la innovación verde, así como unas ayudas sectoriales más descentralizadas y orientadas a los sectores más competitivos. También cabe destacar las propuestas para una fiscalidad que respalde el crecimiento.

Christian de Boissieu

En este informe, los autores plantean el tema de la elección de las medidas económicas favorables al crecimiento francés a medio y largo plazo que tengan en cuenta las restricciones, en particular presupuestarias, que la crisis reciente ha agravado. En este sentido, este documento se sitúa en la línea de un informe anterior del Consejo de Análisis Económico (CAE) de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen y Jean Pisani-Ferry (2007)⁽¹⁾ que trataba de las palancas del crecimiento, y se diferencia de este en la medida en que la crisis monetaria, financiera y económica ha modificado la pertinencia de los arbitrajes a efectuar. Desarrolla las cuestiones relativas a la calidad de la oferta productiva y a la competitividad de Francia.

Los autores preconizan una política de inversión en la enseñanza superior y la I+D, de flexibilización de los mercados de bienes y de trabajo, de mayor seguridad de las trayectorias profesionales así como de apoyo sectorial a la innovación. Debido a las restricciones presupuestarias surgidas tras la crisis reciente, proponen que se proceda no a un incremento neto de los gastos, sino a un desplazamiento de los mismos, de modo que se garanticen las condiciones de la necesaria consolidación fiscal. Así, esclarecen especialmente las economías que podrían obtenerse reduciendo, o incluso eliminando, determinados nichos fiscales, pese a las protestas inevitables que unas tales medidas suscitarían. Su punto de vista es, por consiguiente, rechazar cualquier posición extrema: el ultra-keynesianismo por una parte, según el cual el impulso indispensable para la reactivación macroeconómica sería un aumento del gasto público que ignore las restricciones presupuestarias, y el monetarismo por otra, según el cual el saneamiento drástico de las finanzas públicas sería un prerrequisito inevitable sin un efecto recesivo notable. Los autores son partidarios de una tercera vía, la de una intervención específica que integre las restricciones presupuestarias.

Este informe fue debatido en presencia del secretario de Estado del Primer Ministro de Economía, Finanzas e Industria, encargado de Comercio exterior, el 24 de junio de 2011. Este boletín, publicado bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta las principales conclusiones.

Balance de la situación

Para presentar unas recomendaciones de políticas económicas, se impone un balance de la situación de las restricciones presupuestarias así como de los principales puntos débiles del sistema productivo francés. En primer lugar, los autores dan un repaso a la literatura económica que ofrece unas cuantificaciones del efecto descontado a medio plazo de la crisis actual. Los distintos estudios, que se basan en procedimientos y metodologías diversos, distan de converger. Por prudencia, se quedan con un punto de consenso relativo: la crisis actual no debería afectar de manera duradera la tasa de crecimiento de la economía, pero sí habría generado una pérdida del PIB de un nivel que no se recuperará con ulterioridad.

Degradación de las finanzas públicas y la competitividad externa

Como primera constatación, los autores recuerdan que la deuda pública francesa ha aumentado considerablemente en los tiempos recientes en proporción al PIB. Si bien Francia se beneficia de unos tipos de interés relativamente bajos, un incremento de estos, de rebajarse la calificación del país, podría exigir un esfuerzo presupuestario considerable. Como segunda observación, subrayan el papel específico desempeñado por Alemania dentro de Europa. Recuerdan que el superávit exterior germano procede de una competitividad adquirida a costas de un rigor salarial impuesto desde hace unos quince años. Esta experiencia parece difícil de generalizar en todos los países europeos, precisamente por que el crecimiento alemán se ha visto alimentado principalmente por la demanda externa, sobre todo europea.

Los autores contemplan varios escenarios posibles, en función de que Alemania se acerque a las demás economías estimulando su propia demanda, de que la zona euro termine por no poder contener más los desequilibrios crecientes, o que las economías europeas sigan el ejemplo germano del rigor salarial. La trayectoria que parece más probable es la de una orientación, aunque sea parcial, de las economías como la francesa en la línea de Alemania. El informe se beneficia de un análisis muy detallado sobre las pérdidas de competitividad de Francia frente a Alemania (complemento C). Como mínimo, parece que los márgenes de maniobra de Francia son reducidos y que una recuperación de las cuotas de mercado de exportación sería bienvenida. Esta reactivación podría proceder de una actuación dirigida a ralentizar el aumento de los costes de producción, entre otros medios mediante la fiscalidad sobre el coste del trabajo. También podría lograrse

mediante unas políticas industriales ambiciosas que se exponen en el resto del informe.

Una inversión productiva mal orientada y unos bajos gastos de innovación

El balance de la situación continúa con una presentación detallada de la inversión de las empresas no financieras en Francia. En el plano macroeconómico, la tasa de inversión francesa es perfectamente comparable con la de economías desarrolladas como Alemania o los Estados Unidos. No obstante, esta constatación global oculta una fuerte heterogeneidad según el tamaño de las empresas. Concretamente, parece que las empresas de tamaño moderado tienden a invertir significativamente menos que en Alemania, lo que podría deberse a una mayor dificultad de acceso al crédito. En términos sectoriales, la inversión parece relativamente baja para los bienes intermedios, los bienes de consumo y los bienes de equipo. Finalmente, el contenido en tecnologías de la información de las nuevas inversiones realizadas en Francia, que materialicen la difusión de tecnologías innovadoras, es claramente inferior al de los Estados Unidos o el Reino Unido. Los gastos internos en I+D de Francia también van a la zaga; la propensión relativamente baja a patentar del país refleja la insuficiencia de la producción de innovación.

Este balance de la situación se completa con un análisis preciso de la situación financiera de las empresas galas. La tasa de ahorro y la de autofinanciación de las empresas tienden particularmente a la baja desde finales de los años noventa. La tasa de rentabilidad de las compañías francesas también ha registrado un descenso, si bien más reciente. Esta evolución conjunta de las tasas de ahorro y de rentabilidad es, con toda probabilidad, el síntoma de una verdadera fragilidad financiera. En cuanto a la tasa de endeudamiento de las sociedades francesas, está a medio camino entre los elevados niveles español y británico, por una parte, y los más bajos de Alemania y Estados Unidos, por otra. El coste del crédito para las empresas de tamaño moderado es, por otro lado, sensiblemente superior al concedido a las compañías más grandes, con un diferencial que supera el 1%.

¿Cómo estimular el crecimiento y consolidar las finanzas públicas?

La «tercera vía» que defienden los autores en materia de política económica consiste en respaldar las políticas con un fuerte efecto a medio y largo plazo, sin olvidar por ello la cuestión de su

financiación. Las políticas propuestas, situadas en el lado de la oferta, se desglosan en políticas horizontales y verticales:

- las verticales, es decir una versión moderna de la política industrial, tratan de apoyar el desarrollo de sectores dinámicos como el de la salud o las tecnologías limpias;

- las horizontales pretenden estimular la producción de conocimientos, desarrollar la *flexiseguridad* en el mercado de trabajo y liberalizar más el mercado de bienes.

Una nueva política industrial

Resulta necesario un replanteamiento de la política industrial por los motivos siguientes:

- en efecto, en situaciones de crisis los Estados protegen determinados sectores de la industria considerados decisivos, como el del automóvil;

- las economías europeas deben ser capaces de exportar para equilibrar sus balanzas por cuenta corriente; la desindustrialización y la especialización en actividades de servicios no comercializables en España o en Grecia están a la raíz de unos considerables déficits exteriores de estos países, mientras que Alemania acumula excedentes. Los mercados dudan a la vez de la capacidad de determinados Estados miembros de la zona euro para honrar sus reembolsos de deuda soberana y de la zona euro para proteger a dichos Estados contra unos ataques específicos. Las primas de riesgo asociadas a la deuda soberana griega ilustran bien esta situación;

- la I+D se lleva a cabo por la mayor parte en la industria (85%) ;

- las políticas europeas de desmantelamiento de las posiciones nacionales dominantes han demostrado su eficacia, pero las políticas comunes basadas en la cooperación (I+D, moneda y sobre todo competencia) que tienen que tomar el relevo se están ahora poniendo en tela de juicio;

- las políticas industriales adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial y basadas en la protección de determinados sectores, asociadas a una preferencia nacional en los pedidos del sector público, han demostrado ser muy eficaces (Japón, Corea del Sur). Aunque a continuación se hayan censurado estas políticas por permitir elegir arbitrariamente qué «campeones nacionales» se respaldarían, sería ilusorio pensar que la política económica pueda ser perfectamente neutra acerca de la organización sectorial del aparato productivo.

Para proponer una orientación fructífera de la política industrial, los autores se valen de varios trabajos empíricos recientes que establecen los resultados siguientes:

- el paso a la economía verde exige subvencionar los sectores «limpios»: el fenómeno acumulativo de «dependencia de la trayectoria» convierte el paso a las tecnologías verdes en menos probable en la medida en que las empresas han acumulado un dominio de los sectores contaminantes; por consiguiente, se impone la ayuda del Estado para reorientarlas;

- la ayuda sectorial es más útil para las exportaciones de un sector cuanto más difícil es el acceso de las empresas a la financiación bancaria y del mercado;

- la ayuda sectorial es más eficaz (en términos de cuotas de mercado de exportación) cuanto más descentralizado es el nivel de decisión, lo que justifica la lógica de constitución de *clusters*;

- las ayudas sectoriales parecen resultar más eficaces cuanto más competitivo es el sector al que se orientan;

- finalmente, y este resultado no es muy intuitivo, dentro de un mismo sector, la ayuda produce más efectos cuanto menos concentrada está, es decir, si está «dispersada» entre un gran número de empresas. No obstante, ello solo sería válido a escala de los grandes mercados, como China, los Estados Unidos o Europa.

La política sectorial propuesta por los autores se refiere a actividades que aún no se han transferido integralmente hacia los países emergentes: salud, energías limpias, sector digital. Se beneficiaría del respaldo de los polos de competitividad, y debe seguirse a distintos niveles –europeo, nacional o local– en función de la herramienta de promoción de la política sectorial utilizada.

Una política horizontal de crecimiento

Los autores destacan seis ejes para las políticas horizontales, retomando mayoritariamente las recomendaciones del informe del CAE de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen y Jean Pisani-Ferry (2007):

- hay que seguir invirtiendo en la enseñanza superior. La ley LRU [relativa a las libertades y responsabilidades de las universidades], diseñada para permitir mejorar el rendimiento de las universidades tanto en lo que se refiere a investigación como a inserción profesional, solo está empezando a dar sus frutos. No obstante, estos esfuerzos no deben hacer olvidar las debilidades de la enseñanza primaria y secundaria, como demuestran los inquietantes resultados del último informe PISA de la OCDE. Un estudio reciente del Centro de Análisis Estratégico (CAS) subraya que en Francia la supervisión de los

alumnos por parte de los profesores es relativamente baja: por consiguiente, vale la pena debatir el tema de los medios y el de la buena utilización de los recursos existentes;

- el apoyo a la competitividad exige particularmente unas medidas fiscales (transferencia de una parte de las cotizaciones sociales) y el desarrollo de una fiscalidad verde, que se tratan más adelante en el informe;

- hay que diseñar los buenos incentivos para aumentar la tasa de participación en el mercado de trabajo: incitación a la acumulación de los estudios y el empleo para los jóvenes, ampliación de la flexibilización de las condiciones que permitan proseguir una actividad profesional después de los 65 años. En cuanto a los poco cualificados, los autores observan que el salario mínimo (SMIC) ha registrado unas revalorizaciones sustanciales, afectando así el empleo de este tipo de trabajadores. Una moderación del SMIC, asociada a un incremento de los recursos empleados en la lucha contra la pobreza a través de la renta de solidaridad activa (RSA), sería deseable.

- los mercados de bienes y del trabajo presentan unas rigideces demasiado importantes. En el primero, deberían flexibilizarse las barreras a la entrada de numerosas profesiones (taxis, notarios...), con la excepción de las profesiones médicas, evitando a la vez perjudicar a los profesionales que hayan tenido que adquirir sus licencias. Por otra parte, algunos sectores (transportes, comercio, electricidad...) se caracterizan por unas reglamentaciones anticompetitivas, que hay que flexibilizar. Por ejemplo, las autorizaciones de implantación de las grandes superficies deberían basarse exclusivamente en consideraciones de competencia. Las evaluaciones cuantitativas indican que una flexibilización sustancial del mercado de bienes llevaría a una elevación de medio punto en el crecimiento del PIB, una cifra nada desdeñable. En cuanto al mercado de trabajo, el componente de seguridad de la *flexiseguridad* es muy insuficiente en el estado actual. En particular, los derechos a la formación aún son difíciles de transferir y siguen vinculados a los empleos y no a los trabajadores. Además, la formación continua es demasiado específica, mientras que debería ser general para permitir adaptarse a un nuevo empleo. Un sistema de bonus-malus en las cotizaciones del seguro de desempleo en función de la proporción de empleados que cursen una formación que otorgue un diploma sería un instrumento incitativo para las empresas. Finalmente, los derechos adquiridos no deberían depender de la antigüedad en una empresa en particular, sino que deberían acumularse en cuentas individuales;

- debería realizarse un esfuerzo temporal, en respuesta a la crisis, para alentar más la inversión a través de varias vías: una reducción del impuesto sobre los beneficios reinvertidos y el mantenimiento y recalibración del crédito fiscal a la investigación, el cual, pese a las estrategias de optimización fiscal que ha suscitado, refuerza claramente el atractivo de Francia;

- el «Gran préstamo» de 35.000 millones de euros es una iniciativa original y crucial en torno a la cual se desplegará el esfuerzo de inversión en inteligencia. Aunque permite alimentar unas esperanzas ambiciosas, también hay que tener en cuenta los escollos a evitar. Para empezar, una dispersión excesiva evitaría la aparición de universidades de excelencia. Además, existe el riesgo de que la selección de algunos proyectos sustituya a unos gastos presupuestarios a la baja con unos objetivos a corto plazo, en vez de completarlos con miras a larga distancia. Finalmente, el carácter no consumible de una parte considerable del presupuesto y los bajos rendimientos de la renta fija exigen imperativamente una articulación con la financiación privada.

Una reforma fiscal que respalde el crecimiento

La reforma fiscal propuesta tiene como objeto no solo aportar los recursos necesarios para los gastos arriba indicados (inversión en el conocimiento, estímulo de la competitividad), sino también poner remedio a los principales defectos del sistema fiscal actual. Entre ellos, los autores identifican el fuerte lastre de las cargas sociales sobre el empleo asalariado, la moderada progresividad de los tributos y un recurso insuficiente a aquellos poco distorsionantes, como el impuesto sobre sucesiones.

Puesto que la consolidación de los gastos exige unos arbitrajes, por muy dolorosos que sean, los autores proponen la reducción de los nichos fiscales más costosos y cuyos efectos sobre el empleo son menos evidentes, como por ejemplo el IVA reducido sobre la restauración y la construcción, así como la desgravación de las horas extras, que no ha tenido, según los estudios citados por los autores, el efecto esperado en términos de creación de empleo. También podría contemplarse reexaminar otros nichos. Los autores precisan sobre este punto que se trata de ejemplos, y que haría falta un estudio más detallado para llevar a cabo precisamente estos difíciles arbitrajes.

Una segunda propuesta consiste en una transferencia de las cotizaciones sociales para

financiar los gastos no contributivos (seguro de enfermedad salvo prestaciones diarias y familiares) hacia la Contribución Social Generalizada (CSG). Aparte del hecho de que nada justifica que las prestaciones independientes de las rentas del trabajo se financien exclusivamente mediante estas mismas rentas, la transferencia hacia la CSG ampliaría considerablemente la base, incluyendo las rentas del capital. De este modo, con unas prestaciones constantes, podría contemplarse una reducción de hasta 6 puntos de cotización, pero esta transferencia suscita dificultades técnicas y requeriría claramente tiempo.

Por su parte, el restablecimiento de una dosis adicional de progresividad presentaría la doble ventaja de procurar unos ingresos suplementarios y de hacer más fácilmente aceptables las medidas que exijan esfuerzos para todos, como la moderación salarial. Los autores proponen, entre otras cosas, aparte de la desaparición del llamado escudo fiscal [límite de los impuestos totales al 50% de los ingresos], la creación de un tramo suplementario en el impuesto sobre la renta y la rebaja de los techos de los créditos fiscales. Una parte de los recursos podría emplearse para la ampliación de la RSA a los jóvenes de menos de 25 años. Finalmente, el impuesto sobre sucesiones, que solo representa un 0,4% del PIB, podría aumentarse, ya que este tributo tiene poco carácter distorsionante. En cambio, los autores no están a favor de la fusión del impuesto sobre la renta con la CSG, que no presentaría ninguna ventaja específica (es decir, todo lo que se supone que permitiría hacer podría lograrse sin una fusión) y que se caracterizaría por numerosas dificultades técnicas e inconvenientes económicos, que se exponen en el informe.

Por último, también podría reformarse la fiscalidad de las empresas. En particular, la deducibilidad total de los intereses de préstamos reduce en igual medida la base imponible de las compañías francesas. Una reorientación de esta deducción similar a la efectuada en Alemania generaría unos 11.000 millones de euros de ingresos en tres años.

Cálculo de los costes y ganancias esperados

El cálculo del coste de los gastos contemplados es acorde con el del informe del CAE de Aghion, Cette, Cohen y Pisani-Ferry (2007), es decir un punto del PIB, distribuido en este caso en 0,7 puntos para los gastos de I+D y enseñanza, y 0,3 puntos para las políticas horizontales (apoyo a los desempleados, flexibilización de las rigideces de los mercados de bienes y del trabajo). La

financiación podría verse parcial o incluso totalmente asegurada con la eliminación de nichos fiscales.

Los efectos positivos sobre el crecimiento se evalúan comparando los resultados en términos de crecimiento de varios grupos de países: anglosajones, escandinavos y del eje del Rin. Una evaluación prudente concluye que estas reformas reducirían en la mitad el diferencial entre Francia y los países escandinavos en términos de acceso a la enseñanza superior, y alinearían su grado de rigidez medio en los mercados de bienes y del trabajo con los de estos mismos países. La ganancia de la tasa de crecimiento se elevaría entonces a tres cuartos de punto, lo que es realmente considerable. No obstante, cabe precisar que la ganancia solo sería progresiva y que una parte debería desaparecer a largo plazo debido a los efectos de difusión.

Comentarios

Jean-Philippe Cotis observa que en los Estados Unidos, la crisis podría tener un efecto nefasto duradero sobre la tasa de crecimiento, pero que es poco probable que ello sea el caso en Europa. No obstante, en Francia, la cuestión del apoyo al crecimiento adquiere más importancia en la medida en que, durante los años anteriores a la crisis, el crecimiento de la productividad fue relativamente bajo. Las medidas preconizadas por los autores recuerdan las de la OCDE.

Jean-Hervé Lorenzi opina que este informe es a la vez ambicioso y de actualidad. Aporta su contribución al debate apuntando que también habría que tener en cuenta las cuestiones del envejecimiento de la población —que tiene unos efectos tanto sobre el mercado de bienes como sobre el laboral— y la del ahorro a largo plazo —cuyo estímulo mediante incentivos fiscales resulta indispensable para una política de inversión masiva.

Jean-Pierre Vesperini observa que la magnitud de la crisis actual se ha reducido considerablemente mediante el recurso a unas políticas keynesianas modernas. Precisa que el elevado valor del euro frente al dólar ha afectado la demanda externa —cuyo papel no debe desestimarse—, y que una depreciación del euro sería bienvenida. También insiste en la importancia de aumentar la tasa de empleo en Francia. Por último, considera que las restricciones presupuestarias exigen, aparte de reexaminar determinados nichos fiscales, una reducción del gasto público, especialmente los gastos de servicios generales.