

FOMENTO A LA EXPORTACION ESPAÑOLA

En el artículo siguiente, **Francisco Rivillas** analiza las posibilidades que el sector exportador ofrece ante la crítica situación de la economía. Partiendo del hecho de que la política de promoción y apoyo a la exportación debe ser un complemento de la política económica general, el autor analiza las posibilidades que ofrece la exportación española en la situación actual, y estudia las medidas que serían más eficaces y viables en su aplicación. En su opinión, el sistema actual exigiría un nuevo planteamiento de la desgravación fiscal y de los incentivos para la constitución de consorcios exportadores.

LA crisis por la que atraviesa la economía mundial, aunque tiene sus raíces en planteamientos más amplios (modo de crecimiento, confrontación de áreas de influencia, nacionalismos, relaciones de dominio, y un largo etcétera), se ha manifestado muy especialmente en el campo de los intercambios comerciales. Su aparición en el escenario mundial ha dejado a muchos responsables del mundo económico sorprendidos y a otros sin unas directrices definidas de actuación. Tras más de un decenio con una intensificación de los intercambios y una progresiva participación de los países desarrollados en el mercado mundial, la tendencia se invierte repentinamente a partir de finales de 1973, produciéndose una rápida contracción de los intercambios como consecuencia de los desequilibrios comerciales aparecidos. Así, el año 1974 se cerró con sólo un 5 % de crecimiento de las exportaciones mundiales,

frente al 13 % del año anterior. Y ya en 1975, el comercio mundial sufría por primera vez, tras la Segunda Guerra Mundial, y excepción hecha de la leve crisis de 1958, una reducción.

Desde entonces hasta ahora, las medidas adoptadas generalizadamente por los países han dado su resultado. Desde 1975 prácticamente todos los países industrializados han tomado medidas de apoyo a la exportación y la experiencia ha demostrado que han sido más eficaces que las instrumentadas para reducir las importaciones. De hecho, el equilibrio de las balanzas deficitarias se ha conseguido en mayor medida por el lado de la exportación y, por qué no decirlo, del mantenimiento de los precios de las materias primas, del juego de los tipos de cambio y del «reciclaje» de los excedentes de capital.

Hoy, tras la nueva revisión de precios energéticos, la situación vuelve a recrudecerse y parece

volverse por el camino andado. Hay que emprender o continuar las reformas necesarias para adaptar la economía a los nuevos parámetros de crecimiento, y en ello la exportación puede jugar un papel importante en el período de adaptación, sin por ello olvidar que para conseguir un sector exportador dinámico y de peso es necesario tomar medidas institucionales que no siempre serán del agrado de todos los componentes del sector exportador.

LA EXPORTACION COMO OBJETIVO DE LA POLITICA ECONOMICA

Antes de seguir adelante en el intento de ver qué medidas en el ámbito exportador pueden *ayudar* a salir de la crisis a la economía española, conviene hacer, aunque sea de manera sucinta, algunas consideraciones generales sobre el papel de la exportación dentro del interrelacionado mundo macroeconómico.

En primer lugar, hay que decir que aumentar el volumen exportador no es un objetivo en sí, sino que se trata de un instrumento para conseguir objetivos finales que se pueden identificar con el crecimiento del producto total o si se hace de una manera selectiva, con el apoyo indirecto a unos sectores prioritarios que interesa fomentar.

Desde la perspectiva del crecimiento cuantitativo «per se», la exportación incide en dos áreas directamente: en la balanza de pagos y en la demanda global. Y desde una óptica de reasignación de recursos, el

comportamiento de las ventas al exterior puede orientarnos sobre los sectores más dinámicos de cara a una reestructuración sectorial. Veamos, de manera esquemática, cómo incide en cada uno de estos elementos que se analizan, las peculiaridades del caso español.

La exportación puede ser el sustitutivo compensador de los tradicionales componentes equilibradores de nuestra balanza de pagos. Reducir las importaciones implica fuertes efectos recesivos, dada la rigidez del caso español.

El endeudamiento, dado el nivel alcanzado y el turismo y las remesas de emigrantes, por su dependencia de la coyuntura internacional no pueden desempeñar el papel de los años sesenta. Queda pues, la exportación.

VENTAJAS Y POSIBILIDADES DE LA EXPORTACION

La exportación no es ni puede ser la panacea que nos libere de los efectos de la crisis, pero sí que puede ser el medio que ofrece más posibilidades para pagar la factura manteniendo un cierto nivel de crecimiento; al menos así lo ha demostrado en estos dos últimos años.

El mantener la prioridad del sector exportador ante los distintos objetivos de la política económica supondría, entre otros, los siguientes aspectos positivos:

— Permitiría mantener cierto dinamismo en la actividad pro-

ductiva, compatible con una política estabilizadora y necesaria para amortiguar el difícil problema del paro.

— La posibilidad de acceder a nuevos mercados supone, además de las ventajas inherentes a las economías de escala y aumento de productividad, la salida para productos que el mercado español de forma aislada no puede absorber con un mínimo de rentabilidad. Piénsese en productos de tecnología punta (electrónica) o de gran volumen de costes fijos (siderurgia o automotriz). A su vez, puede aliviar los problemas de exceso de capacidad de los sectores industriales donde se concentró la inversión en los últimos años (petroquímica, naval y siderúrgico) y a paliar los problemas de «stockage» derivados de la atonía de la demanda interna.

— Permite aclarar qué sectores son competitivos, evaluando la eficiencia de las ayudas estatales y coadyuvando, a una reasignación de recursos más acordes con la productividad.

Ventajas genéricas que revisiten en el caso español las peculiaridades siguientes:

— El bajo nivel de partida del sector exportador. España inicia tarde su apertura al exterior y su rápido despegue industrializador de los años sesenta, desfazado en el tiempo con los países europeos, le confiere unas especiales características: incorporación de medios de producción con tecnología más reciente, costes salariales inferiores a los de sus competidores europeos, etc.

— La estructura de las exportaciones. Por productos España

dispone, dado su nivel de desarrollo alcanzado, una tecnología intermedia muy demandada por los países que inician su industrialización y quieren compatibilizar el crecimiento rápido y una importante incorporación de factor trabajo. Geográficamente las ventas se orientan en algo más de la mitad a la CEE y EE.UU., y el resto hacia áreas poco desarrolladas: Oriente Medio, Norte de África y Latinoamérica. Distribución que permite diversificar nuestra exportación y hacerla menos sensible a los cambios en una u otra área.

Constatan estas posibilidades los trabajos realizados sobre la dependencia de nuestras exportaciones (1). La sensibilidad respecto a los precios, tanto de las exportaciones como de las importaciones es bastante baja, siendo inferior la de estas últimas. Ello refleja los reducidos resultados de una devaluación a medio plazo. En cuanto a las elasticidades producto, la exportación ofrece una importante sensibilidad a la evolución de las economías receptoras de nuestros productos; sin embargo, su valor es algo inferior a la de otros países industrializados. Hecho que se explica por el bajo nivel de partida de nuestro sector exportador y que hace a éste depender en menor grado de la coyuntura internacional.

Sin embargo, convendría disponer de una evaluación de la incidencia macroeconómica como se ha hecho para el caso alemán (2). En él se evalúa, de un lado, el volumen de desempleo que generaría el aumento de un determinado volumen de importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo y, de otro, la creación de empleo que

generaría un aumento de las exportaciones de la misma magnitud. Pues bien, dada la estructura comercial alemana, los sectores más afectados negativamente serían la industria de utilaje, la textil, cuero y pieles, y del juguete. Por el lado de creación de empleo sectorial: construcción mecánica, vehículos y siderurgia. En su conjunto, el estudio concluye que si el aumento de importaciones es del mismo volumen que el aumento del monto exportador, los empleos creados podrían compensar casi la totalidad de los suprimidos. No obstante, su incidencia en el empleo es importante, pues exige una conversión profesional difícil de realizar, ya que los empleos suprimidos serían de personas sin cualificar y las demandas, de personal altamente cualificado (aproximadamente la tercera parte con enseñanza superior). Resultados que para el caso español podrían ser orientativos del serio problema que plantea la crisis.

Por último, queda el tema si el cambio en la estructura de las exportaciones españolas operado a finales de los sesenta ha incidido en los factores explicativos de comportamiento del sector exportador. En la estimación de la oferta de exportaciones realizadas por Donges (3) en base al período 1959-71 se constatan mayor elasticidad de la exportación respecto a la demanda interna que a los precios. Esta constatación del carácter residual de la exportación demostrado para los años sesenta se atenúa en los años setenta. En efecto, una reestimación (4) de la ecuación de Donges para el período 1971-78 pone de manifiesto una inversión en el carácter explicativo de la demanda interna y los precios. Apreciándose una caída de la elasticidad respecto a la utilización de la capacidad productiva y una mayor sensibilidad a las variaciones en los precios.

MEDIDAS ALTERNATIVAS DE POSIBLE ADOPCION PARA DESARROLLAR EL SECTOR EXPORTADOR

Las medidas encaminadas a fomentar la exportación española no pueden tomarse desde una óptica aislada, pues podrían tarde o temprano volverse contra la finalidad a perseguir.

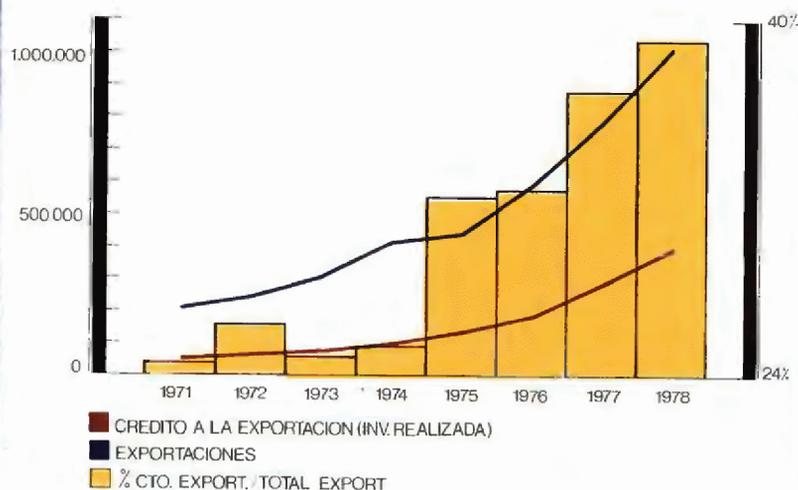
Para desarrollar la exportación hay que aumentar la competitividad. Pero una competitividad en sentido amplio que abarca desde la estructura productiva hasta el nivel general de precios.

Factores que inciden directamente en la exportación: la competitividad en sentido amplio

En la determinación de la competitividad juegan numerosos parámetros: el coste de producción (salarios y tipo de interés), el precio interior y exterior (tipo de cambio e incentivos fiscales), la capacidad de promover productos nuevos, prontitud en la remesa, perfeccionamiento técnico de los productos, asistencia técnica y condiciones de financiación.

Evidentemente, el coste de producción juega un papel importante. Pero en contra de lo que muchos suponen no siempre es determinante. Dentro de los costes de producción, la experiencia empírica apunta por dar más importancia a los costes

EXPORTACION Y CREDITO A LA EXPORTACION



Fuente: D. G. A., B. E. E.
Elaboración: Servicio de Estudios del Banco Exterior de España.

del capital que a los salarios. En efecto, como puede observarse en el cuadro, países de fuerte capacidad exportadora tienen en la industria costes medios de mano de obra muy elevados (5). La competitividad, por tanto, habrá que buscarla también moderando costes del capital mediante una política monetaria que logre unos tipos de interés más competitivos.

COSTE MEDIO POR HORA EN LA INDUSTRIA

(Diciembre de 1977. Marcos
corrientes)

EE. UU.	16,2
Austria	12,0
Francia	11,3
Italia	10,6
Japón	10,6
Gran Bretaña	7,8
Alemania	18,7
Bélgica	18,6
Dinamarca	18,1
Países Bajos	17,8
Suiza	17,2
Suecia	17,0

Los precios juegan un importante papel cuando se puede decidir sobre el mercado de divisas. Pero éste no es el caso español. La peseta depende de una serie de monedas fuertes y su comportamiento a medio plazo lo decide el saldo de su balanza de pagos. Cualquier decisión en este sentido queda fuertemente condicionada por la evolución de los demás componentes de nuestras cuentas con el exterior, hasta ahora de mayor peso que la exportación. Hoy día, con el nivel de reservas alcanzado, difícilmente podría sostenerse una posición infravalorada de la peseta, no sólo por la repercusión en el nivel de precios transmitidos por las im-

portaciones, sino también por la apreciación inducida por la demanda de pesetas derivada de las entradas de capital.

Concluyendo, podemos decir que la posición de un producto sobre un mercado no es sólo función de la oferta, sino que la demanda juega también un papel esencial. Y que, por tanto, los restantes factores enunciados, sobre los que se debe apoyar un sistema de promoción de exportaciones, juegan muchas veces un papel decisivo.

LA POLITICA DE PROMOCION Y FOMENTO COMO INSTRUMENTO

La eficacia de un sistema de promoción de exportaciones no sólo depende del grado de desarrollo de éste, sino también de la compenetración con los objetivos generales de la política económica. En una situación de partida como la actual, hay que decidir cuanto antes el modelo de crecimiento a seguir: si se va a intentar crecer poco o mucho; si el objetivo prioritario va a ser el paro o la inflación; qué orientación tomará nuestra política exterior, etc. Todo ello reviste especial interés, pues conocidos estos objetivos podrá decidirse qué sectores requieren un apoyo decidido en base a una estructura de comercio a perseguir que nos permitirá, en base al tipo de destinatarios, productos y competidores, conocer qué instrumentos son los más apropiados para colocar los productos y cuáles son las condiciones exigidas por la competencia.

El actual sistema de instru-

mentos de promoción y fomento a la exportación consta de un cuadro de estímulos de fomento (financieros, arancelarios, fiscales) y de promoción y ordenación comercial (Ferias y Exposiciones, Misiones comerciales, información y propaganda) perfeccionable pero bastante completo. Perfeccionamiento que podría centrarse en tres puntos.

En primer lugar, el tema de la desgravación fiscal. Esta devolución del gravamen indirecto supone un importante inconveniente en las condiciones de su aplicación. Independientemente de si su valoración actual es equiparable al gravamen indirecto en destino —hecho que en caso contrario podría denunciarse en el GATT— los costes financieros derivados del retraso de los pagos supone una penalización para el exportador español.

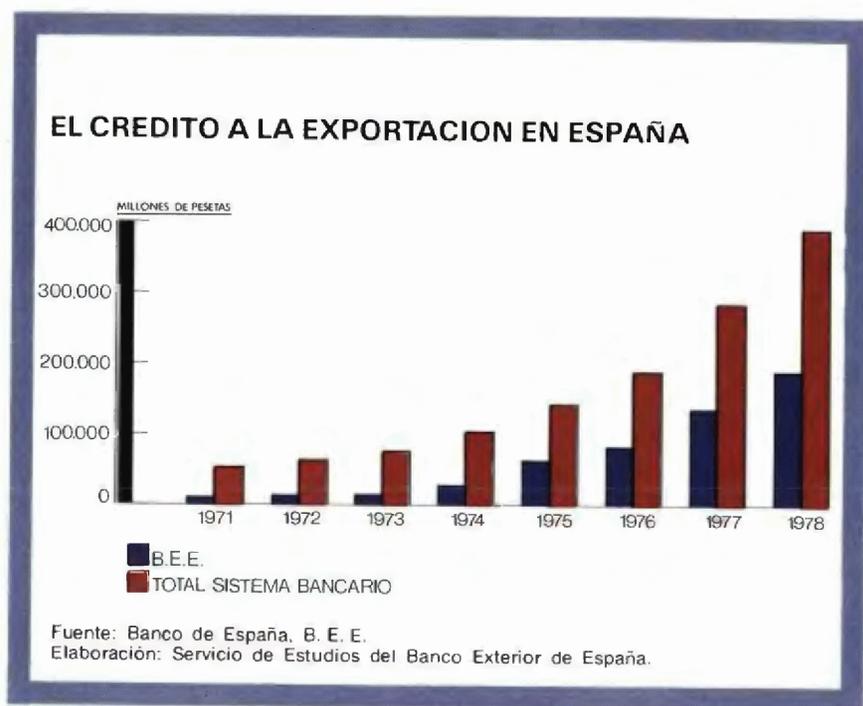
En segundo lugar, intensificar la política de promoción comercial con vistas a la pequeña y mediana empresa. No conviene olvidar que un país como Estados Unidos ha centrado gran parte de sus esfuerzos en la promoción de exportaciones en los apoyos directos a las pequeñas compañías. En este sentido convendría incentivar —posiblemente la fórmula más adecuada sería la de facilidades financieras—, la creación de empresas de comercialización que se encargaran de gestionar todo lo concerniente a la operación, desde la búsqueda del cliente hasta la financiación, incluidos los trámites burocráticos. Función que en muchos casos ya cubren bastantes bancos extranjeros a través de departamentos «ad hoc» y que empiezan a ofrecer algunos españoles.

Por último, dado que la política de fomento es una política de acompañamiento de la política económica general y su eficacia viene limitada al grado que se consiga igualar la inflación a la de los competidores, al tipo de cambio adecuado y a la mejora de la estructura industrial y agrícola del país, sería necesario, ante la evidente urgencia de afrontar una reestructuración sectorial y demás objetivos planteados, un ente específico para su coordinación. Análogamente a Italia, podría consistir en una comisión interministerial de Planificación Exterior dependiente de la máxima autoridad económica, y en la que estuviesen representados el Ministerio de Asuntos Exteriores y los ministerios económicos (6).

EL FOMENTO FINANCIERO: EL CREDITO A LA EXPORTACION

Sin lugar a dudas, los instrumentos de apoyo financiero a la exportación, dadas las circunstancias actuales, han pasado a un primer plano entre los objetivos de las políticas de fomento a la exportación.

Los factores que pueden destacarse en su creciente importancia, en opinión del profesor Martínez Cortiña (7), son: el aumento absoluto y relativo de los bienes de equipo en los países industrializados, la limitada capacidad de financiación de los países subdesarrollados para satisfacer su demanda de bienes de equipo, los desequilibrios de las balanzas de pagos, la penetración económica y la insufi-



ciencia de los medios de financiación clásicos.

En España, la actual organización y distribución de funciones de crédito a la exportación corresponde a la establecida por la Ley sobre Ordenación y Régimen del Crédito Oficial, del 19 de junio de 1971. Desde entonces la organización institucional se sienta sobre la doble base de una concurrencia generalizada de todas las entidades financieras y una específica para el Banco Exterior de España. Este último una vez cubierto su coeficiente puede disponer de los fondos suministrados por el ICO.

Los resultados de la ordenación de 1971 quedan recogidos en el importante dinamismo que adquiere el crédito a la exportación en los años setenta, como demuestra que en el período 1971-78 prácticamente se han multiplicado por ocho los recursos que el exportador dispone para financiar sus exportaciones.

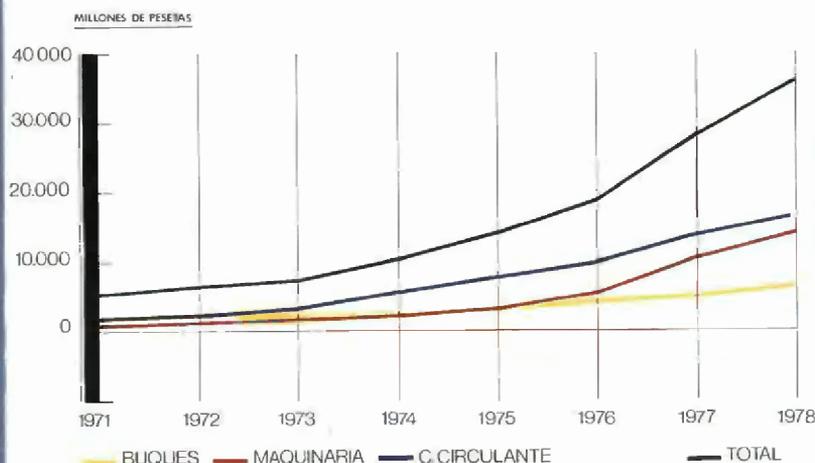
En cuanto a las modalidades crediticias que ofrece el sistema, puede decirse que, con la incorporación del crédito comprador en 1974 y la prefinanciación de bienes de consumo con pedido en firme, España dispone de un cuadro de figuras crediticias homologable a cualquier país industrializado (Véase tabla sinóptica).

Las medidas a adoptar parece, por tanto, que deberán tener un carácter consolidador e intensivo. A grandes rasgos los frentes de actuación pueden ser los siguientes:

— Prioridad a las fórmulas modernas de financiación de exportaciones: crédito comprador, financiación por unidades de producción, *leasing* y *factoring*.

— Facilidades a la expansión de la red bancaria en el extranjero e incentivación al papel que

CREDITO A LA EXPORTACION POR CLASES DE BIENES



Fuente: Banco de España, B. E. E.
Elaboración: Servicio de Estudios del Banco Exterior de España.

los bancos pueden realizar en el ámbito de los servicios comerciales: información a la clientela exterior, asesoramiento financiero, formación sobre transacciones exteriores y prospección de mercados, etc.

— Consolidación del esfuerzo financiero realizado en los últimos años para alcanzar los estándares de nuestros países competidores. Dado el desfase temporal con el que se inició un apoyo financiero decidido —dos años más tarde que Italia, Francia, Japón y Gran Bretaña— y al bajo nivel de partida, es necesario consolidar esta expansión mediante nuevas asignaciones de fondos. Apoyan este esfuerzo final el dilatado plazo de amortización, que hace que las cancelaciones no sean aún suficientes para sostener el nivel requerido. En el futuro, estimable en el bienio 1980-81, es de esperar una caída de las necesidades netas, a la vez que se alcance unos estándares equiparables, a los euro-

peos pero para ello es necesario mantener la prioridad del sector exportador.

CONCLUSIONES GENERALES

— La política de promoción y apoyo a la exportación es un complemento de la política económica general. La competitividad de nuestras exportaciones puede intensificarse coyunturalmente con las medidas de fomento, pero a medio plazo exige una estrecha coordinación con la política sectorial, fiscal y monetaria. De ahí la necesidad de crear un ente coordinador de la estrategia exterior. Análogamente al CIPES (Comité Interministerial para la Planificación Económica Exterior) italiano, deberían estar representados los ministerios económicos y el de Asuntos Exteriores.

— Dada la estrecha vinculación entre crecimiento económico y comercio exterior y aceptada la necesidad de incrementar la exportación, sería muy útil disponer, con vistas a una reestructuración sectorial, de una estimación de su incidencia en la reasignación de recursos y viceversa.

— El actual sistema de promoción y fomento, aunque bastante completo, exige un nuevo planteamiento de la desgravación fiscal e incentivos a la constitución de consorcios exportadores.

La próxima incorporación a la CEE plantea una adaptación al sistema impositivo. Adaptación que exige una evaluación de las diferencias cuantitativas, si las hubiera, de ambos sistemas de imposición. Y en el período de transición, una mayor prontitud en la devolución de los impuestos indirectos.

Por su parte, los incentivos (subvenciones a fondo perdido, facilidades financieras y exenciones fiscales) a los consorcios exportadores podrían ser, al igual que en otros países, un instrumento importante para facilitar la exportación a la pequeña y mediana empresa.

— La consolidación del esfuerzo exportador requiere en el terreno financiero garantizar una suficiencia de fondos para el crédito a la exportación. Dada la estructura institucional existente y la demanda previsible en los próximos años, la alternativa más viable es una mayor dotación de crédito oficial complementada con las operaciones triangulares de la banca extranjera.

— Las incidencias distorsionantes que el aumento del crédito puede provocar sobre la oferta monetaria y consiguientemente en el proceso inflacionista, podrían ser compensadas de existir un menor control en las transacciones monetarias con el exterior. Téngase en cuenta que la exportación exige cada día más una infraestructura de apoyo en el exterior y que la inversión directa muchas veces es la fórmula preferida para constituir empresas donde se dé el acabado final al producto exportado.

NOTAS (1) Francisco MOCHÓN y Germán ANCOCHEA: *Elasticidades de la EX-IM española*. «Investigaciones Económicas», n.º 8, I Trimestre 1979.

H.S. HOUTHAKKER y S.P. MAGEE: *Income and Price Elasticities in World Trade* «The Review of Economic and Statistics» Vol. II, May 1969. Tomado del anterior.

Ponencia de Comercio Interior y Exterior. IV Plan de Desarrollo. Subsecretaría de Planificación. Presidencia del Gobierno.

José María BONILLA HERRERA: *Funciones de IM-EX de la Economía Española*. Estudios Económicos del S. E. Banco España n.º 14, Madrid, 1978.

Arthur B. TREADWAY: *Efectos sobre la economía española de una devaluación de la peseta*. (Fundación Ramón Areces 1978).

(2) Estudio realizado por el Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) en base al método input-output. Para mayor detalle, véase *L'Incidence*

sur l'emploi des Echanges Commerciaux avec les Pays en voie de développement: Le cas de la R. F. A. «Problemes Economiques», 22 mars 1978, n.º 1565.

(3) J. B. DONGES. *La configuración de la exportación industrial española*. ICE n.º 481, 1973.

(4) Los resultados de la estimación deben tomarse como apoyo teórico a las conclusiones que se esperaban. No obstante las precauciones inherentes a este tipo de trabajo quedan obviadas en parte por la homogeneidad del modelo y los datos empleados para ambos periodos. A continuación se ofrecen los resultados de Donges para el período 1959-71 y los del período 1971-78 realizados por A. CASADO y T. IZQUIERDO.

Período

1959-71: $\text{Ln}x = -0,17 - 1,32 \text{ Ln}U$
 $(0,23) + 0,74 \text{ Ln}R + (0,13) 1,72 \text{ Ln}P$
 $R^2 = 0,974$
 1971-78: $\text{Ln}x = 3,26 - 0,50 \text{ Ln}U$
 $(0,26) + 1,16 \text{ Ln}R (0,12) + 1,29 \text{ Ln}P (0,06)$
 $R^2 = 0,974$

Siendo:

X = Exportación en términos constantes

U = Utilización de la capacidad productiva

R = Relación precios exteriores/precios interiores

P = Índice de producción industrial.

(5) El interesado puede consultar el trabajo realizado por Hans George KIERA, recogido en el n.º 1576 de «Problemes Economiques». El encuentra una relación directa entre las subidas salariales por sectores y su dinamismo exportador.

(6) Estando este texto en imprenta, el Real Decreto 2192/1979 (BOE 19-9-79) crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior.

(7) Rafael MARTINEZ CORTINA: *El seguro y el Crédito a la Exportación en los Países de Europa Occidental*. Vol. 1: *El Crédito a la Exportación*. (Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1972.)