

Los primeros cien días:
reformas estructurales, estabilidad
presupuestaria y lo que queda por hacer

Coordinado por Luis Garicano

Marzo 2012

fedea

Las opiniones, análisis y juicios en este informe son de los autores de los capítulos, y no de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Índice

Prefacio por Luis Garicano **pag. 4**

Capítulo 1

Los cien días: lo que se ha conseguido, y lo (mucho) que queda por hacer por Luis Garicano **pag. 5**

Capítulo 2

La reforma laboral por Samuel Bentolila y Marcel Jansen **pag. 9**

Capítulo 3

La ley de estabilidad presupuestaria por Jesús Fernández-Villaverde **pag. 13**

Capítulo 4

Sobre la reforma financiera: Más de lo mismo, pero en la dirección adecuada por Tano Santos **pag. 16**

Prefacio

El 7 de diciembre del 2011, un equipo de consultores de McKinsey y un equipo de economistas de FEDEA agrupados en la Cátedra FEDEA-McKinsey propusimos un programa para los primeros cien días de la acción de gobierno del nuevo gobierno. Ahora, a punto de transcurrir los 100 días de la puesta en marcha de este gobierno, examinamos las acciones del gobierno a la vista de nuestro análisis de entonces.

En el informe FEDEA McKinsey del 7/12/11 identificábamos cuatro aspectos de la crisis económica que requerían un tratamiento “de choque” inmediato:

- “**Niveles de desempleo dramáticos**, especialmente entre los jóvenes, segmento en el que las tasas de desempleo son superiores al 40%.
- Fuerte **desequilibrio fiscal**, con un déficit público que en 2010 alcanzó el 9,2% del PIB, del que más del 40% (~4 % del PIB, equivalente a ~**3.400€ por hogar o ~2.800€ por persona ocupada, cada año**) es **déficit estructural** según estimaciones del Ministerio de Economía o la OCDE.
- **Sector financiero vulnerable y con necesidades de recapitalización** aún no cubiertas.
- Clara **desconfianza de los mercados internacionales** en nuestra capacidad de reacción y recuperación, que ha provocado **costes de financiación de nuestra deuda** cada vez mayores.”

Para tratar estos problemas proponíamos un programa económico de gobierno basado en los siguientes tres ejes:

1. “Resolver la crisis financiera de forma rápida y definitiva
2. Asegurar la sostenibilidad del sector público (revisión profunda del sistema impositivo y del nivel de eficiencia, eficacia y gasto público) para mejorar significativamente la provisión de los servicios públicos más importantes (sanidad, justicia...).
3. Crear la base para el crecimiento del sector privado y el aumento de la productividad, incluyendo completar la reforma del mercado laboral. En nuestro trabajo del año pasado, “Una agenda de crecimiento para España”, abordamos en detalle el análisis de los distintos sectores, su potencial de crecimiento y las reformas necesarias para hacer realidad el potencial identificado.”

Además decíamos “A lo largo de los 100 primeros días de la legislatura, el Gobierno debe actuar en los 3 temas clave mencionados, por un lado llevando a cabo de manera inmediata algunas acciones clave para calmar las inquietudes de los mercados (reforma laboral y del sector financiero, anuncio de unos presupuestos que garanticen el cumplimiento del programa de estabilidad –i.e. un déficit del 4,4% en 2012) y por otro, culminando la definición del plan global detallado de iniciativas a lanzar, tanto de “choque” como de medio plazo, para abordar el resto de reformas necesarias (productividad del sector privado, educación, eficiencia del sector público, etc.).”

Pasados estos 100 días, hacemos en este documento un análisis necesariamente parcial de lo logrado en estas áreas.

El informe tiene cuatro capítulos. El primero analiza las reformas efectuadas y las que quedan por hacer. Los siguientes entran a analizar en detalle las principales reformas llevadas a cabo. El Capítulo 2 analiza la reforma laboral, el Capítulo 3 el proyecto de ley de estabilidad presupuestaria y el Capítulo 4 la del sector financiero.

Como en todos los esfuerzos de Fedea de los últimos años, nuestro objetivo es contribuir, desde el análisis económico más riguroso y objetivo, al debate sobre las políticas económicas y estructurales necesarias para salir de la durísima situación que atraviesa España. Los economistas de Fedea somos completamente independientes de cualquier formación política o interés económico. Nuestra reputación está empeñada en mantener, contra viento y marea, esta independencia.

Esperamos que este informe ayude a los ciudadanos y a los encargados de elaborar las políticas a entender los enormes retos a los que nos enfrentamos y a tomar las mejores decisiones posibles.

Luis Garicano
Catedrático de Economía y Estrategia, LSE
Director de la Cátedra Fedea-McKinsey
Fedea

1 Los cien días: lo que se ha conseguido, y lo (mucho) que queda por hacer

por Luis Garicano
(London School of Economics y Fedea)

1. Las luces: tres reformas estructurales¹

Tras un mes inicial de titubeos y contradicciones, el gobierno pisó finalmente el acelerador y, en el mes de febrero, lanzó las tres grandes reformas prometidas para encarar los más graves y urgentes problemas de España. Para detener el deterioro de nuestra credibilidad que ha supuesto el descontrol del déficit autonómico y local, presentó un anteproyecto de ley de estabilidad presupuestaria; para acelerar el reconocimiento de pérdidas en el sistema financiero y recuperar la confianza en el mismo, aprobó una nueva reforma de bancos y cajas; y para tratar de parar la sangría del paro y conseguir una devaluación interna (un reequilibrio de precios y salarios), se ha propuesto una reforma laboral.

Estas tres reformas traen mucho de bueno y alejan a España del colapso económico al que nos asomábamos a finales de 2011. Sin embargo, mientras que estas reformas pueden ser útiles para sacarnos de la crisis en el corto plazo, no construyen el entramado suficiente para encarar los graves problemas a los que se enfrenta España en el largo plazo. Son reformas que parten de un reconocimiento inteligente de los parámetros de la política y la opinión pública y tratan de llegar lo más lejos posible dentro de estos parámetros y de las realidades presupuestarias. Pero no son reformas radicales que cambien las reglas de juego en sí mismo y pongan en marcha un ordenamiento estable y razonable sobre el que fundar el crecimiento económico de España en las próximas décadas.

La primera reforma, que analizamos en el capítulo 3 de este informe, comenzó con la remisión el 27 de

1. Esta sección está basada en el análisis publicado por Jesús Fernández Villaverde en El País (http://economia.elpais.com/economia/2012/02/24/actualidad/1330105198_212095.html)

enero al Consejo de Estado del anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. Este anteproyecto, que completa la reforma del artículo 135 de la Constitución del pasado otoño, consagra el objetivo de déficit estructural cero y otorga al gobierno un poder mucho más claro para reinar en las cuentas de las comunidades autónomas, con la posibilidad de imponer importantes sanciones en caso de que las mismas no cumplan con sus obligaciones presupuestarias.

La segunda reforma, el 3 de febrero, que es el objeto del análisis del capítulo 4 de este informe, fue la aprobación del Real Decreto de saneamiento del sistema financiero. Partimos de un sistema financiero con una exposición excesiva al riesgo inmobiliario y con una cartera de activos de muy dudoso valor. Desgraciadamente, probablemente a causa del descubrimiento de que simplemente no había dinero, ni en España ni en los fondos europeos de rescate, para crear un vehículo (un banco malo) que recogiera la suficiente cantidad de estos malos activos. En su lugar, el gobierno hizo la mínima reforma compatible con la brutal restricción presupuestaria a la nos enfrentamos. La reforma busca forzar el máximo reconocimiento de pérdidas que nos podamos permitir. Mientras este reconocimiento supone un crucial paso adelante, dada la enormidad de la exposición al riesgo inmobiliario de nuestros bancos y cajas, no será la última reforma que veremos en este sector. La reforma elige continuar el saneamiento mediante fusiones, pero, como hemos visto, fusionar varias entidades malas y opacas solo crea entidades aún peores y más opacas, pero que, con su mayor tamaño, pueden poner en peligro todo el sistema. Es de desear que las fusiones que se produzcan generen entidades viables, al contrario de muchas de las operaciones de la anterior reestructuración.

Finalmente, el 11 de Febrero, se publicó el Real Decreto Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y que analizamos en el capítulo 2 de este informe. A pesar de las protestas de unos y otros, a ningún observador neutral le puede quedar duda de que el mercado de trabajo español no funciona. En una situación de enorme paro, hemos visto incrementos pactados de las remuneraciones en los convenios. Esta es la evidencia más incontestable de que el sistema de negociación colectiva está roto y de que la única respuesta de nuestro mercado laboral a una crisis es el

despido masivo de trabajadores temporales y el cierre de empresas. La reforma da varios pasos importantes hacia adelante para facilitar la flexibilidad interna y el ajuste de los salarios a la situación económica de las empresas, pero no reduce la dualidad ni la temporalidad, y habrá de ser completada, a buen seguro, en el medio plazo.

Vistas en conjunto, cabe alegrarse de que España acometa reformas que ataquen de raíz los problemas presupuestarios, financieros y de mercado de trabajo y que dan los incentivos correctos a los agentes.

Tristemente, como mostramos en los capítulos que siguen, estas reformas son también una oportunidad perdida. Primero, se ha perdido una oportunidad de reducir la complejidad del entramado legal propuesto. En la reforma laboral, por ejemplo lejos de simplificar las figuras contractuales y la negociación colectiva, el sistema se ha convertido si cabe en aún más enmarañado. Se ha perdido una oportunidad excelente de reducir la dualidad y la complejidad introduciendo un contrato con indemnizaciones crecientes. En segundo lugar, las reformas dan un poder enorme al gobierno; apuestan por la discreción y no por construir un sistema de reglas estable y creíble. Por ejemplo, el gobierno será parte tanto en el cálculo de los déficits estructurales como en las proyecciones presupuestarias futuras sin que realmente tenga que responder ante nadie y no se creará un Consejo de Estabilidad Fiscal independiente que tan útil se ha demostrado en la experiencia de otros países europeos.

Pensamos en especial en Suecia, que en los años 90 del siglo pasado se enfrentó a una fortísima crisis que guarda muchas similitudes con la nuestra actual (estallido de una burbuja inmobiliaria, sistema financiero en terribles dificultades, un gran déficit presupuestario). Como respuesta a esta crisis, Suecia apostó decididamente por crear instituciones sólidas y transparentes que le ayudasen a crecer de nuevo, incluyendo un Consejo de Política Fiscal que evalúa, de manera independiente y objetiva, el grado de cumplimiento de los objetivos fiscales y la credibilidad de las proyecciones.

Aún estamos a tiempo de corregir muchos de estos problemas en los diferentes trámites parlamentarios. Pongámonos en ello lo antes posible.

Además de utilizar el trámite parlamentario para mejorar, en lo posible, la reforma laboral, financiera y fiscal, queda mucho por hacer para que la economía española pueda volver a crecer. Discutimos a continuación lo que falta.

2. Y las sombras: el enorme problema presupuestario que amenaza la credibilidad de España²

Como hemos visto, las reformas estructurales están en el haber del gobierno que entra. El tratamiento del problema presupuestario está, desgraciadamente, en su debe.

La peor noticia que ha sufrido España durante estos 100 días ha sido la enorme desviación presupuestaria, del 41% sobre el objetivo, y que fue anunciada por el ministerio de Hacienda el 27 de febrero. El día siguiente, y no es coincidencia, los inversores comenzaron a demandar una prima de riesgo mayor por comprar bonos españoles que la que exigían por tener bonos italianos. Como resultado, mientras que, a principios de año España pagaba el 5.11% por su financiación a 10 años y Italia pagaba el 7%, ahora la situación se ha invertido. A 22 de marzo, España pagaba más del 5.40% e Italia por debajo del 5%.

El problema que veía el mercado era que, corregir tal desviación a la velocidad que nos exigen nuestros compromisos europeos, exige un ajuste de unas dimensiones sin precedentes. Y con un ajuste de la magnitud del que haría falta hacer, entraremos en un bucle infernal de caída del PIB, deterioro del sector bancario, restricción financiera para empresas y familias, incremento del desempleo, mayor deterioro del PIB, etc. España, les explicamos, tiene fundamentalmente un problema de deuda privada y del sector financiero, y necesita más del crecimiento económico para no agravar las cosas, que del rápido equilibrio presupuestario.

2. Fernández-Villaverde, J. y Garicano, L. (2012): "El Sorpasso: El ajuste fiscal, Misión Imposible", Nada es Gratis, 22/03/2012 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=20473>)

La Aritmética del Ajuste

Repasemos primero con cuidado la aritmética del ajuste. Imaginemos que cortamos el gasto público en 10.000 millones de Euros (un 1% del PIB en números redondos). ¿Cuál es el efecto sobre el déficit de las administraciones públicas?

Una reducción de gasto reduce el PIB. Esto es una propiedad de una clase de modelos muy grande (ocurre incluso en un modelo de ciclo real) y para la que la evidencia empírica es bastante aplastante (la discusión académica es sobre el tamaño de esta reducción, no sobre su existencia).

Para la economía española, una estimación razonable es que una reducción de estos 10.000 millones de gasto haría caer el PIB entre un 0.6~0.8%. Existe cierta incertidumbre porque hay fuerzas que lo pueden hacer mayor –la política monetaria de la Eurozona no responde a la política fiscal de España– y menor –una reducción de gasto puede ayudar a la prima de riesgo-. Nuestra distribución a priori es que estas dos fuerzas probablemente se cancelen la una a la otra y por eso pensamos que esa reducción de 0.6~0.8% es la mejor hipótesis.

¿Cómo cambia la recaudación cuando baja el PIB? Esto se mide por medio de las elasticidades de los impuestos a las variaciones del PIB. Para España es muy difícil evaluar estas elasticidades por los fortísimos cambios estructurales que hemos tenido en los últimos años. En otros países, con marcos más estables, los economistas han encontrado elasticidades que rondan 1.5. Dado que los impuestos son como un tercio del PIB en España, y por redondear, una caída del PIB de 1 punto nos reduce la recaudación como 0.5% del PIB. Por tanto, la recaudación bajará entre 3.000 y 4.000 millones.

¿Cómo cambia el gasto? Una caída del PIB hace subir, de manera automática, las prestaciones de desempleo y otras prestaciones sociales. Dado que muchas familias ya han agotado las suyas (o han caído en pagos menos generosos), vamos a ser relativamente cautos y asumir que una caída del PIB de 1% solo te sube el gasto un 0.1%, unos 1000 millones.

Ahora ya estamos en condiciones de poner todos estos números juntos. El efecto sobre el déficit

de reducir el gasto en unos 10.000 millones es:
 $6.000 \sim 5.000 = 10.000 - (3.000 \sim 4.000) - 1.000$.

Por tanto, si queremos reducir el déficit del 8.51% al 5.3%, no hay que reducir el gasto en 32.000 millones, hay que reducirlo en unos 53.000~64.000 millones (y nuestra impresión es que es más cercano a 64.000 que a 53.000), lo cual es, francamente, imposible.

Insistimos que estos números que hemos realizado están sujetos a rangos de incertidumbre relativamente altos. Animamos al lector a que cambie los supuestos para tener sus propios cálculos, pero estos números tienen que ser razonables y estar basados en algún tipo de evidencia empírica y no ser el reflejo de los prejuicios ideológicos de cada uno.

¿Qué hacer?

En este contexto, el presupuesto que presentará el gobierno el 29 de marzo es de una complejidad sin precedentes. El gobierno tendrá que pasar entre la Escala del ajuste brutal que ponga la puntilla a nuestra economía y la Caribdis de aparecer ante nuestros socios europeos y ante el mercado como un país poco serio que “pasa” de las restricciones presupuestarias y de sus compromisos. Para ello, es fundamental guiar con cuidado las expectativas del mercado y de nuestros socios: no entrar en contradicciones, ni prometer lo incumplible, sino hacer un presupuesto serio, con compromisos plurianuales, que alcance casi el equilibrio en cuatro años con suavidad, sin prisa pero sin pausa, y que incida en los ajustes estructurales con menores efectos a corto plazo. No hay por qué hacer un fetiche del calendario, del 2012, del 2013, etc. Si España consigue hacer los recortes que es necesario hacer, con cuidado, pero de manera sistemática, conseguirá, aunque se desvíe del presupuesto, mantener la confianza del mercado y de nuestros socios.

Es muy importante también evitar los simples recortes lineales, que afectan igual a lo importante que a lo no importante. Es necesario hacer todo lo necesario para dirigir los esfuerzos hacia el malgasto y el despilfarro, y tratar de preservar lo importante.

Desgraciadamente, las decisiones de los primeros meses no inspiran mucha confianza en cuanto a que el presupuesto se haga de esta forma. Como explicaban en

un post reciente en NadaEsGratis Ignacio Conde-Ruiz y Juan Rubio³, las medidas tributarias adoptadas al principio del año no solo no resuelven el problema sino que empeoran el déficit estructural: la subida del IRPF aumenta la recaudación, en el mejor de los casos, en un .4% del PIB, mientras que la recuperada deducción por compra de vivienda, unánimemente considerada económicamente contraproducente y socialmente desigual por todos los expertos, tiene un coste anual en términos estructurales de alrededor de un .6% del PIB- es decir la política tributaria aprobada incrementa el déficit estructural.

Además, las declaraciones contradictorias sobre los objetivos y los niveles de déficit han dado la sensación al mercado de que el gobierno no tiene claro el problema, y los retrasos en la propuesta y trámite del presupuesto han incrementado la sensación de falta de rumbo. España, en una situación como la que está, no puede permitirse pasar 4 o 5 meses sin presupuesto (si se propone a fines de marzo y se aprueba en abril, no empezará a ejecutarse hasta mayo). Dada la aritmética que hemos descrito, sería muy difícil llegar al objetivo deseado en un año completo. Llegar en 8 meses parece de todo punto imposible.

3. Y lo que queda por hacer: dos reformas estructurales pendientes clave

Eliminar las barreras a la creación y crecimiento de las empresas

Es necesario un cambio regulatorio en profundidad que facilite dramáticamente la creación y el crecimiento de las empresas ya que, aunque en los últimos años se han llevado a cabo una serie de reformas en este sentido, estas requieren de cambios importantes para ser efectivas. En concreto, en primer lugar es necesario limitar al máximo el uso de las licencias y autorizaciones previas, supeditándolas exclusivamente a razones de interés general (orden público, seguridad y medioambiente) y sustituirlo por otros instrumentos como la declaración responsable o las comunicaciones

3. Conde-Ruiz J.I. y Rubio-Ramírez, J. (2012): “¿Tiene sentido la estrategia impositiva del gobierno?”, Nada es Gratis, 20/03/2012 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=20377>)

previas. Es decir, sustituir el régimen de licencias a priori por otro de control a posteriori. En segundo lugar, para incentivar a la administración a acortar los plazos, es necesaria la introducción del silencio administrativo positivo en la concesión de licencias. En tercer lugar, eliminar todas las exigencias de cualificación profesional que no estén justificadas para la apertura de nueva actividad y flexibilizar las existentes. En cuarto lugar, asegurar la plena eficacia de los mecanismos de constitución “express” de sociedades con el objetivo de que un emprendedor pueda poner en marcha su actividad en 24 horas. Para ello será clave reducir el papel (y el coste) de los notarios y registradores hasta el mínimo necesario. Por último, para conseguir la máxima libertad de horarios comerciales es necesario ampliar hasta el máximo posible los mínimos en términos de horas y días de apertura de negocios que han de cumplir las CCAA.

La educación

Como hemos reflejado en varios documentos de FEDEA (ver e.g. el informe de Fedea-McKinsey “Cómo poner en marcha un programa de reformas estructurales: la experiencia internacional” de Diciembre del 2011), el factor más importante para asegurar el crecimiento a medio plazo de la economía española es el capital humano.

Desgraciadamente, el boom económico de los últimos, basado en el sol y el ladrillo reorientó la economía hacia los bienes y servicios no comerciables. No sólo esto, sino que las ocupaciones hacia las que se orientaba la demanda -caricaturizando, poner ladrillos o poner cafés- requerían un nivel educativo muy bajo. El salario de los menos educados creció, durante este periodo, más rápidamente que el de los más educados. El resultado fue un incremento del abandono escolar y la parada brusca de la convergencia educativa con nuestros vecinos del Norte.

El peligro de esta peculiaridad es su impacto en el crecimiento económico: las investigaciones más recientes de Erik Hanushek muestran que el 73% de la variación de la tasa de crecimiento económico entre países puede explicarse simplemente con dos variables: nivel inicial de ingresos y nivel intelectual de la población. La magnitud del impacto que encuentran es gigante: una mejora en los test de PISA en una

desviación estándar se asocia con un incremento de la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per capita de un país de 100 puntos porcentuales! En definitiva, sin educación no hay vuelta el crecimiento.

En ese sentido, más allá de la caída de la demanda, el desempleo al que se enfrenta España tiene un componente fuertemente estructural: está relacionado con el mal encaje del nivel educativo y la experiencia de la población con las necesidades actuales de la economía y que se ha adaptado mucho más a las necesidades de nuestra economía del boom, durante el que la educación fue una mala inversión.

Esto se pone de manifiesto claramente en la distribución de la caída del empleo desde el inicio de esta crisis. La economía española ha perdido 2,7 millones de personas empleadas. Pues bien, el 80% de esta caída se concentró en personas con un bajo nivel educativo⁴ (enseñanza secundaria obligatoria o menos). Por el contrario, el empleo de las personas con estudios superiores (formación profesional de grado superior y titulados universitarios) ha sido más resistente a la crisis, aumentando incluso en unas 107.000. El resultado es que, por primera vez en nuestra historia, desde el último trimestre de 2011, el número de ocupados con estudios superiores supera al de ocupados con estudios de nivel bajo. (El número de parados con educación superior también ha aumentado: se ha multiplicado por dos desde el inicio de la crisis, debido al crecimiento del número de activos con este nivel educativo). Esto ha sucedido por igual en todas las comunidades autónomas.

En definitiva, casi tres millones de nuestros parados tienen un nivel educativo bajo (ESO o menos), y solo algo más de la mitad de estos alcanza el título de ESO. Esta es la realidad a la que nos tenemos que enfrentar. Mientras los hombres con educación superior entre 35 y 54 años de edad y nacidos en España trabajan prácticamente todos (el 95%), solo el 60% de los que tienen solo primaria en ese grupo de edad de edad trabajan hoy.

Por ello, la reforma clave pendiente es la mejora del

4. Felgueroso F. y Garicano L. (2012): "Muy malos tiempos para los menos educados", Nada es Gratis, 02/02/2012 (<http://www.fedea-blogs.net/economia/?p=18179>)

sistema educativo en sus tres niveles: (i) educación primaria y secundaria, (ii) formación profesional y (iii) educación universitaria. Esta mejora es necesaria no sólo para poder prepararnos para un nuevo modelo productivo en nuestro país, sino también para asegurar la “empleabilidad” de nuestros jóvenes y el “reciclaje” de los parados de baja cualificación. Más allá de algunas acciones de medio plazo que describimos a continuación, es necesario un plan de global que ayude a la reducción del elevado desempleo en estos grupos, con una coordinación muy elevada entre los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo:

Debemos comenzar por una mejora de la educación primaria y secundaria. El nivel de rendimiento educativo de España – estancado en un nivel “aceptable” a pesar del aumento del 50% en el gasto público por estudiante – no se corresponde con nuestras características socio-demográficas y estructurales. La prioridad de esta reforma debe ser (i) una mayor transparencia de los datos, (ii) una profesionalización de la figura del profesorado y del director y (iii) una mayor autonomía a los centros.

En cuanto a la formación profesional, debemos aumentar el número de plazas, asegurando una mayor transparencia de las salidas profesionales y facilitando el movimiento de alumnos entre esta formación y la universitaria.

Finalmente, es necesaria una reforma en profundidad de la educación universitaria, siguiendo la senda de las reformas recientes puestas en marcha con apoyo casi unánime del parlamento en Grecia (2011) y en Finlandia (2009). Estas reformas pasan por aumentar el grado de autonomía y competencia de las universidades, en particular, otorgando una mucha mayor autonomía financiera de las universidades, mayor flexibilidad contractual y salarial, y más competencia en la provisión de fondos públicos; por profesionalizar la gestión e incrementar la presencia de verdaderos externos en los Consejos de Gobierno de las universidades, con capacidad para elegir y supervisar al rector; y por consolidar las carreras de menor demanda para poder alcanzar un mínimo de escala que permita no sólo la captura de eficiencias sino una mejor calidad de la enseñanza.

4. Conclusión preliminar

El gobierno que empezó a gobernar el 20 de Diciembre del 2012 se enfrenta a una situación de una complejidad enorme, quizás sin precedentes en la historia económica de España. A la hora de enjuiciar su trabajo, es muy importante por tanto partir de las muy malas cartas que ha recibido.

El Informe Fedea-McKinsey del 7/12/2011 argumentaba que era necesario progresar en tres direcciones:

1. “Resolver la crisis financiera de forma rápida y definitiva
2. Asegurar la sostenibilidad del sector público (revisión profunda del sistema impositivo y del nivel de eficiencia, eficacia y gasto público) para mejorar significativamente la provisión de los servicios públicos más importantes (sanidad, justicia...).
3. Crear la base para el crecimiento del sector privado y el aumento de la productividad, incluyendo completar la reforma del mercado laboral.”

Pues bien, como hemos discutido en la primera sección de este capítulo, el nuevo gobierno ha avanzado bastante en la reforma financiera, y se ha visto favorecido por la mejora en las condiciones de liquidez debidas a la “barra libre” del BCE. Quedan, sin embargo, problemas delicados entre las cajas, particularmente las que esperan subasta y las que aun habiendo pasado por fusiones se encuentran con problemas serios de liquidez y capital. La reforma financiera no podrá concluir, hasta que se de solución a este urgente problema. En definitiva, en este tema los primeros 100 días han visto avances, pero no suficientes para solucionar este complicado problema.

En cuanto a “asegurar la sostenibilidad del estado del bienestar,” como hemos dicho en la segunda sección, se han pospuesto aquí varias de las decisiones en su mayor parte a los presupuestos del Estado que veremos a finales de mes. El mayor progreso estructural aquí es la ley de estabilidad presupuestaria, discutida en la primera sección. Pero las decisiones clave necesarias para asegurar la sostenibilidad del estado (impuestos, recortes, copagos, tasas etc.) están aún por tomar.

En cuanto a “poner las bases para el crecimiento del sector privado,” los avances aquí han sido quizás los más importantes. Primero, la reforma laboral puede facilitar sustancialmente la recuperación de la competitividad. Segundo, la decisión del 24 de febrero de financiar a las administraciones públicas para que estos puedan pagar a sus proveedores va a permitir un alivio general entre muchas empresas españolas al borde del ahogo. Como hemos dicho más arriba, quedan aún áreas clave a reformar, como los cambios en política educativa, en barreras de entrada y crecimiento de las empresas, que deberían ser atacadas con un esfuerzo global, integrado y del que participen todas las administraciones.

Por tanto, se ha avanzado sustancialmente bastante en estos 100 días. Pero hay algo que puede y debe mejorar en los siguientes 100: la comunicación del gobierno con los ciudadanos y con los mercados. Se acercan momentos aún más difíciles para España, una vez que empiece el período de duros recortes de los próximos 20 meses. Es necesario que el gobierno haga un esfuerzo enorme para explicar a los españoles lo que está pasando.

Lo que debe pasar es lo obvio: con ciudadanos y mercados, es necesario hablar siempre con una voz, ser extremadamente predecible, hacer previsiones que sean cumplibles, por ejemplo en el tema del déficit tratando de cambiar la conversación hacia el déficit estructural.

La clave es generar confianza. Como el Informe FEDEA McKinsey enfatizaba, es crucial generar una visión positiva e ilusionante del futuro de España, una visión que ayude a los españoles en la travesía del desierto que deben hacer. Es fundamental educar a los ciudadanos, y hacerles entender lo que está pasando, lo que va a pasar, y lo que ellos pueden hacer para mejorar las cosas.

2

La reforma laboral de 2012: Una primera evaluación⁵

por Samuel Bentolila (CEMFI)
y Marcel Jansen (Universidad Autónoma de Madrid)

1. Contratos: La recausalización parcial del despido

La reforma laboral, que acabamos de conocer con la aprobación del *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero*, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, contiene cambios potencialmente importantes en el funcionamiento del mercado de trabajo español. Empezamos por la contratación y el despido. Probablemente haya una caída sustancial del coste del despido, un efecto ambiguo sobre el paro y un aumento de los flujos laborales, al dejarse inalterados los contratos temporales.

La lógica. En este aspecto no es una reforma tímida. Consta de varios elementos:

- (a) Facilita el despido por causas económicas, con indemnización de 20 días de salario por año de antigüedad, al definir la disminución persistente del nivel de ingresos o ventas de la empresa como aquella que se produce durante al menos tres trimestres consecutivos.
- (b) Rebaja la indemnización por despido improcedente en los contratos indefinidos a 33 días, en vez de 45, con un máximo de 2 años de salario en vez de 3.5.
- (c) Suprime el despido “expres” de 2002, es decir, alegar un motivo disciplinario y evitar ir a juicio reconociendo después la improcedencia y pagando la indemnización correspondiente. Y
- (d) Suprime la autorización administrativa en los despidos colectivos.

5. Publicado originalmente en Nada es Gratis en tres partes, los días 14 y 28 de febrero y el día 13 de marzo de 2012. Samuel Bentolila es el autor de la primera y la tercera parte, y coautor, con Marcel Jansen, de la segunda.

Son cambios razonables y coherentes con el despido causal. El despido económico estaba totalmente bloqueado (8% de las extinciones de contratos en 2010) por los juzgados de lo social (1%). Los 45 días eran claramente excesivos en una perspectiva internacional. El despido exprés (30%) tenía sentido económico pero era un despropósito jurídico. Y la autorización administrativa era totalmente atípica en la Unión Europea y una forma artificial de elevar el coste de despidos de naturaleza económica hasta el nivel de los improcedentes⁶, por lo que también había limitado los ERE (4%). Todo ello abocaba hacia una temporalidad desenfrenada, la gran vía de despido (56%). Desgraciadamente esto último se mantiene en gran medida, pues la recausalización es parcial, no afectando al crucial aspecto del empleo temporal.

Los riesgos. Hay posibles efectos inesperados de la recausalización del despido de indefinidos. En un trabajo sobre la reforma de 2010⁷ (dirigido a juristas) cuestionaba que la empresa deba estar en una situación negativa para despedir: un trabajador puede no ser rentable pese a que la empresa lo sea (en palabras de un jurista, es la crisis del contrato⁸ frente a la crisis de la empresa).

Más concretamente. Si las ventas caen en, digamos, mil euros. ¿Aplicará el juez mecánicamente el criterio o se planteará si basta para despedir? Creo que lo segundo. Otro ejemplo: supongo que las ventas serán en términos nominales (los jueces no saben qué es un deflactor). Pero si caen los precios, las ventas pueden caer aunque la producción (y los beneficios) estén subiendo. ¿Evaluará un juez si se justifica el despido? Creo que considerará que su deber es evaluar si hay necesidad de reducir la plantilla o no, aunque hayan caído las ventas. Es decir, litigiosidad: sentencias discrepantes en primera instancia, recursos, recursos ante los tribunales superiores de justicia autonómicos y, en algún caso, ante

6. Bentolila, S: “Las indemnizaciones en los ERE”, en Nada es Gratis, 20/11/2009 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=1751>)

7. Bentolila, S.: “Los despidos económicos en España tras la reforma de 2010: Una perspectiva económica”, (<https://sites.google.com/site/samuelbentolilaweb/Samuel-Bentolila-Home/mycabinet/Despidos.Econ.CGPJ.pdf?attredirects=0>)

8. Desdentado Bonete, A. : “Ideas para una reforma del despido”, (<http://www.uniovi.net/ecoapli/anuncios/p20/seminario.pdf>)

el Supremo para unificar doctrina... podrían ser 9 años⁹.

Si esto pasase, subirían los recursos, para ganar los 33 días del improcedente en vez de los 20. El decreto-ley reduce el incentivo, al suprimir los salarios de tramitación (los que van del despido a la sentencia), pero la diferencia de 13 días subsiste. Al final, nuevo aumento de la incertidumbre (enemiga de la contratación) y elevación del coste: el empresario podría acabar teniendo que ofrecer en la conciliación previa al juicio una cifra entre 20 y 33 días para evitar el recurso, lo que el trabajador debería aceptar (salvo que espere poder ganar la nulidad del despido por violación de derechos fundamentales, lo que es muy difícil).

Los juzgados de lo social necesitarán también más medios económicos, pues habrá más recursos sobre ERE al desaparecer la autorización administrativa. El decreto agiliza el procedimiento, pero antes los ERE los veían los juzgados de lo contencioso-administrativo y ahora los de lo social, que están ya sobrecargados. ¿Habrá dinero para evitar retrasos?

Efectos a medio plazo. La literatura empírica no ha encontrado un efecto causal claro de los costes de despido sobre la tasa de paro media. Estos costes hacen a los empresarios reacios a contratar, pensando en el coste de despedir si la situación empeora. Pero también despiden menos, porque es más caro. El efecto neto es un empleo más estable: crece menos en las expansiones y se reduce menos en las recesiones.

Este simple razonamiento ya aparecía en un artículo de Nickel de 1978¹⁰. En las simulaciones de un artículo mío con Bertola¹¹, el efecto neto es positivo y pequeño. Pero hay que considerar el equilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo¹² (cuánto están dispuestas a trabajar las

9. Véase ejemplo 4^a3 en Bentolila, S: “¿Son irracionales los empresarios españoles?” Nada es Gratis, 25/02/2010

10. Nickell, S.J. (1978): “Fixed Costs, Employment and Labour Demand over the Cycle”, *Economica*, 45, 329-345.

11. Bentolila, S. y G. Bertola (1990): “Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis?”, *Review of Economic Studies*, 57(3), 381-402.

12. Bentolila, S. (2011): “Paro e instituciones laborales (I): Efecto nacional”, Nada es Gratis, 12/11/2011.

personas a cada nivel de salario y cómo es la negociación salarial). Ljungqvist demostró en un artículo (en equilibrio general con búsqueda y emparejamiento) que el efecto de los costes de despido sobre el empleo y el paro depende de cómo se modelicen la tecnología, las perturbaciones económicas y la negociación salarial¹³. Por tanto, el resultado final es una cuestión empírica.

Los innumerables estudios empíricos sobre este tema indican que la respuesta es... depende. Algunos trabajos encuentran efectos positivos, otros negativos y otros nada¹⁴. Los costes de despido sí favorecen a unos trabajadores frente a otros: perjudican a los jóvenes y las mujeres (ver el artículo de la OCDE).

Su efecto principal es, sin embargo, reducir los flujos de empleo: se destruyen menos empleos y se crean menos empleos¹⁵. Por ello, menos trabajadores van de las empresas menos productivas a las más productivas (entre otros efectos), contribuyendo a un menor nivel y un menor crecimiento de la productividad.¹⁶

Pensando aún en el medio plazo, la principal ventaja de un menor coste de despido para un trabajador parado es que encontrará otro empleo más rápidamente que antes, pues el empresario será menos reacio a contratar, lo que tiende a reducir la duración del paro.

En suma, a medio plazo la reducción de los costes de despido tendrá un efecto de signo ambiguo sobre el

13. Ljungqvist, L. (2002): "How do lay-off costs affect employment", *The Economic Journal*, 112, 829-853.

14. Ver el artículo de S. Nickell y R. Layard ("Labor market institutions and economic performance") en el cap.46, del *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Part C, 1999, 3029-3084) o, el Capítulo 2 del Employment Outlook de la OCDE de 2004 o de J. Heckman y C. Pagés-Serra en este capítulo de un libro de la NBER: "Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean" (<http://www.nber.org/chapters/c10067>).

15. J. Haltiwanger, S. Scarpetta y H. Schweiger (2006): "Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations", *IZA DP* No. 2450 (<http://ftp.iza.org/dp2450.pdf>)

16. Ver A. Petrin y J. Sivadasan (2001): "Estimating Lost Output from Allocative Inefficiency, with an Application to Chile and Firing Costs", (http://www.econ.umn.edu/~petrin/papers/ps_aug2011_fin_consol.pdf), y A. Bassanini, L. Nunziata y D. Venn, respectivamente (2008): "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD countries", *IZA DP* No. 3555, (<http://ftp.iza.org/dp3555.pdf>)

paro, elevará el empleo de las mujeres y los jóvenes, elevará los flujos de destrucción y creación de empleo, reducirá el paro de larga duración y fomentará un aumento de la productividad, algo imperioso en este momento.¹⁷⁻¹⁸

(Dejo para más adelante el difícil asunto de las interacciones entre diversas partes de la reforma. Por ejemplo, entre la pérdida de poder de negociación relativo de los trabajadores por el menor coste de despido y los cambios en la flexibilidad interna.)

El mundo es distinto con dualidad. En mi trabajo con Cahuc, Dolado y Le Barbanchon¹⁹ hallamos que si la brecha de costes de despido entre indefinidos y temporales es alta, un aumento del coste de despido eleva el paro (reduce la contratación de indefinidos y las conversiones de temporales a indefinidos). En este contexto, la reducción del coste de despido de los indefinidos debida a la reforma debería reducir el paro.

Sin embargo, la brecha entre 9 días (subió en 1 día el 1/1/2012) y 20/33 días sigue siendo grande, por lo que aunque creo que caerá la tasa de temporalidad media (no la de los próximos años, que seguramente subirá, sino la media en recesión y expansión), no lo hará significativamente, y por tanto tampoco será grande la reducción de la tasa de paro. Además, nuestro trabajo muestra que el efecto más fuerte sobre el paro se logra limitando las posibilidades de contratar temporalmente (como hacen en Francia), que es lo que no se ha hecho aquí. Junto con la abundante evidencia sobre los efectos negativos de la temporalidad –en especial sobre los jóvenes–, esta idea apoya la propuesta del contrato único. No se trata solo de reducir los costes de despido, sino de reequilibrar la protección suprimiendo a la vez la temporalidad. Este es el principal fallo de la reforma. Es muy deprimente que nuestros gobernantes, pese a decir

17. Nota: el aumento de los flujos se vería compensado por una reducción de estos si cayera sustancialmente la tasa de temporalidad, pero esto parece improbable, ver más abajo

18. Ver Andrés, J. y J. Escrivá (2011): “Productividad: Algo estamos haciendo mal, o por lo menos peor que los demás”, Apuntes Fedea, Competitividad 01

19. Bentolila, S. (2011): “¿Por qué han divergido tanto las tasas de paro en España y Francia en la Gran Recesión?”, Nada es Gratis, 01/02/2011 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=9207>)

lo contrario (incluso en la exposición de motivos del decreto-ley), nunca hagan nada para acabar de verdad con la temporalidad. En este caso, las recomendaciones de la OCDE, el FMI y la UE caen en saco roto. La intersección de intereses del oligopolio empresarial-sindical ha triunfado de nuevo.

Hay una excepción en cuanto al tamaño de la brecha. Las empresas de menos de 25 trabajadores reciben del FOGASA 8 días de la indemnización. Es decir, que en su caso, salvo por el posible recurso judicial, la brecha de costes de despido entre indefinidos y temporales es minúscula (1 día ahora y subirá hasta 4 en 2015). La disparatada idea de que el FOGASA financie despidos, del anterior gobierno, solo ha sido limitada ahora al excluir los despidos improcedentes.

Efectos a corto plazo. En la actual coyuntura (con gran incertidumbre, escaso crédito a las empresas y perspectivas de decrecimiento), la reducción de los costes de despido traerá más despidos, con consecuencias sociales negativas, y ahora mismo es pobre consuelo pensar que en la próxima expansión el empleo indefinido crecerá más que sin ella. Una reforma como esta debería haberse hecho en la expansión (en concreto, en 1997), pero ya sabemos que las reformas estructurales se hacen cuando son políticamente viables (y, por tanto, en una perspectiva de medio plazo son bienvenidas aunque sean inoportunas)²⁰.

Se ha de poner en marcha pronto una parte del plan de choque que pedía Luis Garicano hace tiempo en Nada es Gratis²¹, que –además de deseable *per se*– podría aumentar algo la aceptación social de esta reforma: una vigorosa política de defensa de la competencia para reducir los precios en los mercados menos competitivos (aquí volvemos a chocar con los grupos de interés). Como escribía hace poco Juan Santaló, “las acciones procompetitivas de las instituciones promueven la productividad, la innovación y por ello el crecimiento económico. ¡Lo necesitamos!”²²

20. Bentolila, S. (2010): “La economía política de los controladores aéreos”, Nada es Gratis, 07/12/2010, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=8058>)

21. Bentolila, S. (2011): “¿Cómo salimos de esta?”, en Nada es Gratis, 22/10/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=15118>).

22. Santaló, J. (2012): “¿Por qué necesitamos a los “talibanes de la competencia?”, en Nada es Gratis, 26/01/2011

2. Negociación Colectiva: Un nuevo equilibrio en las relaciones laborales

La reforma laboral de 2012 cambiará el equilibrio del mercado de trabajo español. No solo por la nueva regulación del despido sino, sobre todo, por el cambio en el marco legal de las relaciones laborales, alterado por primera vez, de verdad, desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980. Las instituciones laborales anteriores arrojaron una tasa de paro media del 16% en los últimos veinte años, mientras que las nuevas deberían conducir a una mayor flexibilidad salarial y de ahí a una menor tasa de paro.

Los cambios más importantes

(a) Se da prioridad a los convenios de empresa, sin que los de otro ámbito puedan decir lo contrario (véase el convenio de la construcción). De esta manera se descentralizará más la negociación colectiva, acercándonos a los estándares europeos.²³

(b) Se limita a dos años la extensión de los convenios vencidos y no renegociados, salvo pacto en contrario, frente a la duración indefinida anterior. El límite a la ultraactividad es un avance que ayudará a reducir la inercia en las condiciones laborales, aunque dos años sigue siendo un período excesivo si, como es previsible, se mantienen las condiciones existentes al vencimiento, ya sin el poder vinculante del convenio.

(c) Se define la causa económica en los descuelgues (dos trimestres de caída de ventas). Cabe pensar que tanto los requisitos legales para firmar un convenio propio como los costes de negociación lleven a muchas pymes a seguir en el convenio sectorial. El descuelgue es por tanto uno de sus pocos mecanismos de ajuste, pero no parece que vaya a resultar mucho más fácil realizarlo ahora que tras la reforma de 2010 sin un pacto con los trabajadores. En caso de desacuerdo, la reforma añade una tercera instancia de resolución, la Comisión Nacional Consultiva de Convenios Colectivos (que puede

23. Ver Bentolila, S., M. Izquierdo y J.F. Jimeno (2010): "Negociación colectiva: La gran reforma pendiente", *Papeles de Economía Española* 124, 176-192

delegar en un árbitro si no resulta ser inconstitucional), pero dada su naturaleza paritaria es improbable que facilite los descuelgues.

(d) Se suprime la autorización administrativa para las suspensiones de contratos y reducciones de jornada colectivas, aunque puede vetarlas la entidad gestora de las prestaciones por desempleo para evitar el fraude, dados los incentivos existentes en forma de bonificaciones para las empresas y prestaciones para los trabajadores.

Todos estos cambios van en la misma dirección que las dos reformas anteriores, mejorando su diseño y haciendo efectivos el límite a la ultraactividad y la supremacía de los convenios de empresa. Donde la reforma rompe radicalmente con el pasado es en el siguiente punto:

(e) Si hay causas objetivas, el empresario puede reducir unilateralmente el salario del trabajador –si inicialmente supera el mínimo del convenio–, frente a lo que el trabajador puede pedir la rescisión del contrato con una indemnización de 20 días de salario (p.a.s.) o recurrir judicialmente. Si hay juicio, el empresario debe poder demostrar razones relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica o del trabajo (esta redacción es nueva).

Los efectos. Un grave problema del mercado de trabajo español es que los salarios y otras condiciones de trabajo no responden suficientemente a la situación económica, lo que eleva el paro y lo hace más variable a lo largo del ciclo²⁴. Las medidas persiguen que esas condiciones estén más sujetas a la negociación, en respuesta a los cambios que continuamente afectan a los mercados en los que operan las empresas. La flexibilidad interna se ve además reforzada por la reducción de los costes de despido que contiene la reforma. Como se apuntó en Nada es Gratis, la flexibilidad interna y la externa son complementarias, lo que hará que ahora sea más fácil modificar las condiciones de trabajo y evitar así el despido²⁵.

24. Bentolila, S. (2011): “La rentrée laboral”, Nada es Gratis, 09/09/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=13812>)

25. Felgueroso, F. y M. Jansen (2010): “Flexibilidades laborales: ¿sustitutivas o complementarias?”, Nada es Gratis, 09/07/2010, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=5266>).

Las principales beneficiadas por la reforma serán las grandes empresas. Muchas de ellas negociarán convenios propios que se ajustarán mejor a las condiciones de la empresa. Sin embargo, en la medida en que haya más convenios de empresa y más descuelgues, los negociadores de los convenios sectoriales también deberán tener más en cuenta la situación real y los intereses de las pymes y sus trabajadores, en vez de solo los de las grandes empresas, so pena de perder influencia. Este incentivo, sin embargo, habría sido mayor si se hubiera condicionado la eficacia normativa de los convenios sectoriales a unos umbrales de representatividad reforzados para las empresas y los sindicatos en el ámbito de aplicación del convenio, como incluía la propuesta de Fedea²⁶.

Cabe esperar, por tanto, que se reduzca la tasa de paro estructural de la economía española. Aunque de momento es imposible precisar en qué magnitud, podría ser importante. Por ejemplo, un trabajo reciente de Juan F. Jimeno y Carlos Thomas²⁷ encuentra que la tasa de paro es menor con negociación al nivel de la empresa que del sector (alrededor del 5% menor para una economía europea típica) y que ese nivel puede lograrse mediante cláusulas de descuelgue eficientes. De nuevo a título de ejemplo, la economía alemana era considerada hace una década “el enfermo de Europa”, con crecimiento muy bajo y una tasa de paro del 9.3%. A partir de una amenaza por parte del Canciller Schröder de regular por ley el derecho al descuelgue, los agentes flexibilizaron sus posiciones y se produjo un importante proceso de descentralización de la negociación colectiva y de aplicación de cláusulas de descuelgue²⁸. Por ejemplo, en 2010 (un año en que el PIB creció un 3.7%) un 9% de los establecimientos recortaron los salarios base, mientras que la tasa de paro fue del 7% (no atribuimos la tasa de paro solo a este cambio, obviamente).

26. “Nueve Propuestas para la Reforma de la Negociación Colectiva en España” (<http://www.fedea.net/negociacion-colectiva/PDF/9-propuestas-negociacion-colectiva.pdf>)

27. “Collective bargaining, firm heterogeneity and unemployment”, Documentos de Trabajo N° 1131 Banco de España, 2011, (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/11/Fich/dt1131e.pdf>)

28. Véase este documento del Eurofound (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/87/en/2/EF1087EN.pdf>)

Flexibilidad interna y dualidad. También cabe esperar a medio plazo más contrataciones indefinidas y más conversiones de contratos temporales en indefinidos, tanto por el menor coste de despido como por la mayor flexibilidad interna. Sin embargo, pensamos que la reforma no será eficaz en atajar la dualidad, lo que puede socavar el objetivo de reducir la rotación mediante la flexibilidad interna. El despido de trabajadores temporales sigue siendo la medida de ajuste más barata y rápida, y la experiencia reciente muestra que los trabajadores indefinidos solo flexibilizan sus posiciones una vez que la empresa ha agotado el ajuste a través del despido de los temporales.

La dualidad podría incluso agravarse por la introducción del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, que alarga el periodo de prueba hasta un año. Este aspecto solo es relevante si la empresa renuncia a las jugosas bonificaciones posibles –entre ellas, 3.000 euros y la mitad de las prestaciones por desempleo que le queden al parado contratado–, pues si las cobra el contrato debe durar al menos tres años. En los casos en que la empresa renuncie a ellas, aparece una nueva casta de falsos empleados indefinidos a los que se puede despedir a coste nulo durante el primer año. Una solución mejor sería fijar para estos contratos indemnizaciones menores que las previstas en el contrato de fomento de empleo durante los primeros dos o tres años (aunque superior a la de los contratos temporales), en línea con la propuesta de contrato único de Tito Boeri y Pietro Garibaldi para Italia²⁹.

A corto plazo. La reforma laboral ha reducido los costes de despido en medio de una crisis que no cesa y por tanto la única manera de evitar un aumento aún mayor del paro es un ajuste rápido de los salarios. Pero es la urgente necesidad de una “devaluación interna” lo que parece explicar la decisión del Gobierno de permitir bajadas unilaterales de salarios. España ha experimentado una tasa de inflación excesiva y grandes pérdidas de competitividad desde 1999. Sabemos que los aumentos de los precios relativos frente al resto del mundo (apreciaciones del tipo de cambio real) son muy persistentes y también que los mecanismos alternativos, como el aumento de la productividad y la reducción de los márgenes empresariales, son difíciles de lograr en el

29. <http://www.lavoce.info/articoli/-lavoro/pagina1000075.html>

corto plazo.³⁰

La indexación salarial y la ausencia de cláusulas de ajuste automático de los salarios ante el empeoramiento de la situación de las empresas impidieron un ajuste salarial gradual. La reforma permite corregir este error, con una indudable pérdida para los trabajadores, pero no parece que haya motivos suficientes para permitir el uso frecuente de este mecanismo.

Por una parte, las empresas deben aprender de sus errores e incluir en los acuerdos con sus trabajadores un vínculo directo entre las condiciones pactadas y la situación de la empresa. Por otra, este aspecto de la reforma erosiona la seguridad contractual y la capacidad de compromiso de las empresas, con posibles efectos indeseables. También abre la puerta a abusos, pues los empresarios pueden presionar a los trabajadores con rebajas salariales apelando a razones de competitividad. No sabemos si los jueces darán por buena esta medida, aunque sospechamos que no, en especial si no hay reducciones equivalentes de las horas de trabajo. Pero los trabajadores podrían no recurrir por miedo al despido (cuando además podrían perder en el juicio). Por tanto, creemos que se deberían limitar las reducciones unilaterales de salarios a situaciones excepcionales, difíciles de predecir, y se deberían especificar mucho mejor las condiciones objetivas para llevarlas a cabo.

Por último, si realmente le preocupan posibles crecimientos salariales excesivos, el Gobierno debería crear mecanismos estables de coordinación. El acuerdo reciente entre la patronal y los sindicatos³¹ contiene algunos elementos interesantes al respecto, como la referencia a la inflación media de la Eurozona, que podrían dar lugar a mecanismos institucionales³², por

30. Blanchard, O.J. y P.A. Muet (1993): “Competitiveness through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy”, *Economic Policy*, 8(16), 11-56.

31. II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014 (25 de enero de 2012)

32. Bentolila, S. y M. Jansen (2011): “Un pacto español para la competitividad”, *Nada es Gratis*, 15/03/2011, (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=10174>)

ejemplo creando un Foro Anual de Competitividad³³. Esta iniciativa podría contribuir a recomponer el dañado consenso social y nos pondría más en línea con el resto de Europa.

3. Políticas Activas: La reforma está coja

Como hemos descrito en las dos primeras secciones de este capítulo, la reforma ha traído cambios en la regulación de los costes de despido y en las relaciones laborales, que deberían ayudar a reducir los principales desequilibrios de la economía española, y en particular el más importante, que es nuestra altísima tasa de paro estructural. Sin embargo, es patente que se queda corta, en al menos un par de áreas.

El elefante en la habitación: la dualidad.

La reforma no aborda directamente la dualidad entre contratos temporales e indefinidos. Al acortar la brecha de costes de despido entre ambos, estimulará a las empresas a reducir la temporalidad. Sin embargo, el incentivo podría ser modesto pues en el margen, al final del segundo año, la brecha entre los 18 días del temporal y los 40 (objetivo procedente) o los 66 (improcedente) sigue siendo relativamente alta (salvo para las pymes hasta 25 empleados, que cobrarán 8 días por año de FOGASA en el objetivo procedente). Además, el nuevo contrato indefinido para emprendedores podría generar una ilusoria reducción de la temporalidad, al no tener ningún coste de despido el primer año.

Por ello, es probable que tampoco se logre reducir suficientemente la volatilidad del empleo a lo largo del ciclo, que crea desempleo “friccional”. En efecto, la posible caída de la temporalidad debería reducir la volatilidad, pero con los menores costes de despido actuales, el empleo indefinido será más volátil, con lo que el efecto neto es a priori dudoso. Ciertamente, la mayor flexibilidad interna hará que los salarios reales caigan más y más rápido en las recesiones, lo que reducirá la magnitud de los aumentos cíclicos del paro. (También crecerán más los salarios reales en

33. Véase “Nueve Propuestas para la Reforma de la Negociación Colectiva en España” de Fedea (<http://www.fedea.net/negociacion-colectiva/PDF/9-propuestas-negociacion-colectiva.pdf>)

las expansiones, pero creo que en menor medida.) No obstante, la caída del paro será más pequeña que la que podría lograrse reduciendo significativamente la temporalidad, porque los indefinidos aún contarán con un colchón de temporales que les protegerá inicialmente de los ajustes en el empleo.³⁴

El gran ausente: las políticas de empleo activas y pasivas.

Hace unos meses asistí a una conferencia en la OCDE³⁵ sobre políticas de empleo y lo que más me alarmó fue constatar lo anticuada que se ha quedado España en este campo.

En Europa hay un amplio consenso sobre dos puntos. El primero es que la percepción de prestaciones por desempleo, además de un programa esencial para mitigar los muy negativos efectos de la situación de desempleo sobre las personas, no es solo un derecho adquirido por la contribución previa, sino que también conlleva el deber de buscar trabajo. Por tanto, debe estar condicionada a la búsqueda efectiva de empleo o a la participación en programas de reinserción laboral o de formación.

El segundo punto de consenso es que las políticas activas bien diseñadas son útiles para reducir la duración de los periodos de paro. Para un nivel dado de puestos vacantes disponibles, el desincentivo a buscar empleo generado por la percepción de prestaciones y la inadecuada cualificación de los parados contribuyen a aumentar la duración del paro. De hecho, esas políticas son la tercera pata, junto con costes de despido bajos y prestaciones por desempleo generosas, de la llamada flexiguridad³⁶, que practican países como Dinamarca. Una vía en aumento en países como Alemania, Australia,

34. La discusión anterior sobre los salarios reales se refiere a su variación cíclica; el crecimiento a lo largo del tiempo está asociado al crecimiento de la productividad, que también debería verse favorecido por la reforma aunque, de nuevo, la persistencia de la temporalidad perjudicará este objetivo.

35. Joint OECD/University of Maryland International Conference Labour Activation in a Time of High Unemployment, 14-15 November 2011, (http://umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/conference_papers.html).

36. Bentolila, S. (2010): "Flexiguridad ampliada", Nada es Gratis, 10/05/2010 (<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=4125>)

Austria, Dinamarca, Estados Unidos y el Reino Unido es la colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación. No es la panacea y aún se está aprendiendo con la experiencia sobre su diseño óptimo, pero parece claro que deberían ser parte de la solución.

En España, por una parte, se suelen considerar las prestaciones como un derecho adquirido y, por otra, las políticas activas de empleo no funcionan. Cambiar la gestión de las prestaciones y las políticas activas no necesariamente requiere cambiar las leyes, máxime cuando las políticas activas están en manos de las comunidades autónomas, pero la reforma va en el sentido contrario al deseado, al comprometer recursos para otros instrumentos menos eficaces.

En efecto, siguiendo pautas ya conocidas, la reforma potencia las bonificaciones para la contratación, en el contrato para emprendedores y en el contrato para la formación y el aprendizaje, en favor de los jóvenes, los mayores de 45 años, las mujeres y los parados de larga duración. En España el porcentaje del gasto en políticas activas que va a bonificaciones ya era el doble que en la OCDE en 2009, el 32% frente al 16%, mientras que gastamos menos en formación, 22% frente al 29% (últimos datos disponibles, que agradezco a J. Ignacio García-Pérez). Es sabido que las bonificaciones tienen escasos efectos de creación de empleo neto. Aquí la única esperanza (sin evidencia empírica, creo) es que su efecto sea asimétrico: mayor en una recesión profunda que en el periodo de expansión anterior (cuando el “peso muerto” era enorme). Las bonificaciones sí tienen, por otra parte, un claro efecto de desplazamiento de la contratación hacia los colectivos bonificados frente a los no bonificados. Además, la rotación de los trabajadores con bonificaciones es un 25%-45% superior a los no bonificados el primer año del contrato³⁷.

En segundo lugar, la reforma contempla medidas, aún por desarrollar, para fomentar la formación de los empleados, pero contiene pocos cambios en la

37. Véanse García Pérez, J.I. y Y. Rebollo Sanz (2009), “The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?”, *Investigaciones Económicas* vol. XXXIII (1), 2009, 97-130, y Cebrián, I., G. Moreno y L. Toharia (2011), “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 198-(3/2011): 103-127

formación de los parados. Se rompe el monopolio que tenían las organizaciones empresariales y sindicales como beneficiarios de subvenciones destinadas a la financiación de la formación, algo muy deseable. También es bienvenido que se permita a las empresas de trabajo temporal actuar como agencias de colocación. Sin embargo, estas empresas tienen vetada la formación, lo que resulta incoherente. Una laguna importante es la falta de mecanismos de evaluación. Como ya dijimos hace tres años: “debe llevarse a cabo de forma rutinaria una evaluación rigurosa de las actividades realizadas en este campo, hoy prácticamente inexistente. Dicha evaluación debe ayudar a mejorar su diseño y orientar la asignación de recursos hacia aquellos programas, agencias y empleados públicos que muestren los mejores resultados”³⁸.

El principal problema es que el énfasis de la reforma en las bonificaciones detrae recursos de las otras políticas activas, como la reinserción y la formación, que son más efectivas. En un contexto de necesidad de reducción del déficit público del 8.5% al 3% en 2013, el coste de oportunidad de las bonificaciones es muy alto. Sospecho que el Gobierno habrá pensado que, en la deprimida economía en que vivimos, intentar resucitar la creación de empleo a través de bonificaciones resultaba menos arriesgado que otras vías. La evolución del empleo dirá si es así.

En suma, hemos avanzado hacia el modelo de la flexiguridad solo en la parte flexi (costes de despido y flexibilidad interna), pero apenas nada en políticas pasivas y activas, y la financiación de las últimas se ha hecho más difícil. Aunque lo aprobado en la reforma es un avance (si lo permite el teorema del second best), no está claro que nos lleve hacia una tasa de paro estructural suficientemente menor que la actual.

38. “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”, Fedea, 2009, (http://www.crisis09.es/propuesta/?page_id=37)

3

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Una Oportunidad Perdida³⁹

por Jesús Fernández-Villaverde
(University of Pennsylvania y Fedea)

El anteproyecto de ley incorpora importantes avances en nuestro sistema presupuestario, pero es una oportunidad perdida para solventar los serios retos financieros a los que se enfrentan las administraciones públicas en España y no garantiza un entramado institucional lo suficientemente robusto para evitar problemas fiscales graves en el medio plazo. La clave de este fallo es que el anteproyecto confía más en el formalismo legal que en el diseño de incentivos adecuados.

1. Un anteproyecto retórico

Lo primero que llama la atención de la lectura del anteproyecto es que es un texto particularmente prolijo (39 páginas, 29 artículos y disposiciones adicionales, transitorias y finales a gusto), lleno de buenas palabras y mejores intenciones.

Quizás alguno de nuestros lectores juristas tenga una razón convincente para defender esta manera de legislar pero yo cuando leo, por ejemplo, en el artículo 7.2: “La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad” me parece que estoy viendo una película cursi de esas americanas de los años 50 con Doris Day y Rock Hudson. ¿De verdad necesitamos que una ley diga que el gasto público requiere eficacia? ¿Y de verdad necesitamos 4 sustantivos: eficacia, eficiencia, economía y calidad que básicamente dicen los cuatro lo mismo (sí,

39. Publicado originalmente en Nada es Gratis en tres partes, los días 17, 18 y 19 de febrero de 2012 por Jesús Fernández-Villaverde.

sí, en el diccionario de la RAE estas cuatro palabras no son sinónimos pero cuando uno escribe un problema de maximización, que no tiene las ambigüedades del lenguaje ordinario, son lo mismo)?

Este tipo de artículos o bien son inútiles o, al introducir conceptos jurídicos indeterminados uno detrás de otro, abren las puertas a que el día menos esperado un juez se salga por peteneras con una sentencia de esas esperpénticas que vemos a menudo, sobre todo cuando se tratan temas económicos para los que nuestra judicatura demuestra en general bastante desconocimiento (esto de inventarse cosas de la nada basado en estos artículos que solo son humo pasa mucho entre los jueces americanos, así que quizás estoy más preocupado por este tema que lo que estaría justificado en España). Yo prefiero leyes claras, cortas y concretas, pero esto parece ser una batalla perdida en un país que necesita centenares de artículos para escribir un sencillo estatuto de autonomía.

Intentemos pues cortar con machete la selva de las palabras rimbombantes y centrarnos es lo que es importante.

2. La Estructura del Anteproyecto

Desde el punto de vista formal, el anteproyecto se estructura alrededor de seis capítulos. A riesgo de sonar excesivamente puntilloso, creo que es una buena plantilla para este análisis el que siga esta división para presentar los argumentos de manera ordenada. Al mismo tiempo, iré comparando el nuevo anteproyecto con la actual *Ley General de Estabilidad Presupuestaria*⁴⁰ y que es la fuente de buena parte de la redacción del nuevo texto. Este es un argumento al que luego volveré en más profundidad: parece haberse olvidado que la actual Ley no ha funcionado y, como explicaba antes, en vez de cambiar los incentivos, el nuevo texto solo quiere cambiar los procedimientos, como si el mundo real pudiera construirse a golpe de BOE.

40. Según el texto refundido del *Real Decreto Legislativo 2/2007*, de 28 de diciembre.

Capítulo I. Ámbito de Aplicación (artículos 1-2)

Este capítulo I establece que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se aplicarán a las distintas administraciones públicas.

Los tres puntos más destacados de estos dos artículos son:

1. El artículo 1 hace una referencia genérica a la coherencia de la ley con la normativa europea, sin nombrarla específicamente (como hace la actual ley con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Esto parece sensato: en un marco europeo muy fluido es mejor ser ambiguo y no quedarnos anticuados casi de manera inmediata. A fin de cuentas, bien pudiera ser que los principios que vengan de Bruselas sean los únicos que cuenten en el medio plazo y que las leyes nacionales sean meras transcripciones de los mismos.
2. Se elimina, en el artículo 2, la cualificación a las empresas públicas existente en la ley actual y que determina que queden sometidas a la misma solo si “presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.” Esta excepción ha sido abusada de manera clamorosa por las comunidades autónomas y locales (con trucos contables mil para asegurar que el 50.01% de los ingresos son comerciales) para sacarse empresas de la supervisión de la ley y contribuir, de manera notable, al desastre fiscal en el que vivimos.
3. La definición de administraciones públicas se vincula explícitamente con la del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Aunque esto ya era un principio de nuestra estructura legislativa, resulta útil resaltarlo de manera clara como se hace en el artículo 2.1

Capítulo II. Principios Generales (artículos 3-10)

Los artículos 3 a 10 establecen 7 principios rectores:

1. Principio de estabilidad financiera, que es el equilibrio o superávit de las cuentas de cada administración pública en términos de contabilidad nacional (excepto para las empresas públicas, que se

entenderá como equilibrio financiero).

2. Principio de sostenibilidad financiera, que es la capacidad de financiar gastos futuros y de limitar la deuda pública.
3. Principio de plurianualidad, que es la actuación presupuestaria en un marco de medio plazo.
4. Principio de transparencia, que es la obligación de la contabilidad pública de suministrar suficiente información sobre su situación presupuestaria.
5. Principio de eficiencia en el gasto, que es no malgastar el dinero.
6. Principio de responsabilidad, que es que cada administración pública asuma las consecuencias de sus propios actos, incluidas las posibles sanciones de la Unión Europea, sin que la administración central asuma los compromisos de administraciones territoriales (ni las comunidades las de las locales).
7. Principio de lealtad institucional, que es la obligación de las administraciones de considerar el efecto de sus políticas presupuestarias en el desenvolvimiento general de la economía.

El lector quizás este un tanto sorprendido de esta gran proliferación de principios. La ley actual solo tiene cuatro (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia) con lo cual el abogado del estado ha concebido tres nuevos principios: el de sostenibilidad financiera, el de responsabilidad y la lealtad institucional.

El principio de sostenibilidad financiera (artículo 4) no es en realidad una novedad pues España ya está comprometida a un techo de la deuda pública por nuestra pertenencia a la Unión Monetaria. Más relevantes son los principios de responsabilidad y de lealtad institucional.

El principio de responsabilidad (artículo 8.) busca dos objetivos:

- A.** Que quede claro que si España es multada por la Unión Europea por saltarnos nuestros compromisos presupuestarios, serán las

administraciones públicas responsables del incumplimiento las que pagarán los platos rotos. Es decir, que si Cantabria incumple su objetivo de déficit y eso hace que España incumpla el objetivo global, Cantabria será responsable de la multa por la parte proporcional que le corresponda del incumplimiento.

B. Que la administración central no va a asumir las deudas de las comunidades autónomas. Se quieren atajar, de una vez por todas, los problemas de riesgo moral que han plagado a nuestro sistema de distribución de poder territorial. Hasta ahora ha quedado siempre implícita la garantía que la administración central iba a rescatar a quién tuviese que ser rescatado (y la actuación reciente del ICO corrobora tal expectativa), lo que ha llevado a un gasto sin control.

Mientras que el primer objetivo es relativamente sencillo de conseguir (la liquidación de la parte correspondiente de una sanción europea puede realizarse a la hora de transferir recursos a la comunidad autónoma de los impuestos compartidos, le parezca bien a esta o no), el segundo sufre de un problema de inconsistencia temporal: ¿Va realmente la administración central a permitir que una comunidad autónoma incumpla sus pagos? Esto es algo sobre lo que tengo mis dudas. O de una manera más suave: puede que este gobierno, con su firme mayoría parlamentaria, cumpla con su promesa de no rescatar a ninguna comunidad. Pero ¿y el siguiente? ¿Y el que venga después del siguiente?

El principio de lealtad institucional, artículo 9, es la fundamentación del intento que este proyecto acomete de racionalizar la estructura territorial del estado o al menos su vertiente presupuestaria.

Esto es un objetivo que veo con innegable simpatía. Probablemente no sorprenda al lector veterano de nuestro blog mi afirmación que la estructura actual es insostenible: fruto de accidentes sucesivos y carente de un diseño global mínimamente coherente, con bombas de tiempo constitucionales que terminarán estallando, plagada de problemas de incentivos por todos sitios, sin responsabilidades claras y con unas transferencias de renta entre comunidades que son excesivas. Sí, ya sé que esto me coloca en la intersección casi inexistente

entre los que creen que España tiene que racionalizar su sistema territorial para asegurar la coherencia de nuestro Estado y nuestros objetivos como Nación, algo que chirría a la mayoría de los nacionalistas, y los que creen que las transferencias de renta entre comunidades autónomas en este momento son obviamente exageradas y profundamente injustas para Madrid o Cataluña, algo que chirría a los más antinacionalistas. Por tanto debe haber algo así como 10 o 20 personas en toda España que estén de acuerdo con mi posición. Pero como esto no es un concurso de popularidad sino de sensatez, si este principio sirve para cumplir estos dos objetivos, mayor cohesión y transferencias más sensatas, bienvenido sea.

De manera más concreta el artículo 9 establece las administraciones públicas deben de considerar el efecto de sus actuaciones en el resto de las administraciones públicas. Esto es intentar prohibir el problema del polizón (free-rider) por decreto, algo imposible, por lo que el artículo continúa estableciendo la obligación de suministrar a las otras administraciones públicas (léase, a la administración central) la información (esto ya aparece en el artículo 6, que da poder explícito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de recabar todos los datos, algo que no sale en el artículo correspondiente de la actual Ley) y cooperación necesaria.

Este intento de reestructuración territorial es continuado en el artículo 10 que otorga al gobierno de la Nación (¿no habíamos quedado que era Gobierno de España?, ¿No es lo que sale ahora en todos sitios? ¿A qué viene ahora el cambio de nombre?) La responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley, por supuesto “sin perjuicios de las competencias” o del respeto de “autonomía financiera” de las otras administraciones.

Olvidémonos de estos “respetos”: los artículos 9 y 10 pretenden ser el martillo de la administración central para manejar a las comunidades. ¿Es esto buena idea? ¿Funcionará? ¿Resolverá los problemas del polizón en nuestra estructura territorial?

Estas preguntas serán respondidas una vez que analicemos el capítulo III y IV del anteproyecto que enumeran la instrumentación de estos principios y los mecanismos preventivos y correctivos.

Capítulo III. Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículos 11-16)

El artículo 11 instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria: las administraciones públicas deberán tener un déficit cero una vez ajustado por el ciclo y de medidas excepcionales y temporales. Este objetivo es lo que en principio se pretendía con la reforma constitucional (aunque el nuevo artículo 135 no cifra un déficit estructural cero, simplemente señala que la ley determinará un límite que sea compatible con nuestros compromisos europeos).

La sorpresa nos la llevamos cuando seguimos leyendo el artículo, primero se permite un déficit estructural del 0.4% cuando este sea necesario para financiar reformas estructurales con efectos presupuestarios de largo plazo. Es decir, siempre.

Segundo, tenemos excepciones, apreciadas por el Congreso de los Diputados por catástrofes naturales, situaciones de emergencia extraordinaria y recesión económica (previstas por el artículo 135). Pero el problema es que esta última se define como una situación con una tasa de crecimiento real del PIB negativa. Es decir, que en cuanto tengamos una caída del output, un gobierno con mayoría parlamentaria solida puede incurrir en todo el déficit estructural que quiera. Y si no tiene esta mayoría, para gastar dinero siempre es fácil encontrar votos, así que la conseguirá en un momento. La disposición de la ley de elaborar un plan de reequilibrio presupuestario es una simple excusa: en un rato cualquier funcionario listo podrá jugar con las previsiones futuras y generar un plan precioso en tres colores y con transparencias de Power Point que cumpla formalmente con este requisito pero sin mayores consecuencias prácticas.

Pongamos números para pensar esto (el ejercicio es transparente, así que el lector puede cambiar los números a los que más le plazcan): asumamos que la tasa media de crecimiento del PIB en España es del 2% (sí, es optimista, pero es la tasa media a la que ha crecido la economía americana per cápita desde 1865, así que es un número natural para la tendencia en el muy largo plazo de la frontera tecnológica mundial) y que, a esa tasa, la economía tiene un déficit estructural igual al de contabilidad nacional de 0.4% (en ese momento estaremos haciendo una reforma estructural

con probabilidad 1, en cuanto los políticos vean que esto les dan margen presupuestario, regalar pirulís de fresa será etiquetado como reforma estructural). Además, asumamos que el gasto público y los ingresos son el 40.4% y 40% del PIB respectivamente. De repente nos golpea la recesión y nos vamos a una caída del output del 1%, una recesión grave pero no espectacular. Si la elasticidad de los ingresos es 1.5 (es decir, si el cambio porcentual en los ingresos de las administraciones públicas es 1.5 veces la desviación porcentual del PIB con respecto a su tendencia), los referidos ingresos nos van a caer $3\% * 1.5 * 0.4$ puntos. Si la elasticidad del gasto es 1, este nos va a subir unos $3\% * 1 * 0.404$ puntos. Sí, de nuevo no sé cuáles son estas elasticidades ya que con todos los cambios estructurales en la economía española, nadie sabe a ciencia cierta por dónde andarán estas elasticidades; simplemente estoy poniendo números relativamente normales en otros países (un estudiante mío que se doctoró el año pasado se ha dedicado a medir esto con cierto detalle). Con ello, el nuevo déficit en términos de contabilidad nacional:

$$0.4\% + 3\% * 1.5 * 0.4 + 3\% * 1 * 0.404 = 3.4\%$$

Pues sí, sin mayores problemas el anteproyecto nos deja irnos a un déficit del 3.4%. Encima, como estamos en recesión, y con un simple voto del Congreso, podemos meter todo el estímulo que queramos, pongamos otros 2.6 puntos de PIB (un estímulo semejante al realizado en otros países), para llegar a un 6%. ¡Pues menuda disciplina presupuestaria! ¿Se acuerdan ustedes de todos los “críticos” que decían en la prensa que este tipo de leyes era la ilegalización de Keynes? Bueno, pues queda claro que los “críticos” no saben contar (aunque eso ya lo sabíamos) y que además son demasiado perezosos para leer.

Y es que después de leer este artículo 11 dudo que, de haber tenido España esta ley en vigor en 2007, las cosas hubieran sido muy distintas: todo lo que se hizo de 2007 a 2009 se podría haber hecho de igual manera (la caída del PIB fue mucho más fuerte de la que asumí antes y hubo planes del Ministerio de reajuste presupuestario en el medio plazo uno detrás de otro). Para este viaje no habíamos necesitado estas alforjas excepto, claro, si el objetivo es confundir a los alemanes.

El único caso donde este artículo puede tener más efecto es cuando la economía se desacelere pero sin

entrar en recesión (por ejemplo, con un crecimiento raquíutico como el que tuvimos en 2011). Pero esto nos genera un incentivo estratégico bien grande: corto el gasto público en el corto plazo cuando parece que voy a crecer al 0.25%, esto me agrava la recesión, me voy a zonas negativas y ya puedo gastarme todo lo que quiera (previa elaboración, por supuesto, del preciosísimo plan de ajuste). Y quien no se crea que a un político no se le van a ocurrir estas cosas, pues que se vaya a ver el AVE de Zaragoza a Huesca. Los políticos son peores de lo que nos imaginamos incluso una vez hemos tenido en cuenta que los políticos son peores de lo que nos imaginamos.

El artículo también establece que el cómputo del déficit estructural sea realice con la metodología de la Comisión Europea, lo cual no me emociona demasiado (creo que en España hay capital humano de sobra para hacerlo mejor, aunque solo sea porque podemos adaptar la metodología a nuestras idiosincrasias de manera más rápida) y que las administraciones locales y de la seguridad social mantendrán una posición de equilibrio.

Una disposición de más consecuencia aparece en el artículo 12, que establece una regla de gasto: la variación de gasto computable de las administraciones no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB en el medio plazo. Pero por una parte hay una larga lista de exclusiones (desempleo, transferencias a otras administraciones) y encima la tasa de crecimiento la computará el Ministerio de Economía y Competitividad. Total: un poco de creatividad con las transferencias entre administraciones (por ejemplo, inicio un programa de gasto pero lo ejecuto por medio de las corporaciones locales) y un poco de alegría en la tasa de crecimiento prevista del PIB, y ya hemos resuelto todos nuestros problemas.

El artículo 13 instrumenta el principio de sostenibilidad financiera que fija un techo de deuda pública del 60% del PIB (47% para la administración central, 10% para las comunidades autónomas y 3% para las corporaciones locales). De nuevo esto suena fenomenal pero el párrafo 3 permite saltarse este límite en los casos que se permite déficit en el artículo 11.3, así que volvemos a las andadas: al final hay mucha menos disciplina de la que parece.

Más jugo tienen los apartados 4 y 5 del artículo, que facilitan al Estado el bloqueo de nuevas emisiones

de deuda de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Aunque esta supervisión ya existía, el Estado goza en esta ley de un poder más claro para ejercerla.

De manera adicional, artículo 13.6 establece la prioridad en el pago de los intereses de la deuda. Esta cláusula, que ya aparece en la reforma constitucional, ha sido una de las críticas que más se ha visto, desde los “indignados” a comentaristas que se supone deberían saber mucho más. Esto lo único que demuestra es que esta gente o no entienden cómo funciona el mundo o, en caso contrario, lo disimulan muy bien. Aquí puede ocurrir dos cosas: que haya ingresos para pagar la deuda y otros gastos públicos o que no los haya. Si los hay (el caso normal), pues se paga y ya está. Si no los hay y decidimos mantener otros gastos públicos en vez de pagar la deuda, entramos en bancarrota y quedamos excluidos de los mercados de capitales. Esta decisión sería un desastre sin paliativos y nos obligaría, casi con total seguridad a tener que reducir los gastos públicos incluso de manera más acusada (porque no podríamos tomar prestado y por la recisión que la evidencia internacional deja bien claro seguiría a la bancarrota). Insinuar que España no ha de pagar su deuda (o al menos hacer todos los esfuerzos habidos y por haber para hacerlo) es demagogia irresponsable e infantil.

Finalmente, los artículos 14 y 15 otorgan al gobierno la responsabilidad de fijar los objetivos de déficit y deuda pública para los tres ejercicios siguientes y su distribución entre las distintas comunidades. De nuevo vemos aquí el intento de controlar el gasto de las administraciones territoriales centralizando el poder presupuestario de manera más clara y enérgica.

El último artículo de este capítulo, el 16, solo señala la necesidad de más y más informes que se pasarán de un gabinete a otro.

Capítulo IV. Mecanismos Preventivos y Correctivos (artículos 17-23)

Este capítulo establece que, tras una advertencia pública a la administración correspondiente (artículo 18), el gobierno de España puede pasar a establecer serias limitaciones a la emisión de deuda adicional por esa administración (artículo 22) o sanciones (artículo 23), todo ello por supuesto después de los muchos informes

de los artículos 19, 20 y 21.

En concreto las sanciones serán, primero un depósito en el Banco de España del 0.2% del PIB de la comunidad que se convertirá tras seis meses en multa (más, claro, las multas que imponga la Unión Europea). Si la comunidad no se atiene a buenas razones con la multa, se enviará a una delegación a la misma para preparar una propuesta de medidas en una semana. Es decir: igual que las misiones del FMI cuando van a rescatar a países, solo que ahora, en vez de Argentina será Valencia y en vez de venir de Washington vendrán de Madrid.

El artículo 23 también establece que no se autorizarán ninguna operación de crédito adicional y que “ni las comunidad tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley”, que son los que se aclaran en la disposición final quinta: las liquidaciones de la Hacienda nacional a las comunidades (por cierto, la ley salta entre “administraciones responsables” y “comunidades” sin mucha consistencia: dado que el sujeto de la Ley son todas las administraciones, yo intentaría evitar “comunidades” excepto cuando fuera imprescindible).

Conclusión: el gobierno va a tener un fuerte instrumento, la posibilidad de sanciones, de limitar la emisión de deuda y de retener liquidaciones que, en principio, permitirá una mayor disciplina presupuestaria entre las comunidades autónomas.

Capítulo V. Transparencia (artículos 24-25)

Aquí no hay mucho que comentar: se insiste en la necesidad de una mayor transparencia y se crea una central de información pero todos estos requisitos son de nuevo conceptos jurídicos indeterminados sin ningún tipo de criterio objetivo de medición. Por tanto, la mejora de nuestra transparencia presupuestaria queda a la buena voluntad del gobierno. Y esto es una pena. Según la International Budget Partnership, en su evaluación de la transparencia informativa de los presupuestos de 94 países en 2010, España obtuvo 62 puntos sobre 100 posibles, bastante por debajo del Reino Unido y Francia (empatados a 87 puntos cada uno) o Suecia y Noruega (83 puntos). Esta es una situación que debe ser corregida lo antes posible y este capítulo no me ofrece demasiadas garantías de que así sea.

Capítulo VI. Gestión Presupuestaria (artículos 26-29)

Nada muy relevante excepto que el superávit presupuestario habrá de dedicarse a reducir el endeudamiento neto (excepto en la seguridad social que se utilizará para el Fondo de Reserva, pero como este se invertirá en su gran mayoría en deuda pública, es el mismo resultado al final). De nuevo este artículo me sorprende: ¿qué se puede hacer sino con un superávit? Nos lo podríamos gastar, argumentaría algún lector, pero entonces no es realmente superávit. Y si el político de turno ve que se acerca al superávit y no le apetece demasiado reducir la deuda, seguro que se le ocurrirán mil maneras de gastárselo muy deprisa.

Concluyo este repaso al articulado de la Ley con la disposición transitoria primera, que fija los límites de gasto y deuda en 2020 (es decir, en un futuro muy lejano en esto de la política) aunque el déficit estructural habrá de reducirse en 0.8% anual de media desde el 1 de enero de 2012 (lo que implícitamente apunta a una estimación de déficit estructural del $7.2\% - 0.8\%$ por 9 años) siempre y claro no se revisen en 2015 y 2018 o se den las excepciones del artículo 11.3. Esta ley es graciosísima: dice siempre “hay que hacer x, al menos claro que no haya que hacerlo”.

3. Propuestas de Mejora de la Ley

Mi impresión fundamental después de la lectura del anteproyecto es que este confía más en la creación de mecanismos formales (con constantes informes de un sitio a otro) que en la modificación de los incentivos que tienen los políticos para comportarse correctamente. Mientras estos mecanismos han, a buen seguro, de limitar la discrecionalidad de las comunidades autónomas al imponer un mayor control de la administración central (un avance que es probablemente positivo), no me queda claro como la administración central va a verse sometida ella misma a una mayor disciplina. Como he insistido en varias veces, la ley deja suficientes puertas en forma de excepciones que cualquier gobierno con mayoría parlamentaria va a poder, en la práctica, hacer lo que quiera. Y quizás la mejor prueba de mi afirmación es que, en realidad, ya tenemos la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que en principio consagra básicamente los mismos

principios que el nuevo anteproyecto y ha demostrado ser sencillamente inútil.

El Origen del Problema

El problema fundamental en la raíz de esta discusión no es otro que el que existe en el concepto mismo de Estado de Derecho. El ordenamiento jurídico moderno en los países occidentales se basa en la concepción que las administraciones públicas son sujetos ellas mismas del derecho y que han de cumplir con las leyes como cualquier otra persona jurídica. Pero, a diferencia de esas otras personas, es la administración la que tiene que auto-cumplir: si yo firmo un contrato con Pepe y Pepe no cumple con el mismo, el juez que ha de entender el caso es un tercero en esta relación. Pero si una administración no cumple con su norma, el juez, que no deja de ser parte del Estado, no es una tercera persona (o al menos no totalmente). A fin de cuentas, incluso si un juez de lo Contencioso-Administrativo señala que un acto administrativo no se ajusta a derecho, el juez en si mismo poco puede hacer sin la colaboración de los demás resortes del Estado. Como explico a mis estudiantes de historia económica cuando discuto la importancia del concepto de Estado de Derecho, esto quedó claro en Estados Unidos, en 1832, en *Worcester v. Georgia*. Cuando la Corte Suprema americana decidió en ese caso contra los deseos del entonces presidente, Andrew Jackson, este famosamente replicó: “John Marshall (el Chief Justice en ese momento) has made his decision; now let him enforce it!” Es decir, que sin la cooperación del resto del Estado, incluso las decisiones de los tribunales son inútiles.

La solución que hemos encontrado a este dilema no ha sido la generación de más normas formales (aunque éstas cumplan una labor importante). La inmensa mayoría de las cosas que se hicieron en Alemania a partir de 1933 se ajustaron a derecho formal. Simplemente se explotaron de manera despiadada, cruel e inmoral las oportunidades otorgadas por el ordenamiento ya existente, básicamente gracias la *Ermächtigungsgesetz*, la Ley Habilitadora de 1933 (ojo, he dicho en Alemania, no en los territorios ocupados).

Esto mismo, y por supuesto salvando las distancias, es lo que permite cualquier ley cuyo cumplimiento queda sometido a excepciones que han de ser apreciadas por

una mayoría parlamentaria. Dado nuestro sistema de gabinetes apoyados en un Congreso de los Diputados, un gobierno decidido y con suficientes votos podrá, dentro de los mecanismos legítimamente previstos por la ley, ignorarla sin mayor consecuencia.

Miremos, para ilustrar este argumento, el artículo 11.3 c), que permite al Estado y las comunidades autónomas incurrir en déficit estructural en:

“Situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas....”

¿Pero qué es una situación de emergencia extraordinaria? Si el único requisito es que la mayoría del Congreso la aprecie, en realidad estamos dejando el cumplimiento de la ley al libre albedrío del gobierno de turno. Si, por ejemplo, llega un gobierno que quiere iniciar un programa masivo de transferencias de renta, ¿no podrá acaso declarar que la desigualdad de renta existente en España es una “situación de emergencia extraordinaria” que requiere ser corregida de inmediato? Dado que los tribunales, en estos casos, permiten un alto grado de discrecionalidades (lo que está prohibido es la arbitrariedad, es decir la decisión sin ninguna base racional), me resulta casi imposible ver que el Tribunal Constitucional rechazase este argumento: podrá ser una locura presupuestaria (asumámoslo solo para el argumento), pero es indudable que en España hay desigualdad de renta y la mayoría parlamentaria obtenida por el gobierno es prueba prima facie de que esta situación de emergencia es apreciada por una parte considerable de la población por medio de la votación de sus representantes.

Los redactores del anteproyecto podrían argumentar que lejos esta de su intención el abusar del artículo 11 y no tengo razón para dudar de su buena voluntad, excepto que como respuesta les enviaría al *Federalist Paper* número 51, escrito por al grandísimo James Madison⁴¹:

“But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were

41. Madison J. (1788): “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments”, *Federalist No. 51* (http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_51.html)

angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.”

La actividad política es, en sí misma, la creación de instituciones que, partiendo de la básica observación de la fragilidad humana, sean capaces de resistir los intentos de abusos que han de surgir tarde o temprano. El actual gobierno podrá estar muy seguro de sus intenciones, pero ¿y del que venga? ¿Y del siguiente? Claramente existen muchas personas en España que desconfían de esta ley y han manifestado abiertamente su oposición a la misma. Como con el trascurso del tiempo, estas personas podrán llegar al poder, el anteproyecto les concede suficiente margen de maniobra para ignorarla y vaciar con ello de contenido el mandato constitucional.

La verdadera solución que hemos encontrado, imperfecta claro como todo en política, pero que ha funcionado de manera razonablemente aceptable, aparece en el mismo escrito de Madison (sí, la lectura de los Federalist Papers tuvo una influencia brutal en mi pensamiento político-social; Hamilton y Madison son, obviamente después de Washington –uno de esos líderes que solo se dan una vez cada dos o tres siglos– mis padres fundadores favoritos y cuya inteligencia puso los pilares de esta gran República en la que vivo):

“A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be

less requisite in the distribution of the supreme powers of the State.”

O, de manera más concisa: la única manera realista de limitar el poder del Estado y de asegurar el imperio de la ley es la división de sus poderes o, en la expresión inglesa que encuentro mucho más clarificadora, en los “checks and balances”.

Esto es por lo que tenemos una jurisdicción Contencioso-Administrativa: porque confiamos en que el poder de los jueces, tanto el formal (el imperium) como el informal (la potestas), someta a los actos administrativos al derecho. Al final del día Carlos Dívar, el Presidente del Tribunal Supremo, no puede, de manera personal, hacer cumplir las leyes: tiene 70 años y es una persona sola. Físicamente, no podría forzar a casi nadie a hacer casi nada. Pero en la práctica, los costes para el gobierno de ignorar el Tribunal Supremo, tanto en paralización legal como de rechazo social serían tan altos que, cuando hay una sentencia del Supremo, está (casi siempre) se cumple.

Este principio, que es muy obvio en el derecho administrativo, también se ha ido extendiendo con los años a otros ámbitos bastante alejados de la discusión constitucional tradicional. El mejor ejemplo para nuestra discusión hoy es el de los bancos centrales.

Existen argumentos poderosos para separar al Banco de España del Ministerio de Economía y Competitividad: cualquier gobierno tiene muchos objetivos, unos más generosos y otros menos y los mismos pueden interferir, y la evidencia histórica nos ha demostrado que en la práctica esto ocurre de manera constante, con la política monetaria en una manera que perjudicial para el bienestar social (el “bien común” de nuestra tradición). El ejemplo paradigmático es la reducción de los tipos de interés antes de unas elecciones para “alegrar” la economía de manera transitoria y con ello ayudar a la reelección del partido en el gobierno, aunque esto sea a costa de un incremento de la inflación y una caída posterior de la actividad económica aún mayor.

La independencia del banco central no es una solución perfecta pero sí razonable: deja la dirección de la política monetaria en las manos de unos expertos que, aunque se equivoquen de vez en cuando, tienen menos conflictos

de intereses y, si son seleccionados de manera adecuada (por ejemplo, entre mis estudiantes de doctorado a los que he convencido suficientemente de la importancia de una política monetaria correcta), tienen además unas preferencias alineadas con los objetivos que, como sociedad, buscamos; en este caso la combinación correcta de estabilidad de precios, estabilización de la economía y política macro-prudencial.

Un Consejo de Estabilidad Presupuestaria

Una extensión natural de la idea de los bancos centrales, y entro con ello en mis propuestas concretas de mejora del actual anteproyecto, sería la creación de un organismo independiente, un Consejo de Estabilidad Presupuestaria de las Administraciones Públicas.

Con la creación de este Consejo de Estabilidad Presupuestaria España se uniría a un creciente grupo de países que cuentan con instituciones similares. Entre otros, y sin ser exhaustivo, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Japón, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

Este Consejo cumpliría con dos labores fundamentales. Primero, el cálculo de la situación cíclica de la economía y de la respuesta de las cuentas públicas a esta situación cíclica. Este cálculo sería vinculante para todos las partes interesadas. Segundo, el Consejo también computaría el nivel total de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas.

La independencia de este consejo aseguraría tanto la credibilidad de las cifras de déficit estructural y de deuda su aceptación en un amplio espectro del espacio político. De igual manera, eliminaría la tentación por parte de las administraciones públicas de realizar cálculos especialmente favorables a sus intereses coyunturales, rebajaría las posibles diferencias en interpretación de la situación presupuestaria entre las distintas administraciones y ofrecería a la opinión pública una fuente de información objetiva con la que enriquecer el debate nacional sobre política económica. La experiencia de Suecia (de la que aprendimos en la conferencia que FEDEA organizó en Enero) es que esta labor es particularmente crucial.

Como explicaba anteriormente, en nuestro

ordenamiento jurídico ya existen organismos independientes similares que se encargan de aspectos claves de nuestra política económica. El ejemplo más prominente es el Banco de España. La Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España es una plantilla en la que basar el funcionamiento del Consejo de Estabilidad Presupuestaria. Pero incluso más allá de su aspecto legislativo, la experiencia del Banco de España demuestra que es factible crear en España instituciones independientes, profesionales y con prestigio, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Entramado Institucional

El Consejo de Estabilidad Presupuestaria de las Administraciones Públicas sería una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. La Ley Orgánica garantizaría que, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, actuara con autonomía respecto a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales.

El Consejo tendría un presupuesto propio, con cargo a una asignación de los Presupuestos Generales del Estado. La propuesta de presupuesto elaborado por el Consejo de Estabilidad Presupuestaria aprobado por su Consejo de Gobierno, sería remitido al Gobierno de España, que lo trasladaría a las Cortes Generales para su aprobación definitiva.

Los órganos rectores del Consejo de Estabilidad Presupuestaria serían:

1. El Director.
2. El Subdirector.
3. El Consejo de Gobierno.
4. El Consejo Asesor.

El Director, nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno por 8 años no renovables, encabezaría el Consejo de Estabilidad Presupuestaria y presidiría el Consejo de Gobierno del mismo. Además, ostentaría la representación legal del Consejo a todos los efectos (como ante los Tribunales de Justicia), así como autorizar los contratos y documentos y realizar las demás actividades que resulten precisas para el desempeño de las funciones encomendadas al

Consejo. El Subdirector suplirá al Director en los casos convenientes (ausencia, enfermedad, vacancia, etc.) y se encargaría de todas aquellas tareas delegadas por el Director y el reglamento de funcionamiento interno.

El Consejo de Gobierno, compuesto por el Director, el Subdirector, 6 consejeros, un representante del Ministerio de Economía y Competitividad, un representante del Ministerio de Hacienda y 3 representantes de las Comunidades Autónomas. Los criterios de nombramiento y duración del cargo de los consejeros podrían ser similares a los del Director del Consejo de Estabilidad Presupuestaria, pero sería conveniente que sus mandatos se solapasen para desvincular el Consejo de Estabilidad Presupuestaria del ciclo electoral nacional. En caso de empate en las votaciones, el voto del Director (y en su ausencia el Subdirector) sería decisivo.

La presencia de representantes de las Comunidades Autónomas se justifica por la importancia del artículo 135 para sus presupuestos. Los representantes se pueden elegir por rotación o sorteo entre las distintas comunidades, con sobrepeso en la rotación de aquellas comunidades con mayor número de habitantes. Las entidades locales quedarían excluidas del Consejo de Estabilidad Presupuestaria pues el artículo 135 de la Constitución impone el equilibrio presupuestario de las mismas sin consideraciones cíclicas.

El Consejo de Gobierno aprobaría la estimación de componente cíclico del PIB y el cómputo de déficit estructural preparado por el servicio de estudios (a describir posteriormente) y presentado por el Director. En esta votación no participarían ni los representantes del Estado central ni de las Comunidades Autónomas aunque estos sí podrían exponer sus consideraciones al respecto.

El Consejo Asesor estaría formado por 6 profesionales de reconocida competencia en asuntos fiscales (y no necesariamente españoles) designados por el Gobierno, a propuesta de los Ministros de Economía y Competitividad y de Hacienda y con un mandato de ocho años no renovables.

El Consejo Asesor supervisaría y evaluaría periódicamente los cálculos realizados por el Consejo de Estabilidad Presupuestaria, establecería criterios

generales de actuación y encargaría, cuando lo considerase conveniente, estudios por expertos externos de los procedimientos de evaluación del déficit estructural que desarrollen los criterios y metodología señalados por la Ley Orgánica.

La apertura del Consejo a profesionales no españoles permitiría la incorporación de personas con amplia experiencia en otros países y ayudaría a fundamentar la independencia y prestigio de los cálculos del Consejo de Estabilidad Presupuestaria. Dado que los miembros del Consejo Asesor mantendrían sus propias carreras profesionales (ya que el fundamento de tal Consejo Asesor es poder aportar conocimientos externos), habría que delimitar cuidadosamente su régimen de incompatibilidades.

En su labor, el Director y el Subdirector estarían ayudados por un servicio de estudios compuesto por economistas, abogados, estadísticos, informáticos y personal administrativo. Dada la experiencia de otros países, el total de personal del Consejo de Estabilidad Presupuestaria sería reducido, en el orden de 25-30 empleados a tiempo completo más la posibilidad de visitantes académicos a dedicación parcial.

Operativa del Consejo de Estabilidad Presupuestaria

El Consejo de Estabilidad Presupuestaria elaboraría anualmente una estimación del PIB corregido de los efectos cíclicos y su evolución en los siguientes trimestres. Para ello contaría con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística (INE), que habría de suministrar todos los datos necesarios de Contabilidad Nacional (tanto los elaborados como las fuentes originales) sometidos a las garantías que imponga la necesidad de mantener el secreto estadístico. Esta estimación sería actualizada en los siguientes tres trimestres antes de la elaboración de la siguiente estimación.

La estimación se reportaría con bandas de confianza que resuman el grado de incertidumbre existente en los datos. Es importante extender en España una cultura de gestión de riesgos: la política económica está siempre sometida a imponderables, algunos sobre los cuales es posible determinar distribuciones de probabilidades (riesgo) y otros sobre los que no (incertidumbre).

Una labor detallada del Consejo de Estabilidad Presupuestaria puede contribuir decisivamente a la extensión de esta cultura de gestión de riesgos.

La metodología detallada de la estimación se haría pública, tanto en las distintas lenguas oficiales como en inglés, para permitir la evaluación de la misma por terceras personas y para incrementar, a nivel internacional, la credibilidad del Gobierno de España.

De igual manera, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria elaboraría una estimación de las elasticidades del gasto y de los ingresos al componente cíclico del gasto y, con ellas, elaborar una medición del déficit estructural del Estado y de las Comunidades Autónomas. Para ello recabaría información del Ministerio de Hacienda y de las Consejerías de Hacienda de las distintas Comunidades Autónomas sometido a las garantías señaladas anteriormente. De nuevo, una operativa podría ser la elaboración de un déficit anual y tres actualizaciones trimestrales.

Finalmente, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria computaría, con la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado, cifras de ejecución de gasto (para evaluar las posibles desviaciones ex post) y el nivel de deuda pública total de las Administraciones Públicas y su descomposición por niveles.

El Consejo de Estabilidad Presupuestaria podría colaborar, cuando así resultare necesario, con la Unión Europea (en especial en todos aquellos aspectos relacionados con los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), con los organismos internacionales, con consejos similares existentes en otros países y, si estos se creasen, con consejos de estabilidad presupuestaria autonómicos.

El Informe Anual

Anualmente, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria presentaría antes las Cortes Generales un informe que incluyera la estimación de PIB corregido por los efectos del ciclo, del déficit estructural y una evaluación pormenorizada de las cuentas públicas en el corto, medio y largo plazo así como de su probable impacto en la economía nacional.

Dado el retraso en la elaboración de la contabilidad regional, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria, en colaboración con el INE y con los institutos estadísticos autonómicos, elaboraría una estimación preliminar de los PIB autonómicos por medio de indicadores adelantados que sería empleada para juzgar la situación del déficit estructural en cada comunidad.

Sería de especial importancia en el informe la elaboración de evaluaciones de los efectos del cambio demográfico en la situación presupuestaria intergeneracional de las Administraciones Públicas así como el coste futuro de decisiones legislativas ocurridas en el pasado reciente.

Finalmente, el informe anual también valoraría la transparencia del proceso presupuestario y la claridad y sencillez en la información distribuida a los ciudadanos. Como explicaba ayer, según la International Budget Partnership, en su evaluación de la transparencia informativa de los presupuestos de 94 países en 2010, España obtuvo solo 62 puntos sobre 100 posible. Esta es una situación que debe ser corregida lo antes posible.

El informe se actualizaría en tres ocasiones más durante el año para incorporar los nuevos datos que vayan apareciendo y, de manera excepcional, cuando existiesen razones que aconsejasen una actualización inmediata del mismo (por ejemplo, en caso de aparición repentina de compromisos de gasto o financieros del Estado).

Informe Sobre Casos de Catástrofes Naturales, Recesión Económica o Situaciones de Emergencia Extraordinaria

Hemos hablado en detalle sobre el artículo 11.3 del anteproyecto, que no hace más que desarrollar el artículo 135.4 de la Constitución establece una cláusula de escape del techo de déficit estructural en tres situaciones: catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.

El Consejo de Estabilidad Presupuestaria debería presentar antes de la votación por los miembros del Congreso de los Diputados de tal situación, de un informe no vinculante, en el que valoraría la seriedad de la situación y si, en opinión de la mayoría de los miembros del Consejo de Gobierno que votan los informes anuales, la situación cumple

los requerimientos señalados en el artículo 135.4 y desarrollados, en su caso, por la Ley Orgánica.

A Modo de Cierre

España se enfrenta a unos retos presupuestarios de primera magnitud. El anteproyecto de ley presentado por el gobierno puede ayudar a controlar nuestras cuentas públicas, en especial las de las comunidades autónomas y locales, pero, en ausencia de un mecanismo de fiscalización exterior, como un Consejo de Estabilidad según (más o menos) las líneas aquí esbozadas, dudo que estemos sentando unas bases suficientemente sólidas en el medio plazo. Aún existe tiempo en el trámite parlamentario para mejorar el anteproyecto. Espero que este análisis sirva para animar esta discusión.

4

Sobre la reforma financiera: Más de lo mismo, pero en la dirección adecuada⁴²

por Tano Santos
(Columbia University y Fedea)

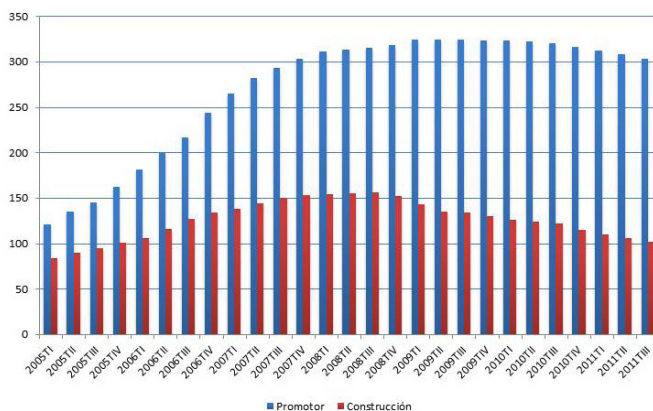
El problema de nuestra, y de cualquier, crisis bancaria es que existe la fundada sospecha de que la banca tiene activos sobrevalorados en el balance y que si los activos se computasen a su verdadero valor no hay capital ni reservas suficientes en el pasivo para absorber dichas pérdidas. Esto es, que hay un problema de solvencia sin reconocer. Y el problema de solvencia, como no se ataca y dada la importancia de la financiación mayorista para nuestras entidades, se convierte en un problema de liquidez cuando los inversores no pueden distinguir entre entidades buenas y malas. La solución a nuestra crisis bancaria, dado que se ha optado por no liquidar entidades, requiere, primero, reconocer las pérdidas y segundo cerrar los agujeros en el capital que inevitablemente se abrirán cuando así se haga; esto es, primero, hay que resolver el problema de solvencia; una vez hecho esto el problema de liquidez desaparecerá.

Desgraciadamente, la capacidad de reconocer pérdidas es limitadísima dado que, como se plantean las cosas, no hay capital, ni público ni privado, para una recapitalización convincente. Esto es, no queremos intervenir y liquidar pero no tenemos los fondos para recapitalizar. Esto deja como única estrategia viable la que se ha elegido: Se estima el tamaño de las pérdidas que por ahora se pueden absorber bien mediante provisiones, bien contra recursos propios o con tímidas recapitalizaciones de entidades fusionadas con los escasos fondos públicos. Otra forma de decirlo: dado que esto es lo que puedo absorber de pérdidas estos es lo que se decide reconocer. Mientras tanto se gana tiempo para preparar la “próxima reforma.” Y así durante varios años; en esto estamos desde 2008-09.

39. Este capítulo se ha elaborado a partir del artículo “Sobre la reforma financiera: Más de lo mismo, pero en la dirección adecuada” publicado el día 05 de febrero de 2012 en el Blog “Nada es gratis” www.nadaesgratis.es

Pero sería injusto no reconocer que éste decreto es un paso más en la resolución de nuestra crisis, dada la estrategia elegida.

Gráfico 1: Entidades de crédito: Préstamos a promociones inmobiliarias y constructoras, en millardos de euros. Datos trimestrales: 2005T1 a 2011TIII.
Fuente: Banco de España



1. Guía breve para entender el RD-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero

La reforma se organiza como sigue

Los números

Lo que sigue es la estimación hecha por el propio ministerio dado lo dispuesto en el Artículo 1 del Real Decreto (RD en lo que sigue) que hay que leer con el Anexo I y II del mismo.

1. €25,000m de dotación extraordinaria de provisiones. ¿Esto que quiere decir? Que en el pasivo se reorganiza para reconocer la posible pérdida en los activos problemáticos, transfiriendo de la cuenta de capital a la de provisiones el monto correspondiente.
2. €15,000m contra recursos propios (yo obtengo dos euros de beneficio; bien, pues en vez de decir que tengo dos euros de beneficio digo que tengo uno y el otro lo cancelo asumiendo una pérdida de un euro en el balance), mediante la ampliación de capital (lo que diluye al accionariado existente y dado que la EBA exige un nivel mayor de capital, no parece factible) o conversión de lo convertible que haya en

el pasivo

3. €10,000m de provisión, “por una sola vez” como dice el decreto, para aquellos activos inmobiliarios que estando al corriente de sus pagos se “parecen” a los más que están en situación de morosos. Esto podrá ser utilizado posteriormente para hacer las coberturas necesarias una vez que dichos activos se reclasifiquen como dudosos o subestándar, como inevitablemente ocurrirá.

Las fusiones

1. Se incentiva la fusión de entidades alargando los plazos para el cumplimiento de lo considerado en el párrafo anterior (esto se deduce de lo escrito en el artículo 2.1 del RD que establece que las entidades tendrán 12 meses a partir de la autorización para la fusión para el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 1.) La solicitud de autorización deberá presentarse antes del 31 de mayo de 2012 (hay una excepción para las entidades participadas mayoritariamente por el FROB.)
2. El Artículo 2.2.f además nos aclara, por si por ello estábamos preocupados, que “La entidad resultante deberá ser viable desde el punto de vista económico-financiero,” a diferencia al parecer de lo que ocurría hasta ahora.
3. Por último está la “disposición Bankia”: La entidad resultante deberá ser un 20% más grande que el balance inicial de la mayor de las entidades en la fusión o 10% si así lo estima apropiado el Banco de España. Esto contra lo que pueda parecer, no esta del todo mal, pues permite evitar la creación de una entidad aun más sistémica de lo ya existente para acogerse a los incentivos mencionados y da al supervisor algo de flexibilidad.

Más dinero para el FROB

1. El artículo 3 modifica varios artículos del anterior RD-ley9/2009 de 26 de junio sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Lo básico permanece: El FROB puede entrar en el pasivo de la entidad fusionada para reforzar su solvencia mediante

la adquisición de instrumentos convertibles en acciones.

2. La Disposición Adicional Cuarta del RD establece la dotación adicional para el FROB que es de €6,000m con cargo al Presupuesto General del Estado. Esto es todo lo que hay de adicional para entrar en el pasivo de nuestro sistema financiero.

Otros artículos

El RD contempla cuestiones sobre la gobernanza de las entidades (Artículo 4 del RD) y Remuneraciones de directivos (Artículo 5) que comentamos otro día para no hacer de este post algo más largo de lo que ya es.

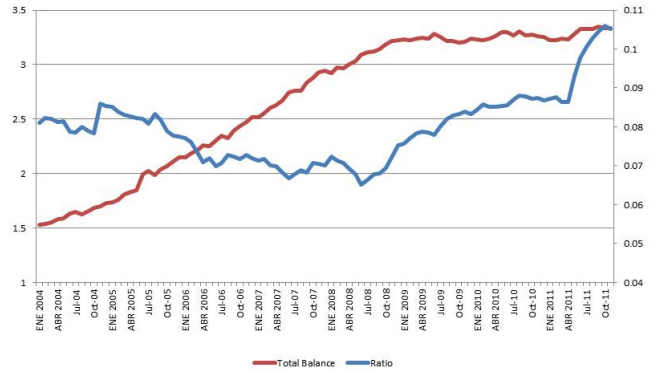
2. Algunos comentarios

1. Esos €6,000 millones adicionales que salen de los presupuestos generales del Estado es todo lo que hay de adicional para entrar en el pasivo de nuestro sistema financiero. El resto, todo lo descrito hasta ahora es forzar a las entidades a reconocer lo que ya se tiene en pérdidas y absorberlo mediante recursos propios y nuevas provisiones. Si lo que había era un problema de solvencia esto último no puede ser la solución. Piense el lector, ¿qué significa la falta de solvencia? Que el valor de los activos A es menor que el de los Pasivos, P . Esto es que $A < P$. Y, ¿qué es A ? El valor presente descontado de los flujos de estos activos. Se sigue que la recapitalización mediante la retención de beneficios no puede traducirse en una mejora de la situación de insolvencia. La única posibilidad es que el “descuento” esté distorsionado por efectos transitorios de liquidez y que una vez que estos efectos desaparezcan el valor de los activos suba de A a $A' > A$. ¿Hay alguien que todavía cree que es liquidez todo lo que afecta a nuestra banca? Pues por ahora lo único adicional para absorber pérdidas son esos seis mil millones de euros.
2. En cuanto al tamaño de la reforma: Nuestros bancos han hecho un fuerte esfuerzo de reforzamiento de sus balances y han provisionado desde 2008 unos €66,000 millones (véase el Gráfico 2) . Añádase a estos los €50,000 millones de esta reforma y se

obtiene la cantidad de €116,000 millones. Solo en préstamo promotor y a las constructoras los bancos tienen una exposición de 400,000 millones de euros (véase el Gráfico 1). Estos no incluyen la cartera hipotecaria que lleva la exposición inmobiliaria alrededor del billón de euros. De los promotores la mitad son problemáticos y eso nos lleva a unos 150,000 millones de euros. No es razonable que todo eso se va a perder pero no parece descabellado el pensar que vamos a necesitar provisiones y tomas de pérdidas adicionales. Esto no parece suficiente.

3. En lo que se refiere a la generación de crédito este RD no hace nada por mejorarlo (de hecho criterios establecidos anteriormente en lo que esto se refiere se suspenden.) Las entidades de crédito en toda Europa están un proceso de fuerte desapalancamiento (recuérdese que la EBA estableciendo criterios de capital del 9% incentiva este desapalancamiento mediante la reducción de los activos ponderados por el riesgo.) Esto no va a parar porque tenemos un sector sobredimensionado. De hecho puede decirse que, observando el Gráfico 1, el proceso de desapalancamiento está por producirse; el tamaño de los balances de nuestras entidades de crédito está por ajustarse.
4. El RD estipula medidas que aplican a todas las entidades financieras y que impiden que unas opten por un camino y otras por otro (con excepción hecha de las fusiones) y con ello el efecto de separación (“signaling”) que tan pernicioso puede ser desde el punto de vista agregado. En este contexto hay que alabar la decisión del BBVA de desvelar lo que tomó prestado en la última subasta a tres años del BCE cubriendo así todas sus necesidades de liquidez para el presente año. Esto elimina el “estigma” asociado con tomar prestado del BCE y anima a las entidades necesitadas de liquidez y con menos acceso al mercado a financiarse también de forma agresiva mediante estos préstamos.

Gráfico 2. Tamaño de los balances de las entidades de crédito (en billones de euros; eje izquierdo) y ratio de capital y reservas con respecto del tamaño del balance (eje derecho). Datos mensuales: Enero de 2004 a Noviembre de 2011. Fuente: Cuadro 4.2, Boletín Estadístico, Banco de España.



2. Cosas escondidas en el RD

Un amigo me anima, con algo de misterio, a mirar la Disposición Adicional Quinta: “Se renueva, sin solución de continuidad y a todos los efectos legales, durante el ejercicio social que se cierre a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, la aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 de la Disposición adicional única del Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre.”

1. Y ¿qué dice esta Disposición adicional única? Lo que sigue: “A los solos efectos de la determinación de las pérdidas para la reducción obligatoria de capital regulada en el segundo párrafo del artículo 163.1 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, y para la disolución prevista en los artículos 260.1.4 del citado texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas y 104.1.e de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, no se computarán las pérdidas por deterioro reconocidas en las cuentas anuales, derivadas del Inmovilizado Material, las Inversiones Inmobiliarias y las Existencias.”
2. Y ¿qué dice el segundo párrafo del artículo 163.1 del texto refundido ...” Esto: “La reducción del capital tendrá carácter obligatorio para la sociedad cuando las pérdidas hayan disminuido su patrimonio neto por debajo de las dos terceras partes de la cifra del capital y hubiere transcurrido un ejercicio social sin

- haberse recuperado el patrimonio neto
3. Esto es, uno puede “reconocer” pérdidas en las inversiones inmobiliarias sin que esto tenga consecuencia alguna en el capital y esto hasta el fin de los tiempos! La cuantía de esto no lo sé francamente. ¿Qué impacto tiene esto? Reflexiono sobre ello y lo cuento pero los que de esto sepan más que lo compartan en los comentarios.

fedea