

Medidas económicas para 2011: algo empieza a cambiar, pero muy lentamente

Esperanza Nieto Lobo y Francisco Villalba Cabello

Resumen: Este artículo hace un repaso de las distintas actuaciones de política económica emprendidas por el Gobierno español desde el inicio de la crisis, dedicando una especial atención a las actuaciones emprendidas en el inicio de 2011.

Palabras clave: crisis económica, España, política económica 2011.

Código JEL: E20, E60, H60, O11.

La economía española ha sufrido un profundo cambio de rumbo desde que comenzara esta crisis, allá por 2008. Bien es cierto que los desequilibrios se fueron acumulando en años anteriores, con un excesivo avance de la demanda nacional –basada en el consumo y en la inversión residencial, financiados con laxitud– respecto a la renta y la capacidad productiva, con el consiguiente agujero exterior. Este desajuste, junto con otros problemas estructurales, relacionados con la rigidez en muchos mercados (que precisamente explicaban esta debilidad de la oferta productiva y de competitividad), requerían una corrección y posiblemente ésta habría tenido lugar pausadamente, pues ya en 2007 se empezaban a observar signos de ralentización de la actividad, que anticipaban que la economía iba a entrar en una etapa marcada por un ritmo de expansión más moderado, lo que se vino en denominar «aterrizaje suave». Pero, sin duda, el estallido de la crisis financiera internacional aceleró este proceso y metió a la economía española en una

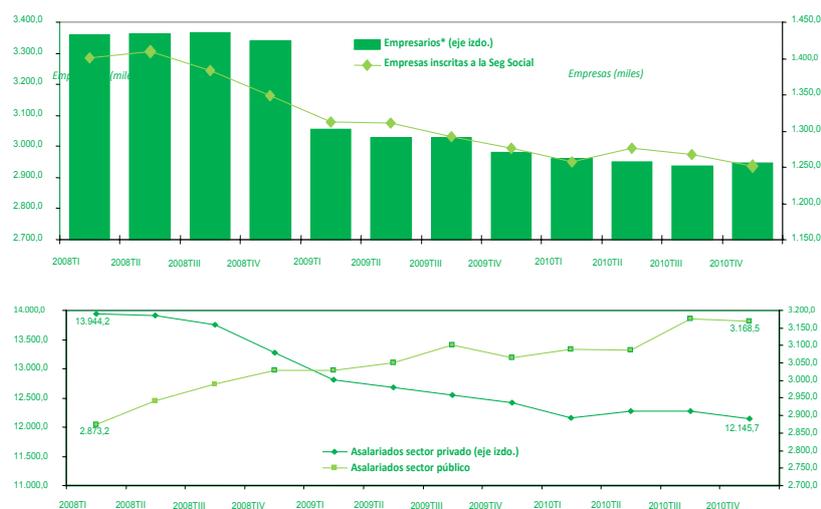
recesión intensa, tal y como prueba el descenso de la producción agregada desde entonces, cercana al 5 por ciento, y el incremento del número de desempleados hasta los 4,7 millones. Dicho de otro modo, es como si el nivel de renta hubiera retrocedido al de la segunda mitad de 2006, generándose en este periodo casi 3 millones de parados. Este sería el balance de los efectos más inmediatos, o más evidentes, causados por la crisis. Pero hay más. En efecto, junto a estas grandes cifras que resumen la magnitud de esta crisis, existen otras que confirman el daño profundo, de «mayor calado» que este periodo de contracción está suponiendo para los fundamentos de la economía española. Por un lado, el retraimiento de la inversión (de la formación bruta de capital en todos los sectores, no solo en construcción) y la fortísima destrucción de empleo y empresas, han debilitado muy significativamente el crecimiento potencial de nuestra economía, es decir, la capacidad de aumentar nuestra producción y riqueza en los próximos años. Adicionalmente, la

Gráfico 1: Efectos de la crisis: el aumento del desempleo y el descenso de la producción



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración e INE.

Gráfico 2: Efectos de la crisis: la desaparición de empresas y empresarios frente al empuje del empleo público



Fuente: INE.

retroalimentación de los problemas en los mercados financieros internacionales, con el abultado peso del crédito al sector inmobiliario en los balances de las entidades españolas, así como el elevado volumen de endeudamiento privado (hogares y empresas) que también repercute sobre Bancos y Cajas, sin olvidar el rápido deterioro de las cuentas públicas, han acabado por generar un marco de desconfianza, muy perjudicial, acerca de las posibilidades de nuestra economía para crecer y atender al vencimiento las deudas contraídas.

Este diagnóstico nos sirve para contextualizar las medidas económicas puestas en marcha desde que se identificó el decaimiento de la actividad, en 2008, que nos ayudarán también a comprender mejor y evaluar la conveniencia o idoneidad de las políticas previstas y realizadas en este año, 2011. En este sentido, durante 2008 y 2009 la política fiscal mantuvo una orientación claramente expansiva, tanto a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para dichos años como a través de un conjunto de medidas de corte keynesiano, claramente encaminadas a amortiguar la caída del PIB por el lado de la demanda. En este sentido, destacan, por el lado del gasto, la puesta en funcionamiento del Fondo Estatal de Inversión Local y del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, además del incremento en las prestaciones por desempleo y otras ayudas (como la compra de automóviles). Al mismo tiempo, por el lado de la disminución de ingresos, cabe recordar la aprobación de un sistema de devoluciones mensuales en el IVA, con el objetivo de mejorar la liquidez de las empresas, la deducción de 400 € anuales por rendimientos del trabajo y otras bonificaciones a las empresas.

Obviamente, el descenso en los ingresos fiscales, junto con el aumento del gasto público, tanto por las medidas adoptadas, como por el perfil tendencial creciente que ya venía mostrando el conjunto de las Administraciones Públicas, más la carga de los intereses del saldo de deuda pública, hicieron que el déficit en 2009 alcanzara el 11,2 por ciento del PIB. Una proporción muy preocupante por su cuantía, su falta de precedentes y, en especial, por la rapidez de su evolución, ya que el deterioro respecto al superávit correspondiente a 2007 era de 13 puntos del PIB. La combinación de este agujero en las cuentas públicas, junto con la incómoda posición del sector privado y las malas perspectivas de crecimiento en el corto medio plazo (sin considerar el impacto adicional que podría suponer una subida de los tipos de interés) fueron encendiendo alarmas progresivamente.

El manifiesto incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento requirió una actualización del Programa de Estabilidad, en la que a principios de 2010 el Gobierno de España se comprometía a que en el horizonte de 2013 el déficit conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) no superaría el 3 por ciento y ya se incorporaba un recorte del gasto: congelaba la oferta de empleo público, subía los tipos impositivos del IVA, etc. Más tarde, la crisis de Grecia y su contagio a los mercados de deuda de otros países (periféricos) pusieron en peligro la estabilidad de la propia UEM, propiciando una nueva crisis «soberana». Ante ello, el ejecutivo español se vio obligado a acelerar el programa de reformas, en el que además de reforzar su Plan de Austeridad para el periodo 2011-2013 y de acordar la sostenibilidad de las finanzas públicas con CC.AA.

y CC.LL., se decidió un recorte en los sueldos de los empleados de las AA.PP. (5 por ciento, en 2010) y su congelación en 2011, la reducción entre 2010 y 2011 en la inversión pública estatal (aproximadamente 6 mil millones de euros), la suspensión en 2011 de la revalorización de las pensiones y la eliminación de la prestación por nacimiento a partir de 2011, entre otras medidas. Además, se aprobó una primera y tímida reforma del mercado laboral, mediante la que se pretendía restringir la frecuencia de los contratos temporales, a favor de los indefinidos, para los que se mejoraba las bonificaciones.

Y acorde con esta trayectoria reciente hemos empezado 2011, año en el que la política económica del Gobierno se articula sobre dos principios básicos: austeridad y reformas. Estas son las premisas señaladas en la introducción de los PGE para 2011, ya que éstas constituyen dos elementos imprescindibles para retomar el camino de la consolidación fiscal (austeridad), generar confianza dentro y fuera de las fronteras nacionales, despejando los canales de financiación de los agentes —que siguen sin funcionar bien— y sentar las bases de un crecimiento sano y sólido de la producción y el empleo, a través de la mejora de la competitividad agregada de nuestra economía en los próximos años. De alguna manera, podría decirse que «el plan» es realizar reformas —sin titubeos, con concreción y estableciendo prioridades—, sujeto a la restricción de que el déficit alcance un máximo del 6 por ciento del PIB en este año.

Precisamente, esta exigencia significa un cambio de orientación de la política fiscal, respecto a los últimos años en los que el objetivo era combatir los efectos recesivos de la crisis e impulsar la demanda agregada de la economía. Ahora, por el contrario, el objetivo prioritario de la política presupuestaria es reducir el déficit y la contención de la deuda pública en niveles sostenibles. Para ello, desde la perspectiva de los ingresos se ha incrementado el tipo del IRPF en las rentas más altas y se ha eliminado la deducción por adquisición de vivienda (para rentas superiores a los 24 mil euros), además se espera que aumente la recaudación por sociedades, IVA e Impuestos Especiales. Mientras, la plena entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y ciudades autónomas

supondrá una reducción de los ingresos impositivos del Estado Central, por el mayor porcentaje de cesión de impuestos a estas entidades territoriales. En cualquier caso, de acuerdo con las reglas acordadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las CC.AA. deberán ajustarse a la senda de reducción del déficit, de forma que durante 2011 sólo se podrán autorizar operaciones de endeudamiento por un importe máximo del 1,3 por ciento del PIB de cada región, exigiéndose mayores niveles de transparencia informativa.

Desde la perspectiva del gasto, los PGE para 2011 contemplan un descenso significativo en los recursos disponibles para las principales partidas, siendo especialmente relevante por su disminución, en términos relativos, las de infraestructuras (-38,3 por ciento), actuaciones de carácter general (-26 por ciento), política exterior (-22,6 por ciento), acceso a la vivienda (-18,7 por ciento) y sanidad, educación y cultura, con reducciones en torno al 8 por ciento. Curiosamente, los dos incrementos destacados en las políticas de gasto para 2011 corresponden a pensiones, gestión y administración de la Seguridad Social, y a la carga financiera de la deuda pública, que aumentará un 18,1 por ciento respecto a 2010, hasta los 27.400 millones de euros, lo que representa el 2,5 por ciento del PIB. De acuerdo con el déficit previsto en 2011 (44.036 millones de euros) y las refinanciaciones de vencimientos de deuda en este año, se estima que las emisiones del Tesoro Público rondarán los 192.000 millones de euros.

Al rigor y la sobriedad de la política fiscal viene a sumarse el saneamiento del sector financiero, como actuación destacada del Ejecutivo, con el que pretende aclarar la solvencia de nuestro sistema y acelerar el proceso final de reestructuración de las entidades, que habría comenzado el pasado año dentro del marco creado por el Real Decreto-ley 11/2010. En este sentido, el Plan de Reforzamiento del Sector Financiero (Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero) contempla básicamente el reforzamiento del capital de las entidades (mínimo de capital principal del 8-10 por ciento en función de cada entidad) y la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida, estableciéndose un calendario y estrategia (salida a bolsa u otra captación de recursos). Estos

Cuadro 1: Evolución prevista por las Cuentas Públicas según el Programa de Estabilidad 2009-2013 (En % del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010 (e)*	2011 (p)*	2012 (p)*	2013 (p)*
Deuda pública	39,6	36,2	39,7	55,2	65,9	71,9	74,3	74,1
Déficit público	2,0	1,9	-4,1	-11,1	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0

*(estimación y previsiones)

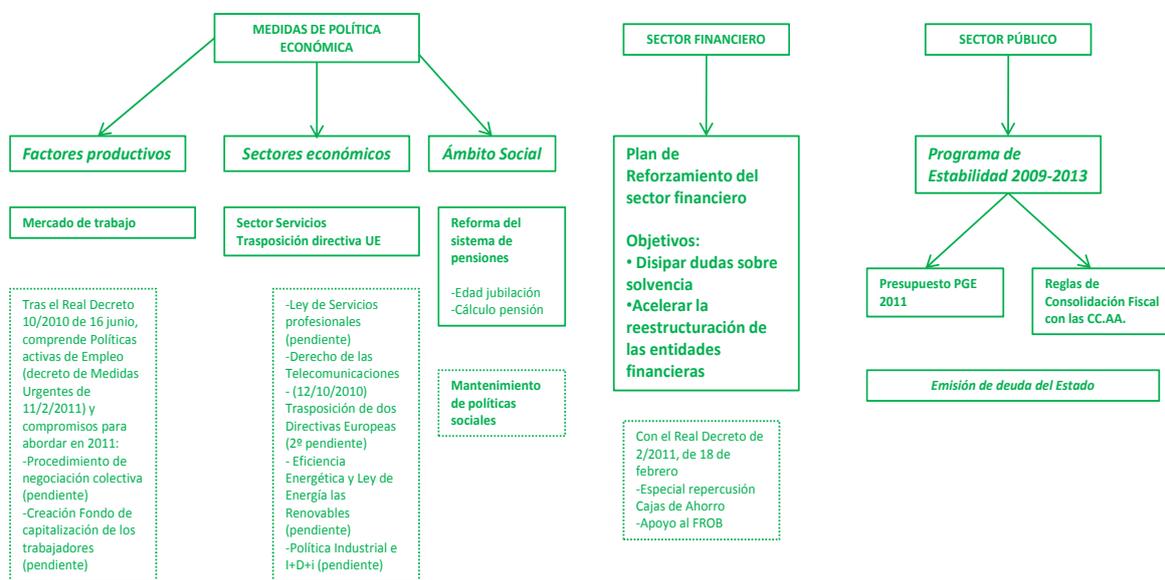
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

requerimientos se tendrán que alcanzar antes del 30 de septiembre de este año, aunque el plazo se podría prorrogar —con carácter excepcional— hasta el primer trimestre de 2012.

Por último, pero no menos trascendente, debemos mencionar las medidas económicas que tienen un carácter más estructural y que deberían ir encaminadas a mejorar el potencial de crecimiento, actuando sobre el factor productivo trabajo y sobre los principales sectores económicos: el sector servicios —tras la transposición de la Directiva de la UE—, y profundizando en la liberación del mercado energético y en los servicios profesionales (ley que se publicará en los próximos meses) y sobre las telecomunicaciones. Centrándonos en el mercado de trabajo, tras las modestas medidas tomadas en verano de 2010, a principios de año se ha dado un paso más en el lento proceso de cambios necesarios en las instituciones laborales con el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones. El principal contenido del Acuerdo se refiere a la prolongación de la edad de jubilación y a los criterios para el cálculo de las pensiones. Asimismo, el Acuerdo supone un acercamiento de posiciones entre los interlocutores (Gobierno, Sindicatos y Patronal) para consensuar asuntos pendientes: el desarrollo del Estatuto del Empleado Público, la revisión de la política industrial y energética, contemplando la creación de observatorios, grupos de trabajo y foros, la reforma del ICEX para fomentar la apertura al exterior de la empresa, y la innovación, con la futura creación de un fondo de capital riesgo que financie proyectos de I+D+i.

Mientras, sobre el mercado de trabajo, propiamente dicho, tras el Plan de Choque de febrero, se establecen nuevas bonificaciones para la contratación a tiempo parcial, así como nuevos programas de recualificación y acciones para orientar y formar a los desempleados. Quedan pendientes —pero con el compromiso de abordarlos este año—, dos asuntos fundamentales: la regulación del Fondo de Capitalización de Indemnización para los trabajadores (modelo austriaco) y la reforma de la negociación colectiva, que debería ir dirigida a establecer un marco mucho más flexible que permita la reorganización del trabajo en el seno de cada empresas y menos convenios sectoriales. Habrá que esperar a que se concreten los cambios en estos aspectos básicos, porque los realizados hasta ahora resultan insuficientes.

Esquema 1. Principales actuaciones públicas en materia económica en 2011



Fuente: Elaboración propia.