

Reformes estructurals a la UE: promeses de prosperitat futura

La posada en marxa del programa Next Generation EU (NGEU)¹ obre la «finestra d'oportunitat» reformadora més clara en anys, per no dir en dècades, a Espanya i a altres països de la UE. Una part d'aquesta esperança ve de les inversions estructurals que es financen, però també són fonamentals les reformes econòmiques associades al programa. Les reformes promogudes «des de Brussel·les», però, no esgoten l'agenda reformista dels països europeus. En aquest article, explorarem el contingut de les agendes de reformes estructurals considerades pels països de la UE, ja vinguin de la mateixa Unió o de l'àmbit nacional, i la raó per la qual es configuren d'una determinada manera. Serà un exercici molt il·lustratiu per perfilar quin tipus de futur es busca a Europa.

Reformes estructurals: una definició

Comencem amb una pregunta senzilla: en què consisteixen les reformes estructurals? Si aquesta qüestió s'hagués fet al començament dels anys noranta del segle passat al conjunt dels economistes, la resposta més probable hauria estat alguna variant de «qualsevol intervenció en l'economia que generi un increment del creixement a llarg termini». Si haguéssim repetit la pregunta dues dècades després, cap al 2010, aquest consens hauria inclòs, possiblement, a més de l'objectiu d'eficiència anterior, que les accions tinguessin també efectes equitatius. Avui dia, el més probable és que se sumés un tercer element a la resposta i que aparegués l'afegit que aquest creixement fos, a més a més, sostenible des d'un punt de vista mediambiental. Així, doncs, la visió actual és que les reformes estructurals són actuacions que permeten millorar l'eficiència, l'equitat i la sostenibilitat de l'economia i, d'aquesta manera, permeten generar més benestar futur per a més persones.

Aquest qüestionari hipotètic pretén fer patent un element clau que no sempre es posa de manifest: l'agenda de les reformes estructurals no està esculpida en pedra, sinó que depèn del moment històric. I aquesta dependència és deguda a dos elements. El primer, que les tendències claus per a l'economia varien, en especial la demografia i la tecnologia. El segon, que els condicionants polítics i socials també evolucionen. No és el mateix reformar un país en ple *boom* demogràfic, en plena transició cap a la industrialització i amb un règim no democràtic (llegeixi's el desenvolupisme espanyol de la dècada del 1960), que fer-ho en un país immers en una revolució digital, oberta internacionalment, amb una democràcia plena i envellint ràpidament, com l'Espanya actual.

Els condicionants de l'agenda de reformes

Doncs bé, quina és l'agenda actual que necessiten Espanya i Portugal? Malgrat que, a vegades, tendim a pensar en termes molt idiosincràtics, i en alguns aspectes està justificat, la veritat és que la majoria de països de la UE comparteixen un nucli dur de reformes estructurals necessàries. És lògic, ja que hem dit que les tendències econòmiques i els condicionants polítics i socials són semblants, per no dir comuns, a la majoria dels països europeus. Així, doncs, a quines condicions hauria de ser capaç de respondre una agenda de reformes europea?

En primer lloc, hauria de facilitar no solament l'adaptació, sinó també l'aprofitament de les possibilitats de l'accelerat canvi tecnològic i donar resposta a les exigències de la transició demogràfica, en particular a les implicacions de l'envelliment de la població i de l'allargament de l'esperança de vida. En segon lloc, aquesta agenda s'hauria d'adaptar a un context internacional molt específic, el que deriva de formar part de la UE. Finalment, les reformes hauran de ser adoptades i implementades en uns països que comparteixen el fet de ser democràcies plenes, tot i que amb un increment de la polarització, i amb tendència a la desconfiança de cara al futur, que es trasllada a una certa visió defensiva de l'*statu quo* europeu en sentit ampli.

Ara com ara, deixem de banda aquest últim element, que té molt a veure amb com fer bones reformes, tema del següent article del Dossier,² i centrem-nos en les dues primeres qüestions, que estan relacionades. El fet de ser membre de la UE implica que es participa d'una determinada concepció compartida del tipus de societat i d'economia a la qual es vol arribar. Quin? Els continguts mateix de l'NGEU generen un seguit d'adjectius que descriuen bé aquesta visió: la UE del futur vol ser verda, digital, inclusiva, cohesionada (territorialment i socialment), sostenible, resilient i orientada al futur.

Però ser part de la UE també comporta una exigència en les reformes que, de manera general, no s'esmenta: han de servir per reforçar la integració europea i, en particular, la seva dimensió econòmica. D'entrada, l'existència mateixa de l'instrument de l'NGEU, pel que comporta de salt en la capacitat de despesa i de noves opcions de finançament, és un element federalitzant de primer ordre. Recordem que, per finançar el programa, es produirà un augment significatiu del sostre de recursos propis del presupost de la UE i s'emetrà deute europeu. A més a més, i com ha succeït en el passat amb altres instruments, el fet que l'NGEU tingui un calendari definit no implica que no es pugui reactivar en el futur davant xocs econòmics adversos. En definitiva, l'NGEU generarà una herència en forma de més ingressos i, potencialment, de capacitat de despesa i d'inversió futurs si fos necessari.

1. Per a més detalls sobre l'NGEU, vegeu l'article «Capacitat de transformació i impacte macroeconòmic de l'NGEU», en aquest mateix Dossier.

2. Vegeu l'article «Reformar bé: missió impossible?», en aquest mateix Dossier.

Un segon aspecte que tampoc s'acostuma a esmentar és que, quan les reformes vinculades a l'NGEU es desenvolupin, la zona de l'euro podrà funcionar millor com a àrea monetària. Per exemple, la reducció de les rigideses laborals propiciarà que la resposta davant xocs futurs es basi més en ajustaments de salaris i no d'ocupació, que és el que succeeix en l'actualitat.³

Així, doncs, l'NGEU comporta un doble objectiu: l'acceleració cap a una UE del futur més eficient, equitativa i sostenible i un salt qualitatiu en matèria d'integració europea. Aquesta doble esperança, ho hem dit més amunt, gira al voltant de dos eixos diferents, una sèrie d'inversions amb finalitat estructural i un seguit de reformes estructurals. Aquestes últimes varien en funció del país, però, de fet, comparteixen una concepció comuna (ja se sap, reflex d'uns condicionants econòmics, polítics i socials semblants, esmentats més amunt). Però és que, a més a més, les reformes estructurals que hi ha damunt la taula no són solament les que proposa Brussel·les, sinó que els estats també tenen les seves estratègies.

Inferir una agenda reformista nacional tipus: del particular al comú

És rellevant, per tant, identificar una agenda nacional tipus. Aquest no és un exercici senzill, i l'ideal seria inferir directament un seguit d'elements compartits a partir del que proposen fer els països avançats en matèria de reformes. Aquest enfocament de «baix a dalt» ens proporcionaria la tranquil·litat d'anar filtrant diferències polítiques, sectorials, socials, culturals i nacionals i d'arribar a una visió de conjunt.

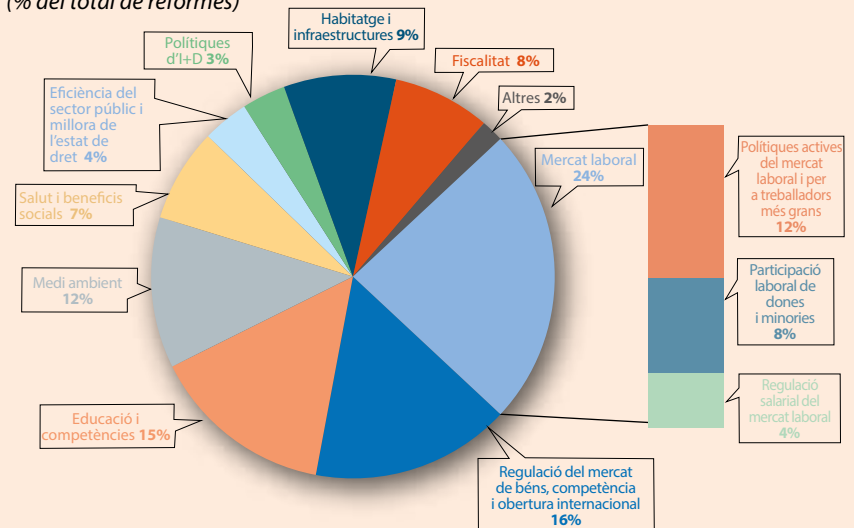
Aquesta és, precisament, la metodologia que proposa l'OCDE en un estudi recent i que té la virtut d'aclarir què hi ha actualment damunt la taula de les societats avançades en matèria de reformes.⁴ El gràfic adjunt, elaborat en funció de dades de l'OCDE, però que reagrupa les categories per delimitar millor les palanques estructurals que s'intenta activar, és molt il·lustratiu. Gairebé tres quartes parts de les reformes estructurals dels països avançats se centren en quatre àmbits. El primer, fonamental en qualsevol societat moderna, és el del mercat laboral. Només un mercat laboral eficient podrà generar les condicions de base per neutralitzar, en un dels seus punts clau, la desigualtat. Aquí els països proposen una triple estratègia: la millora de les polítiques actives, amb especial èmfasi en la reconversió dels treballadors més grans; l'augment de la participació de les dones i dels col·lectius minoritaris, i, finalment, els canvis en el salari mínim.

El segon àmbit és el nucli dur de qualsevol economia competitiva: assegurar una competència justa, tant interna (mercats de productes, política de competència) com externa (obertura exterior). La tercera àrea és l'educació, en sentit ampli. Aquí es busca actuar sobre l'acumulació de capital humà, factor fonamental del creixement a llarg termini, amb incidència tant sobre l'educació, en el sentit més formal, com sobre la disponibilitat de competències clau. Per acabar, la quarta àrea temàtica prioritzada és la mediambiental, que inclou aspectes com reduir la contaminació, incorporar les externalitats ambientals als preus dels béns i actius o accelerar el ritme inversor en infraestructures verdes. El terç restant d'accions estructurals se situa en àrees com la salut i els beneficis socials (reflex dels temps de pandèmia que vivim), l'eficiència del sector públic, la millora de les regles del joc institucionals (és a dir, de l'estat de dret) i l'estímul de la política de recerca i d'innovació.

Es tracta d'un menú raonable, reflex dels temps, i que combina els objectius de les reformes estructurals que s'han anat afegint en cada època: l'eficiència, l'equitat i la sostenibilitat. La qüestió ara és passar d'aquesta agenda prototípica a la realitat, és a dir, toca aterrar en allò més difícil: com reformar. O, en altres paraules, toca centrar-se en la ciència i en l'art del bon reformar. Un tema fonamental al qual dediquem el següent article.

Alex Ruiz

Països desenvolupats: agenda de reformes estructurals (% del total de reformes)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de l'OCDE.

3. És a dir, en termes acadèmics, la zona de l'euro serà una mica més a la vora de ser allò que s'anomena una Àrea Monetària Òptima.

4. OCDE (2021), «Going for growth 2021: Shaping a Vibrant Recovery».