



New
Direction

CÓMO EVITAR UNA CRISIS ECONÓMICA

LECCIONES EUROPEAS PARA ESPAÑA

LUCÍA LÓPEZ OVIEDO

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



Lucía López Oviedo

Lucía López Oviedo se dedica al análisis económico, político y de comunicación. Licenciada en Comunicación Corporativa por la Universidad San Francisco de Quito, fue asesora del ministerio de Productividad en Ecuador. Ya en España, completó un Máster en Comunicación Institucional y Relaciones Públicas impartido por ESERP Business School en colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido consejera en estrategia de negocio de la consultora Arjé Santiago y la start up Ennomotive. Trabaja desde hace años en el ámbito de la consultoría, especializándose en el área de inteligencia económica. Es autora y co-autora de distintos trabajos e informes publicados por New Direction: "Competencia fiscal en Europa", "Libertad Atlántica", "Hacia las pensiones del siglo XXI", "Una gestión pública eficiente", "Libertad Económica en las Regiones de España", "Renacimiento demográfico", "España, hacia la reforma migratoria" o "Regulación Inteligente: un reto para Europa y España".

1	LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA: UN HECHO INNEGABLE	7
2	UN AÑO DE NEGACIONISMO: UN GOBIERNO DE ESPALDAS A LA REALIDAD	13
3	¿ES LA AUSTERIDAD UN SUICIDIO ELECTORAL?	15
4	CÓMO MITIGAR LA INCERTIDUMBRE LABORAL	37

1

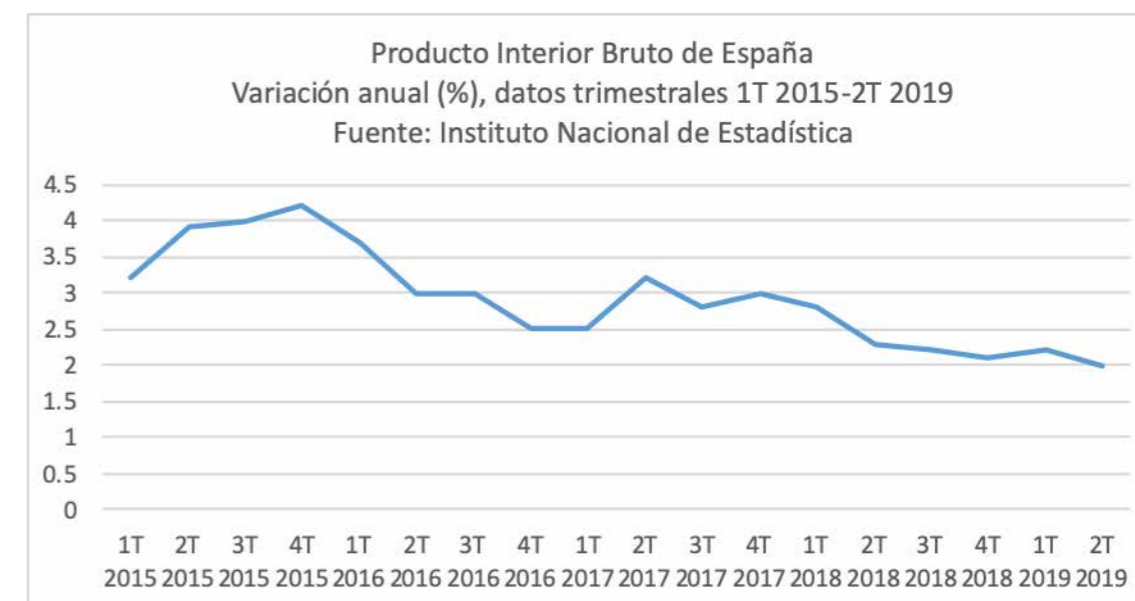
LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA: UN HECHO INNEGABLE

Se oían tambores de recesión en España. El ciclo económico alcista que venía desarrollándose desde finales de 2013 empezó a mostrar señales de agotamiento en 2018 y confirmó un giro a peor durante un complicado 2019 en el que numerosos indicadores de actividad se han teñido de rojo.

El enfriamiento de la actividad económica queda de manifiesto en la evolución del Producto Interior Bruto recogida por el Instituto Nacional de Estadística.

¹Tras la profunda crisis experimentada por el país ibérico entre los años 2008 y 2013, el crecimiento regresó a terreno negativo en 2014, con un repunte de la actividad del 1,4%. Un año después, en 2015, la tasa de crecimiento alcanzó el 3,8%. Los datos para 2016 y 2017 fueron algo más modestos, pero igualmente positivos, con aumentos del 3% y del 2,9%, respectivamente. Sin embargo, el crecimiento alcanzado en 2018 se limitó al 2,4%, mientras que en 2019 se estima que el aumento de la actividad se reducirá al 2%.

GRÁFICO 1.
Evolución del PIB de España, 1T 2015-2T 2019.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

De cara a 2020 y 2021, las previsiones apuntan a una desaceleración aún más acusada. Las proyecciones macroeconómicas del Banco de España anticipan un nuevo recorte del crecimiento, hasta tasas cercanas

al 1,5%. ² Por tanto, el cambio de ciclo se antoja cada vez más evidente y, debido a su signo negativo, la preocupación que genera esta evolución es cada vez mayor.

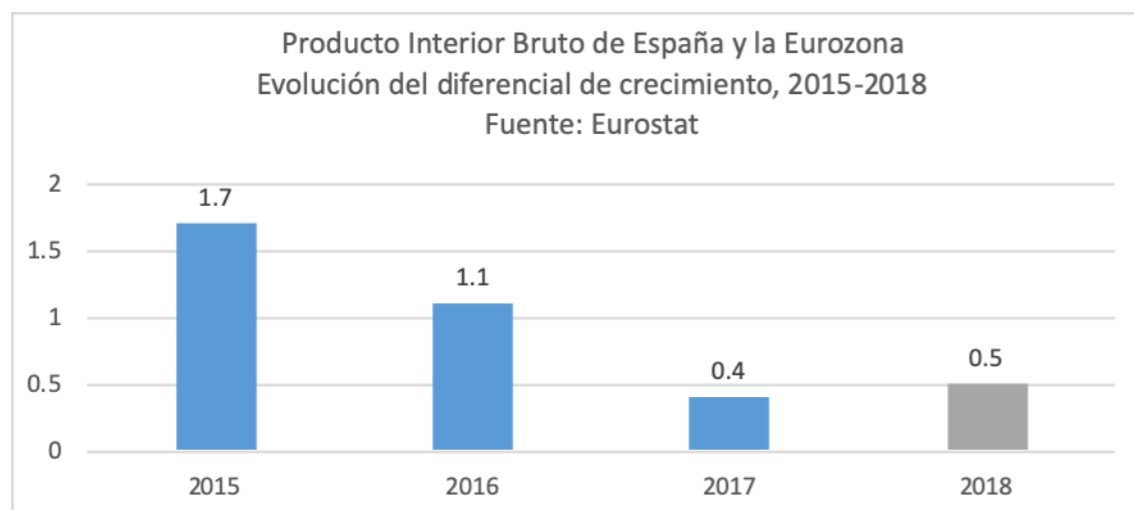
¹ Instituto Nacional de Estadística, "Producto Interior Bruto" (Serie anual).

² Banco de España, "Proyecciones macroeconómicas de la economía española, 2019-2021" (24 de septiembre, 2019).

La evolución de la producción resulta especialmente preocupante si se compara el comportamiento del PIB español con la producción del conjunto de la Eurozona. Así, con arreglo a los datos de Eurostat,

vemos que el crecimiento del país ibérico en 2015 fue superior al promedio registrado en los países de la moneda única en 1,7 puntos, mientras que en 2018 se registró un diferencial tres veces menor (0,5 puntos).

GRÁFICO 2.
Diferencial de crecimiento entre España y la Eurozona, 2015-2018.

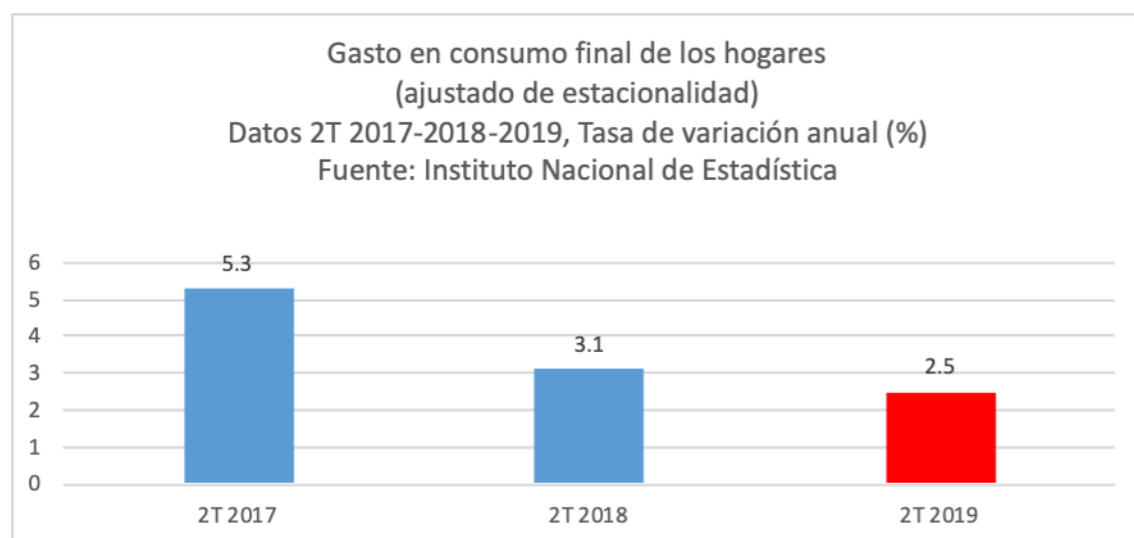


Fuente: Eurostat

Por tanto, desde 2015 se viene observando una progresiva ralentización del crecimiento, con el agravante de que el deterioro está siendo mucho mayor al observado en el conjunto de la Eurozona. Esto significa que el país ibérico ha pasado de ser una de las locomotoras del crecimiento comunitario a situarse en niveles de crecimiento cada vez más decepcionantes.

Detrás de esas cifras generales se esconden datos aún más preocupantes. Uno de ellos es el consumo final de los hogares, cuya tasa de variación anual (ajustada para descontar la estacionalidad) ha pasado de crecer al 5,3% en el segundo trimestre de 2017 a hacerlo al 2,5% en el mismo periodo del año 2019.

GRÁFICO 3.
Gasto en consumo final de los hogares, 2017-2019.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Algo parecido ocurre con la inversión empresarial, que está experimentando un repliegue progresivo. Así, si estudiamos su evolución en tasa anual (ajustada para descontar la estacionalidad) observamos un

enfriamiento desde el 7,5% del segundo trimestre de 2017 o el 10,4% de abril-junio de 2018 al 5,9% del mismo periodo de 2019.

GRÁFICO 4.
Formación bruta de capital, 2017-2019.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Otra muestra del parón inversor la tenemos en la llegada de capital foráneo. Los datos de los flujos de inversión extranjera bruta para el primer semestre de cada año muestran una tendencia al alza que se rompe súbitamente durante el último año: 8.700 millones en 2014, 15.700 millones en 2015, 15.300 millones en 2016, 23.100 millones en 2017, 48.200 millones en 2018... y 16.800 millones en 2019.

en los primeros semestres de 2018 y 2019 es aún más preocupante: cae un 90%.³

El deterioro que recogen las cifras anteriores empieza a trasladarse a las cifras de empleo. Tomando como referencia las Encuestas de Población Activa correspondientes al segundo trimestre de cada año, podemos ver que la creación de empleo se está desacelerando de forma significativa.

No solo eso: comparando la primera mitad de 2018 con los datos para enero-junio de 2019 vemos que la inversión extranjera directa cayó de 27.100 millones en 2018 a 10.300 millones en 2019 (un descenso del 60%). Además, si se restan las operaciones de desinversión, la evolución de la inversión extranjera

Así, entre el segundo trimestre de 2016 y el mismo periodo de 2017, la ocupación creció en 510.000 efectivos. Para los mismos periodos de 2017 y 2018, el aumento fue de 530.000 personas. Sin embargo, entre 2018 y 2019, el repunte se quedó en 460.000 asalariados.

³ Ministerio de Economía, "Datainvox".

GRÁFICO 5.

Aumento de la ocupación, 2017-2019.



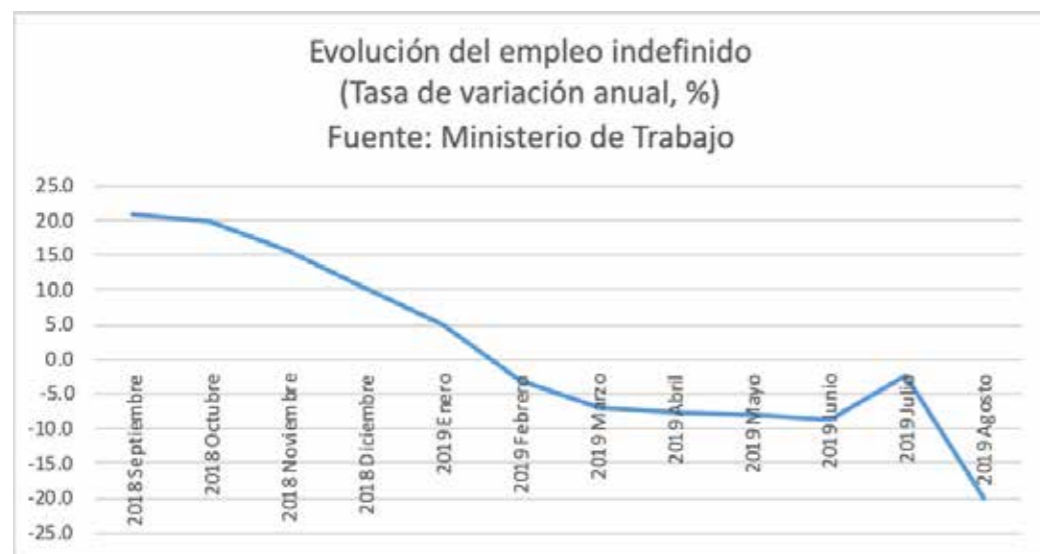
Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

No solo se crean menos puestos de trabajo. Además, la calidad del nuevo empleo creado es cada vez más precaria. Así, mientras que en septiembre de 2018 se observaba aún un aumento del 20% en la creación de puestos de trabajo fijos, en agosto de 2019 veíamos

ya que el empleo indefinido experimenta un descenso del 20%. Hablamos de un vuelco de casi cuarenta puntos porcentuales en apenas un año y, peor aún, de una tendencia que parece agravarse con el paso del tiempo.

GRÁFICO 6.

Evolución del empleo indefinido, 2018-2019.



Fuente: Ministerio de Trabajo.

Pero el deterioro del mercado de trabajo no se limita a la desaceleración de la ocupación o el desplome de la contratación indefinida. Los datos del tercer trimestre de 2019 han certificado un *verano negro* y han hecho saltar las alarmas. En julio, la caída del paro fue de apenas 4.000 personas, el peor dato en más de una década. En agosto, el desempleo subió en 54.000 efectivos,

el registro más negativo de la serie desde 2010. En septiembre, el paro creció en 14.000 trabajadores, despejando la esperanza de que las cifras de los meses anteriores se ciñesen a una mala campaña de verano.

La Síntesis de Indicadores que elabora la Dirección General de Análisis Macroeconómico del Ministerio

de Economía confirma que el cambio a peor puede observarse también en otras métricas vitales para anticipar la evolución futura de la economía.⁴ Con datos de enero-septiembre para el año 2019, la evolución de los indicadores adelantados es la siguiente:

- El consumo de energía eléctrica pasa de subir un 1,8% en 2017 a estancarse en el 0,3% en 2018 y cae un 3% en 2019.
- La confianza industrial se desploma: crecía un 1% en 2017, pero retrocedió un 0,1% en 2018 y hundirse un 3,5% en 2019.
- La producción de la construcción vuelve a estar en *números rojos*. Tras caer un 1,4% en 2017, en 2018 experimentó una mejora al 2,3% que quedó revertida con el descenso del 3,5% observado en 2019.
- La matriculación de automóviles sufre una profunda crisis. Tras subir un 7,7% en 2017 y un 7% en 2018, caen un 7,4% en 2019. Algo similar ocurre con la matriculación de vehículos de carga: subió un 13,6% en 2017 y un 6,7% en 2018, pero solo aumentó un 1,5% en 2019.
- Las ventas de las grandes empresas suben un 2,2%, por debajo del 3,7% de 2017 o del 3% de 2018.
- Las exportaciones y las importaciones pierden fuelle. El valor de las ventas al extranjero se desacelera del 8,9% de 2017 al 2,9% de 2018 y al 2% de 2019. Para las compras de bienes foráneos, la evolución es del 10,5%, 5,6% y 1,5%, respectivamente.

Pero la lista de indicadores que certifican el enfriamiento es aún más larga. La productividad baja a pesar de que el coste laboral experimenta fuertes subidas. La industria lleva meses luchando contra la recesión, con malos datos de entrada de pedidos y de actividad. La construcción deja atrás los años de la recuperación y empieza a mostrar signos de agotamiento. El emprendimiento va a menos: empeora el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas, pero suben la disolución de sociedades y

los procesos concursales.

Ni que decir tiene que este enfriamiento económico coincide con un periodo de creciente inestabilidad política. Las elecciones generales de diciembre de 2015 arrojaron un cuadro de ingobernabilidad tan complejo que ningún partido fue capaz de formar gobierno. Los comicios convocados en junio de 2016 despejaron un poco la situación y permitieron que, a final del año, el Partido Popular articulara una tímida mayoría que le ayudó a gobernar con mayor o menor acierto durante el año 2017. Sin embargo, a mediados de 2018, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) desalojó del poder a los populares mediante una moción de censura apoyada por una coalición de partidos comunistas y separatistas. La jugada no derivó en una mejora de la gobernabilidad, sino todo lo contrario: aunque Pedro Sánchez relevó a Mariano Rajoy en La Moncloa, su gobierno fue incapaz de sacar adelante una sola Ley o de aprobar los Presupuestos Generales del Estado para 2019, de modo que se vio obligado a convocar otra cita electoral. De poco sirvieron las elecciones generales de abril de 2019, que derivaron en un semestre de negociaciones fallidas, obligando a una nueva cita con los urnas, convocada para noviembre de 2019.

Este complejo escenario institucional actúa directamente contra la corrección de los desequilibrios económicos que están conduciendo a España a un ciclo más adverso. Según las estimaciones del servicio de estudios del banco BBVA, el bloqueo observado en los últimos cuatro años ha reducido la producción económica en 10.000 millones de euros (un monto equivalente al 1% del PIB) y ha recortado la creación de empleo de forma significativa (se dejaron de crear entre 150.000 y 200.000 puestos de trabajo).

El cambio a peor parece, por tanto, más que evidente. Sin embargo, *el paciente no recibe tratamiento porque el doctor se niega a reconocer el diagnóstico*. Y es que, lejos de reconocer que la economía se está enfriando y amenaza con entrar en un círculo vicioso, el gobierno de España se ha instalado en una actitud negacionista que, con ánimo de maximizar sus resultados electorales, conduce a la política económica a un escenario de parálisis en el que no se toman medidas para revertir el deterioro y recuperar el vigor de tiempos pasados.

⁴ La Síntesis de Indicadores puede consultarse en la página web del Ministerio de Economía: <<http://serviciosedemineco.gob.es/Indeco/inicioSIE.aspx>>.

UN AÑO DE NEGACIONISMO: UN GOBIERNO DE ESPALDAS A LA REALIDAD

ejos de tomar medidas orientadas a contener la crisis que está por venir, el gobierno socialista se ha instalado en una actitud negacionista que amenaza con llevar a España a una situación de parálisis como la que ya vivió el país ibérico hace doce años, coincidiendo con el estallido de la *Gran Recesión*.⁵

A mediados de 2007, el entonces presidente Rodríguez zapatero anunciaba que España lograría el pleno empleo en la legislatura siguiente. Su ministro de Economía, Pedro Solbes, apostillaba que la crisis estadounidense tendría un impacto “relativamente pequeño” en la economía española, dando pie a que el mandatario declarase que el país estaba “a salvo” de las turbulencias financieras que se estaban produciendo al otro lado del Atlántico.

El triunfalismo era tal que, en septiembre de 2007, Zapatero se jactaba de que el modelo español arrojaba tal “solvencia y eficiencia” que iba camino de “entrar en la *Champions League* de la economía mundial”. Un mes después, el presidente declaraba que “no hay atisbo de recesión”, mientras que su ministro Solbes denunciaba la “visión apocalíptica” de quienes alertaban de una crisis y anunciaba dos años más de crecimiento en tasas del 3%.

Llegado enero de 2008, Zapatero afirmaba que hablar de crisis “es una falacia, puro catastrofismo”. Un mes después, el líder socialista lamentaba los “mensajes negativos que se lanzan sobre nuestra economía” y reiteraba que, antes de 2012, España cumpliría su objetivo de alcanzar el pleno empleo. Pedro Solbes era aún más agresivo: “quienes auguran que hay

riesgo de recesión no saben nada de economía”, “hablar de crisis resulta incluso molesto, porque no hay nada más alejado de la realidad”...

A las puertas de las elecciones generales de marzo de 2008, Moncloa insistía en tapar la crisis económica. Lograda la reelección, algunos expertos pensaban que Zapatero tomaría una línea más pragmática, pero su ciego optimismo se mantuvo inalterado por el continuo deterioro de la economía. En abril tildó de “antipatriótica, inaceptable y demagógica” la actitud de quienes “exageran sobre el alcance de la actual situación económica”. En junio, el presidente apuntaba que “la crisis, como todo, es opinable”.

Los niveles de crecimiento llevaban meses desplomando. Si a mediados de 2007 se registraba una expansión del PIB cercana al 4% y solo los indicadores adelantados permitían aventurar la crisis, la situación era muy distinta en 2008, cuando el crecimiento se desplomaba cada trimestre, hasta entrar en recesión al final del año. El empleo también empezaba a reflejar el *pinchazo*: el número de parados subió de 1,8 a 2,6 millones de personas entre el tercer trimestre de 2007 y el mismo periodo de 2008.

Poco importaban los datos. El mensaje oficial transmitido por el gabinete socialista seguía siendo el mismo y Zapatero llegaba a declarar que “ser optimistas es una exigencia moral”. En la misma línea, el presidente anunciaba en abril de 2009 que “lo peor de la crisis ha pasado ya”.

Ni que decir tiene que la economía siguió un rumbo muy alejado de las previsiones oficiales. El PIB creció

⁵ Marta Pérez-Cameselle, “Los negacionistas de la crisis” (Fundación Faes, 7 de abril de 2009).

un magro 0,9% en 2008, se desplomó un 3,8% en 2009, se estancó en un 0,2% en 2010 y cayó otro 0,8% en 2011. La deuda pública se duplicó del 36% al 70% del PIB durante la legislatura (un salto equivalente a pasar de 8.400 a 15.900 euros por habitante). La tasa de paro aumentó del 9% observado a finales de 2007 al 23% alcanzado en diciembre de 2011.

La experiencia vivida hace algo más de una década no ha evitado que el actual gobierno socialista actúe de manera muy similar.⁶ En septiembre de 2018, cuando algunos observadores alzaban la voz ante el deterioro de algunos indicadores adelantados, la ministra de Economía, Nadia Calviño, se mostraba optimista sobre el rumbo de la producción. “No hay frenazo”, zanjaba confiada. Poco después, en enero de 2019, la política gallega defendía que el crecimiento económico español “es sólido y se sitúa muy por encima de los países de nuestro entorno”.

El optimismo de Calviño se mantuvo en pie durante los meses que siguieron. En marzo de 2019 declaraba que “la idea negativa de que llega una nueva crisis no se sustenta con los hechos. Nadie prevé una recesión como tal, menos aún en España. Nuestros indicadores muestran una trayectoria más favorable que los países de nuestro entorno. Estos elementos tienen que darnos confianza para apostar por el futuro”.

Un mes después, en abril de 2019, el discurso de Calviño volvía a estar impregnado de triunfalismo: “no hay signos de desaceleración en la creación de empleo”, “la evolución de la economía está siendo más positiva de lo esperado”... Las elecciones generales celebradas ese mismo mes parecían animar a la ministra a redoblar sus esfuerzos por negar el enfriamiento económico.

Esta línea se mantuvo en los meses siguientes. En julio de 2019, Calviño apuntó que el gobierno de

Pedro Sánchez estaba planteándose la posibilidad de “revisar al alza la previsión de crecimiento para 2019 y 2020”. Un mes después, en agosto, volvió a repetir este anuncio.

Pero la acumulación de malas noticias económicas empezó a ser cada vez más abrumadora y obligó a la ministra de Economía a comparecer de forma más habitual ante los medios de comunicación. En septiembre de 2019, su discurso parecía ser el mismo de meses anteriores: Calviño pidió que “no se anticipen escenarios apocalípticos” y lamentó las “sobrerreacciones” de quienes alertaban de un enfriamiento. Sin embargo, solo un mes después, en octubre, la dirigente socialista admitió que la economía enfrentaba “perturbaciones”. De hecho, el presidente del gobierno, Pedro Sánchez, tuvo que reconocer públicamente que no descartaba una crisis económica.

Tras un año negando el cambio a peor de la producción y el empleo, el gabinete socialista empezó a matizar su discurso. Sin embargo, el tiempo perdido juega en contra de España, puesto que no se han aprobado reformas o planes de contingencia capaces de moderar el impacto de la desaceleración y de relanzar la actividad económica del país ibérico. Por lo tanto, parece aconsejable repasar la coyuntura de otros socios europeos que, lejos de instalarse en un optimismo infundado y absurdo, están tomando medidas para encarar el futuro con fundamentos económicos más sólidos.

El presente informe aborda ese rato, con el foco puesto en los dos factores de riesgo que España debe controlar si quiere evitar una espiral negativa que acabe llevando al país a una nueva crisis. El primero es el riesgo fiscal, de vital importancia para preservar la estabilidad macroeconómica. El segundo es el riesgo laboral, clave para evitar una crisis social.

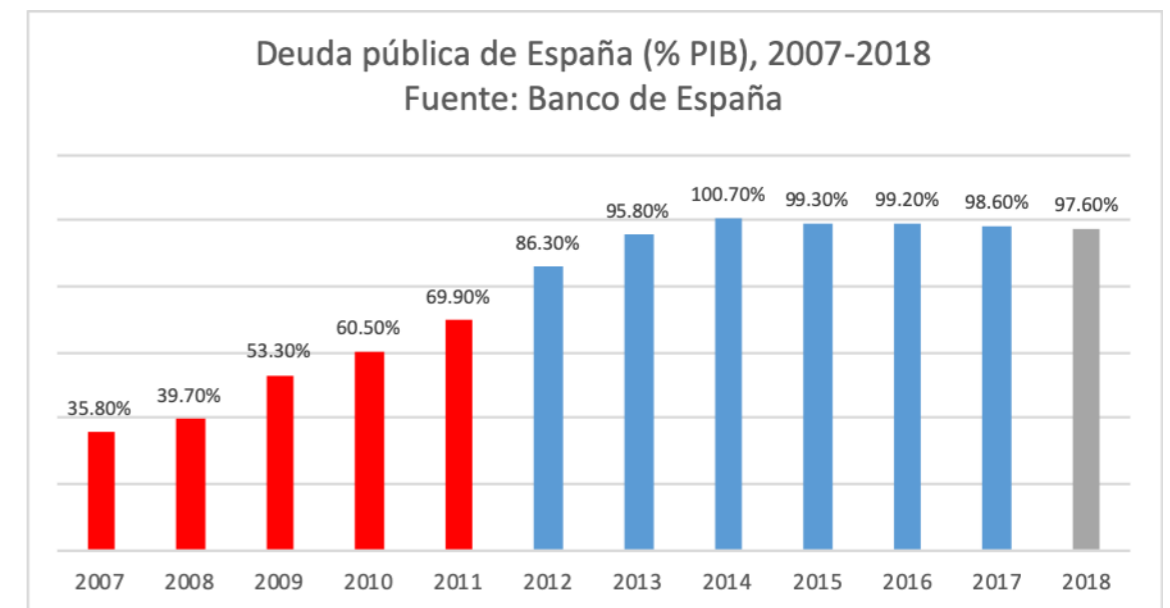
3

CÓMO MITIGAR LA INCERTIDUMBRE FISCAL

En clave macroeconómica, la elevada incertidumbre fiscal que se cierne sobre la economía española constituye un reto de primera magnitud. La escalada del endeudamiento público y el enquistamiento del déficit presupuestario se han convertido en un factor de riesgo que podría golpear de forma letal a España a lo largo de los próximos años.

Las obligaciones del Tesoro subieron con fuerza entre los años 2007 y 2011, bajo gobierno de Rodríguez Zapatero, y experimenta un nuevo repunte entre 2012 y 2014, los tres primeros años de gobierno de Mariano Rajoy. En suma, la deuda pública aumentó su peso del 36% al 98% del PIB entre los años 2007 y 2018.

GRÁFICO 7.
Deuda pública de España, 2007-2018.



Fuente: Banco de España.

En términos *per cápita*, la escalada del endeudamiento resulta aún más preocupante. Las obligaciones del Tesoro en 2007 suponían 8.400 euros por habitante, mientras que en 2018 ascendían a 25.000 euros por residente, tres veces por encima de los niveles registrados al comienzo de la crisis.

Para poner estos datos en perspectiva, basta con señalar que los ingresos fiscales *per cápita* rondan los 8.500 euros, de modo que sería necesario dedicar la recaudación total de tres ejercicios presupuestarios para amortizar la deuda acumulada por las Administraciones Públicas en los últimos años.

⁶ Libre Mercado, “Las 8 veces en las que Calviño negó la desaceleración” (10 de octubre de 2019).

GRÁFICO 8.
Deuda pública de España por habitante, 2007-2018.



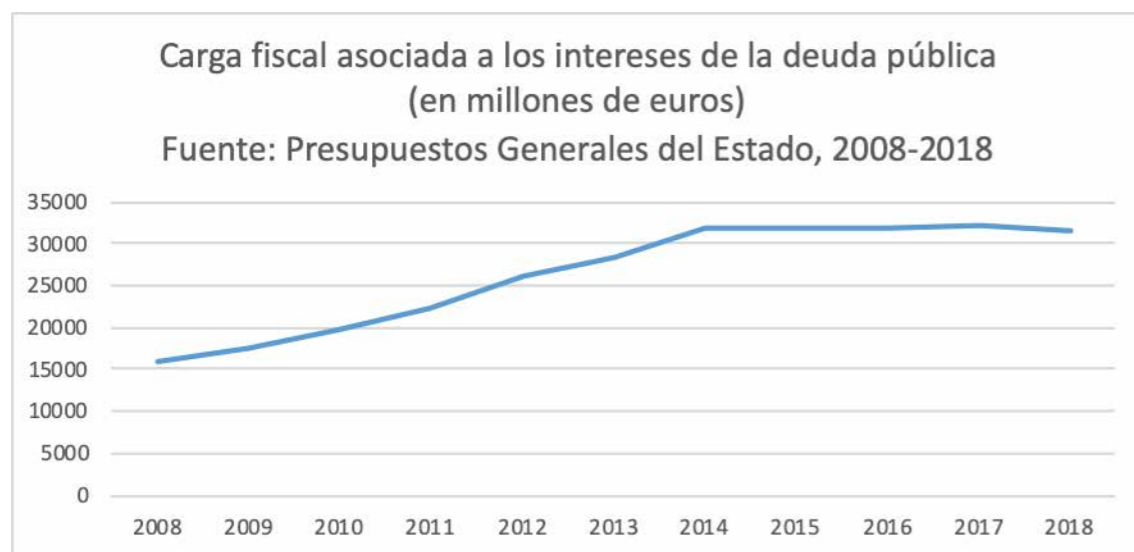
Fuente: Banco de España, Instituto Nacional de Estadística.

La devolución de las obligaciones contraídas por el Tesoro se traduce año tras año en un importante compromiso de gasto público. En los Presupuestos Generales del Estado de 2018, el 9% del dinero manejado por el Estado queda consignado a pagar los intereses de la deuda.

32.000 millones de euros, muy por encima de los 16.000 millones del año 2008. No obstante, es importante recordar que las actuales condiciones monetarias son extremadamente laxas, de modo que un endurecimiento en la estrategia del Banco Central Europeo podría disparar el coste de las futuras emisiones de deuda realizadas por el Tesoro español.

¿Qué supone este porcentaje? Hablamos de casi

GRÁFICO 9.
Carga fiscal asociada a los intereses de la deuda pública, 2008-2018.



Fuente: Presupuestos Generales del Estado, 2008-2018.

La única forma de revertir esta situación es darle un vuelco al saldo fiscal y cerrar el déficit presupuestario. Sin embargo, este escenario está muy lejos de cumplirse. En 2008, el descuadre entre ingresos y

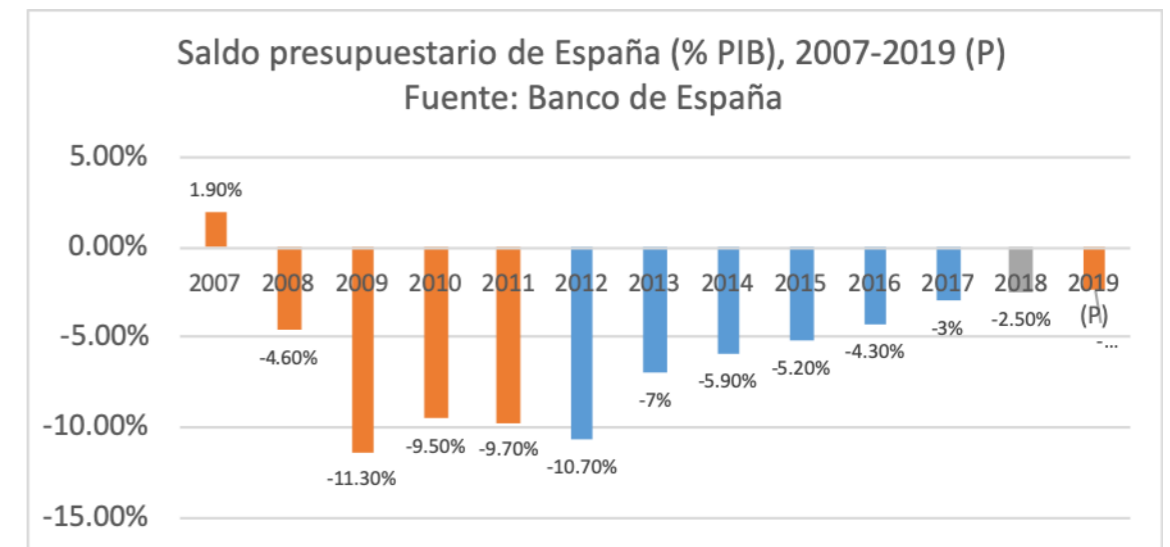
gastos fue de 50.731 millones de euros, un monto equivalente al 4,6% del PIB. A lo largo del curso 2009, la brecha se disparó hasta alcanzar niveles insostenibles: llegó a los 120.576 millones, lo que

suponía el 11,3% del PIB. Esta tendencia siguió en pie en 2010 (102.193 millones, el 9,5% del PIB), en 2011 (103.606 millones, el 9,7% del PIB) y en 2012 (110.696 millones, el 10,7% del PIB).

La corrección del déficit solo empezó a tomar cuerpo en 2013, cuando el déficit se redujo a 71.791 millones (7% del PIB). El cambio a mejor se moderó en los años siguientes, pero siguió arrojando una dirección

positiva en 2014 (61.056 millones, el 5,9% del PIB), en 2015 (55.786 millones, el 5,2% del PIB), en 2016 (47.953 millones, 4,3% del PIB) y en 2017 (35.138 millones, el 3% del PIB). Pero este progreso se estancó entre 2018 y 2019, puesto que el primer año del bienio se cierra con un déficit de 30.495 millones (2,5% del PIB) y la previsión del Banco de España para 2019 apunta a un descuadre similar, en el entorno de los 30.000 millones de euros (2,4% del PIB).

GRÁFICO 10.
Déficit público de España, 2007-2019 (P).



Fuente: Banco de España.

La estimación del organismo regulador no parece descabellada. Si analizamos el crecimiento trimestral del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas, encontramos que su variación es cada vez más alcista. En el segundo trimestre de 2017, mientras el PIB subía a una tasa anual del 3,9%, el gasto del sector público avanzaba al 3,7%.

En 2016, el diferencial era mayor: la economía se expandía un 3% entre abril y junio, mientras que el gasto en consumo final de las Administraciones Públicas avanzaba un 1,3%. También en 2017 se produjo cierta contención: en el segundo trimestre del año, el PIB aumentaba un 3,2% y el gasto público se mantenía en el 1,5%. Pero la situación empieza a deteriorarse en 2018, cuando el PIB solo avanzaba al 2,3% pero el consumo público repuntaba un 3,1%, con datos para abril-junio. El cambio a peor se exacerbó en 2019: en el segundo trimestre del ejercicio, la

economía había reducido su crecimiento al 2%, pero el consumo del Estado se disparaba al 5,2%. Para ese mismo periodo, el consumo de las familias se quedó en un 2,5% (ver gráfico 2).

Algo parecido es lo que se deduce de los informes trimestrales que elabora la Intervención General del Estado. Según dicho organismo, la diferencia entre ingresos y gastos llegó a 26.711 millones de euros en el primer semestre de 2019, un 18% más que en 2018.

Descontado el pago de intereses, el déficit primario aumenta un 54% en términos interanuales. En suma, el gasto público ha crecido en 13.000 millones bajo gobierno de Pedro Sánchez.⁷ Se trata del ritmo de aumento más alto de la última década, lo que confirma que la situación fiscal avanza en la dirección equivocada.

⁷ Manuel Llamas, "El gasto público crece al mayor nivel de la última década" (Libre Mercado, 8 de octubre de 2019).

Ante semejante evolución, cabe preguntarse qué puede hacer España para revertir una situación fiscal precaria que amenaza con convertirse en un foco de graves tensiones financieras en el caso de

que se confirme el giro a peor de la producción. El siguiente capítulo plantea soluciones de corto plazo que pueden ayudar a avanzar en esta dirección.

3.1. LA CONGELACIÓN FISCAL COMO SOLUCIÓN DE CORTO PLAZO

Tomando como referencia las previsiones del FMI para el ejercicio 2020, podemos comprobar que la proyección de ingresos asciende a 501.761 millones de euros, mientras que la estimación de gastos alcanza los 532.096 millones. Esto supondría un déficit de 30.334 millones de euros, equivalente al 2,3% del PIB. Por tanto, todo apunta a que, en ausencia de medidas correctivas, el cuadro fiscal español seguirá siendo muy precario, algo especialmente peligroso en tiempos de desaceleración.

Para solventar con la mayor rapidez posible la difícil situación presupuestaria del país ibérico, sería interesante introducir un techo de gasto para 2020 equivalente al desembolso total de 2019. Dicho de otro modo, las Administraciones Públicas deberían congelar sus gastos en 2020 y mantenerlos inalterados respecto al año 2019. De esta forma, el saldo presupuestario mejoraría notablemente, ya que el cuadro de ingresos rondaría los 501.761 millones de euros pero los gastos se limitarían a 514.231 millones. En consecuencia, el déficit pasaría a ser de 12.470 millones, un monto que supondría el 1% del PIB esperado para 2020.

Extender este ejercicio durante dos años serviría para cuadrar definitivamente las cuentas públicas. Los ingresos esperados para el año 2021 serán de 517.456 millones de euros, mientras que la congelación del gasto dejaría los desembolsos de las arcas públicas en 514.231 millones. El resultado sería un superávit fiscal de 3.225 millones de euros, suficiente para que el saldo positivo equivalga al 0,3% del PIB proyectado para 2021.

Los cálculos anteriores expresan la evolución de las cuentas públicas en términos estáticos. Sin embargo, los trabajos realizados por Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi muestran que los planes de ajuste son expansivos cuando se vuelcan por el

lado del gasto en vez de por la vía de los ingresos.⁸

Por lo tanto, hay motivos de sobra para pensar que la mejora del saldo presupuestario podría ser incluso mejor de lo planteado. En cuanto al impacto de la desaceleración en estos cálculos, es importante tener en cuenta que el FMI ya ha recogido en su base de datos el impacto de la caída de la actividad, de modo que su previsión de crecimiento para 2020 y 2021 limita el aumento de la actividad al 1,8% y al 1,7%, respectivamente.

Es cierto que la congelación del gasto puede resultar sensible en dos frentes: la remuneración de los empleados públicos y la revalorización de las pensiones. Sin embargo, los trabajadores de las Administraciones Públicas se han beneficiado de una subida salarial del 2,25% en 2019 y, por otro lado, no han sufrido los recortes retributivos que sí se han dado en el sector privado. En cuanto a las pensiones, lo cierto es que el sistema está en déficit (más de 16.000 millones de euros de descuadre entre ingresos y gastos) y que el factor de sostenibilidad aconseja una congelación *de facto* hasta que se recupere el saldo positivo (contemplando una subida simbólica del 0,25%). Además, en enero de 2019, los pensionistas experimentaron una subida de sus prestaciones del 1,6%, suficiente para cubrir toda la inflación esperada para los años 2019 y 2020. Por lo tanto, la congelación del gasto parece justificable incluso en el caso de dos colectivos políticamente sensibles como son los empleados públicos y los pensionistas.

Superado ese ejercicio urgente de estabilización, el cuadro fiscal del país ibérico pasaría a una situación más manejable. Sin embargo, sería recomendable introducir mejoras adicionales. ¿Qué países europeos ofrecen lecciones valiosas en materia de control presupuestario? ¿Existen ejemplos cercanos que

puedan contribuir a corregir el saldo negativo de las Administraciones Públicas españolas de forma más rápida y contundente?

Para responder a estas preguntas, podemos medir la evolución de la deuda pública en los distintos países de la Unión Europea y comprobar qué socios presentan un mejor resultado. Este ejercicio nos obliga a revisar la base de datos de Eurostat que ofrece información anual sobre el superávit o déficit de las cuentas públicas de los países miembros de la

Unión Europea.⁹

De esta forma, podemos comprobar, por ejemplo, que el déficit del 2,5% del PIB registrado por España en 2018 se queda muy lejos del superávit alcanzado por otros países comunitarios como Luxemburgo (2,4% del PIB), Alemania (1,7% del PIB), Países Bajos (1,5% del PIB), Suecia (0,9% del PIB) o Dinamarca (0,5% del PIB). Las secciones que siguen exploran algunos de estos ejemplos, con ánimo de extraer lecciones aplicables a España.

3.2. LUXEMBURGO: DE LA TRADICIÓN A LA MODERNIZACIÓN

El Gran Ducado es, desde hace décadas, una de las economías más abiertas del Viejo Continente. Luxemburgo figura en la posición 17 del Índice de Libertad Económica que elabora la Fundación Heritage, con una nota de 75,9 puntos sobre 100.¹⁰ El holgado superávit que registran sus cuentas públicas explica que el pequeño país obtenga 98,9 puntos sobre 100 en la categoría del Índice que mide la salud fiscal de cada país.

En el caso de Luxemburgo, el proceso presupuestario fue sujeto a una amplia revisión a finales de los años 90. A las puertas de la entrada en la Eurozona, el Gran Ducado renovó su Ley de Finanzas Públicas, que databa de 1936, y adoptó un nuevo proceso presupuestario lleno de innovaciones.¹¹ Entre los cambios introducidos, destacan los siguientes puntos:

- La contabilidad nacional aplicada al proceso presupuestario fue refinada y modernizada.
- El gasto efectivo realizado por las Administraciones Públicas pasó a ser supervisado por la Dirección de Control Financiero, un ente de nueva creación dependiente del ministerio de Hacienda.

- La contabilidad de 45 entes y organismos fue separada del presupuesto general, buscando la auto-financiación de dichas instancias y apostando por acabar con las transferencias a la *Administración Paralela*.
- El cuerpo de interventores vio reforzado su poder: cada plan presupuestario debe contar con un informe favorable por parte de dicho cuerpo de funcionarios.
- Además del control previo realizado por la Dirección de Control Financiero, se reforzó la revisión *ex post* de la ejecución presupuestaria, con un Tribunal de Cuentas ampliado y reforzado.

El holgado superávit que cosecha hoy el Gran Ducado (2,4% del PIB en 2018, frente a un déficit promedio del 0,6% en la UE-28) es una buena demostración del positivo desempeño derivado de la Ley de Finanzas Públicas. De hecho, como muestra el siguiente gráfico, la deuda pública de Luxemburgo lleva casi dos décadas situándose sesenta puntos por debajo del promedio de la Unión Europea.

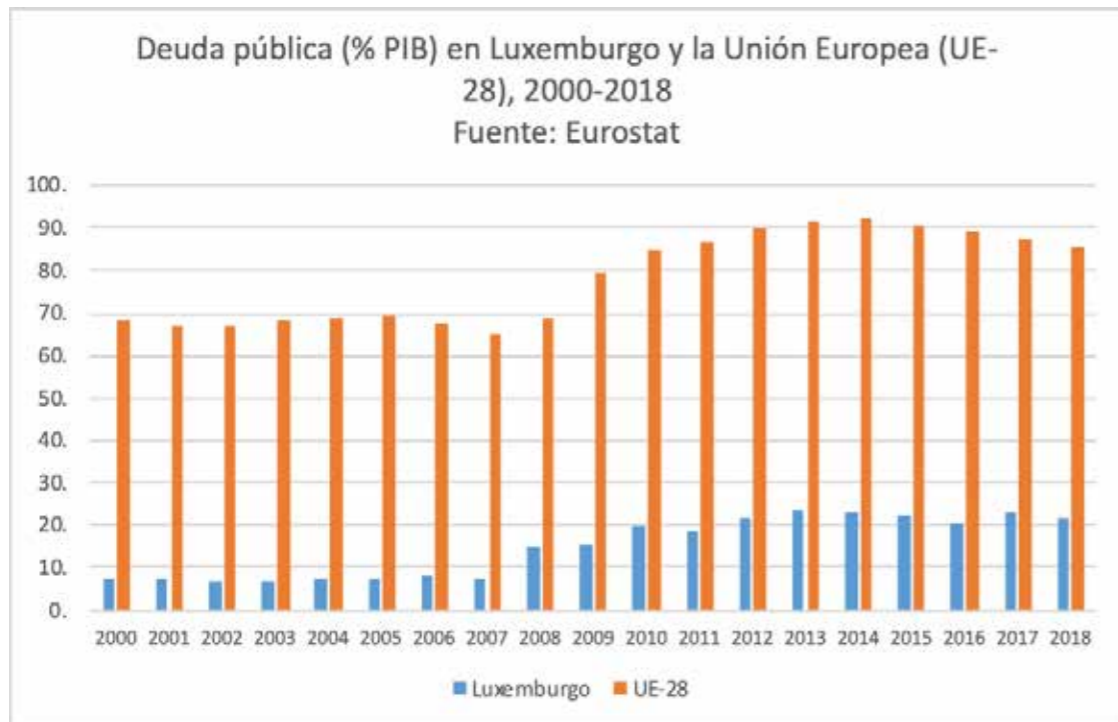
⁹ Los datos oficiales relativos al saldo presupuestario de las Administraciones Públicas pueden consultarse en Eurostat: <<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/TEINA200>>.

¹⁰ Fundación Heritage, Índice de Libertad Económica 2019. El capítulo de resultados de Luxemburgo puede consultarse en el siguiente enlace: <<http://www.heritage.org/index/country/luxembourg>>.

¹¹ Ministerio de Hacienda de Luxemburgo, "Budget Reform in Luxembourg. Overview of the Preparations".

GRÁFICO 11.

Deuda pública en Luxemburgo y la Unión Europea, 2000-2018.



Fuente: Eurostat

Pero Luxemburgo no ha querido conformarse con el buen resultado de la reforma aprobada a finales de los años 90. A mediados de 2010, su ministerio de Hacienda pidió a la Secretaría General de la OCDE que ayudase al Gran Ducado a revisar sus procesos, mecanismos y protocolos presupuestarios.

En noviembre de 2010, la OCDE envió una misión de expertos que se reunió con autoridades nacionales y locales encargadas de tomar decisiones relevantes para la ejecución presupuestaria. A mediados de 2011 se publicó un primer borrador del proyecto de reforma, mientras que a finales de dicho año se hicieron públicas las conclusiones del proyecto.

Entre 2012 y 2014, las autoridades de Luxemburgo introdujeron nuevos mecanismos de control del gasto: límites presupuestarios a cuatro años, topes de gasto para cada división del gobierno, ajuste en el gasto de la Seguridad Social y en el gasto sanitario para garantizar su sostenibilidad financiera en un contexto de envejecimiento demográfico...

¿QUÉ PUEDE APRENDER ESPAÑA DE LUXEMBURGO?

La decisión del gobierno de Luxemburgo de separar la economía de entes y organismos públicos de los

Presupuestos Generales del Estado y sus distintas Administraciones sería de especial interés para un país como España, donde existen más de 20.000 sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y entidades varias que se nutren, en gran medida, de inyecciones de capital financiadas por el gobierno central, regional o local.

Bajo el sistema luxemburgués, España podría recortar estas transferencias y obligar a estas entidades a financiarse por sí solas. En ámbitos como la educación universitaria o los medios de comunicación públicos, esta solución implicaría una transformación de calado, puesto que la estructura deficitaria de dichos servicios se vería reemplazada por un esquema de auto-financiación, con incentivos y costes debidamente identificados.

Esta mejora también ayudaría a reducir el peso de la *Administración Paralela* que han desarrollado numerosos gobiernos regionales. En la Junta de Andalucía se han identificado cientos de entidades cuyo coste anual asciende a los 24.000 millones de euros. Igualmente significativo es el desembolso asociado a la Administración Paralela de la Generalidad de Cataluña, puesto que los organismos dependientes del gobierno de la región suman un coste anual cercano a los 22.000 millones de euros.

Este tipo de gastos se desembolsan, además, en un contexto de mayor opacidad, puesto que el escrutinio es mucho menor. Por lo tanto, el paso a un sistema como el de Dinamarca puede ayudar a consolidar un marco de mayor transparencia en el gasto autonómico, lo que además abriría la puerta a evaluar la eficiencia de estos desembolsos, con ánimo de reducir o eliminar los pagos más prescindibles.

También es importante reforzar el poder de distintos actores que, en la actualidad, tienen un rol secundario en el proceso de control de los presupuestos. De entrada, los planes económico-financieros que no cuenten con el visto bueno de la Intervención deben ser comunicados inmediatamente al ministerio de Hacienda para que dicha instancia notifique a la Administración incumplidora de las consecuencias derivadas de mantener en pie la violación de los objetivos de estabilidad.

Por otro lado, el Tribunal de Cuentas debe jugar un papel sancionador, tomando medidas *ex post* contra aquellas autoridades que ignoren las advertencias

e insistan en gestionar unos presupuestos manifiestamente incompatibles con las metas de estabilidad presupuestaria. Ambas mejoras habrían evitado, por ejemplo, los reiterados incumplimientos de la *Regla de Gasto* observados en el Ayuntamiento de Madrid entre 2016 y 2018.

Otro aspecto interesante que puede ayudar a mejorar la gobernanza presupuestaria española tiene que ver con el proyecto de revisión de reglas fiscales abierto por el gobierno de Luxemburgo con la OCDE. España puede tomar nota de esta experiencia e invitar a los técnicos de la organización con sede en París a establecer una misión de trabajo encargada de revisar los mecanismos presupuestarios existentes y diseñar posibles medidas orientadas a mejorar sus resultados.

La experiencia de Luxemburgo fue muy satisfactoria, puesto que la delegación de la OCDE ayudó a corregir diversas deficiencias en materia de supervisión y control del gasto público, contribuyendo a una mejora objetiva del proceso de gestión presupuestaria del Gran Ducado.

3.3. EL FRENO A LA DEUDA DE ALEMANIA

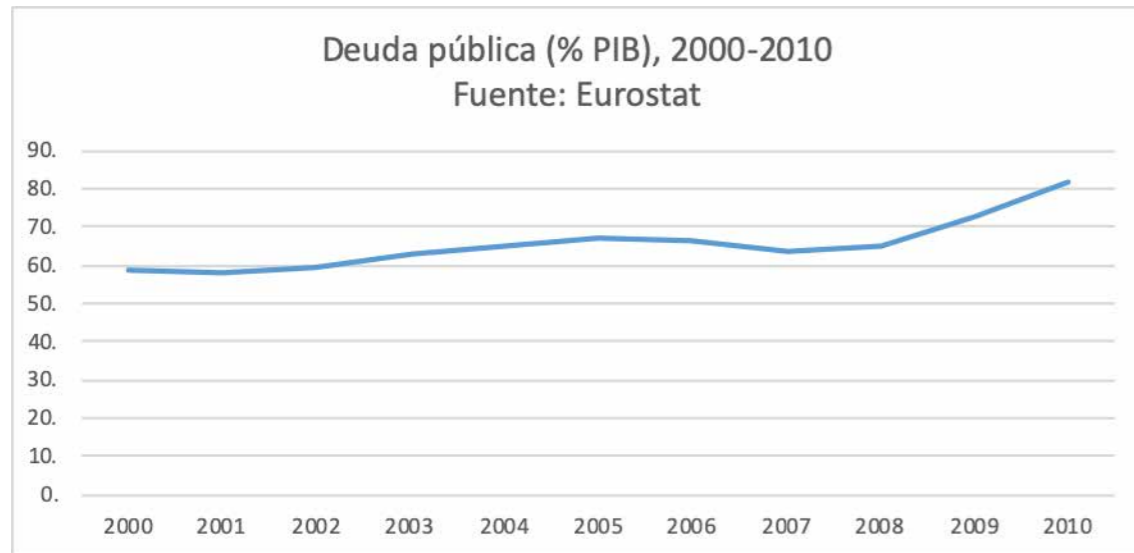
Aunque el país teutón ha enderezado el rumbo de su política fiscal, lo cierto es que incurrió en incumplimientos presupuestarios en los años posteriores a su entrada en el euro. Así, aunque el saldo fiscal de 2000 arrojaba un superávit presupuestario del 3,6% del PIB, el país germano incurrió en varios escenarios consecutivos de déficit: 0,5% del PIB en 2001, 1,3% en 2002, 1,5% en 2003, 1,2% en 2004, 1% en 2005...

En 2005, el canciller socialdemócrata Gerhard Schröder fue relevado por la conservadora Ángela Merkel. Según los datos del Fondo Monetario

Internacional (FMI), este cambio político favoreció un mejor saldo fiscal en los años siguientes: superávit del 0,7% del PIB en 2006, del 2,6% en 2007, del 2,2% en 2008...

No obstante, la llegada de la crisis devolvió a Alemania a los *números rojos*, con un déficit del 0,9% del PIB en 2009 y del 2,1% en 2010. Por lo tanto, la mejora del saldo presupuestario registrada en los primeros años de Merkel descansaba sobre cimientos débiles y, de hecho, el peso del endeudamiento pasó de situarse por debajo del 60% del PIB en el año 2000 a rebasar el umbral del 80% del PIB en 2010.

GRÁFICO 12.
Deuda pública de Alemania, 2000-2010.



Fuente: Eurostat.

Ante el deterioro de la estabilidad fiscal, el gobierno teutón decidió plantear una reforma orientada a evitar incumplimientos similares en el futuro. La fórmula escogida está inspirada en la gobernanza presupuestaria suiza, que admite un cierto aumento del gasto en tiempos de crisis, pero siempre dentro de un marco general de equilibrio y con la condición de que, en momentos de bonanza, será obligado contraer el presupuesto público.

Con la introducción del nuevo marco, Alemania dijo adiós a la llamada *Regla de Oro*, que entró en vigor en 1969, de la mano del artículo 115 de la Constitución. El paso del tiempo constató la necesidad de reemplazar la *Regla de Oro* y adoptar un sistema más efectivo de control de la deuda y el déficit. Dicho objetivo está en línea con el artículo 109 de la Ley Fundamental alemana, que obliga a las Administraciones a mantener sus presupuestos en orden, y también es compatible con las reglas básicas de la Eurozona.¹²

El resultado de esta reforma es la introducción del llamado *Freno a la Deuda*, un mecanismo que introduce distintas medidas en pro de la buena salud de las cuentas públicas. El déficit máximo permitido por la regla alemana es del 0,35% del PIB. Este cálculo engloba a todas las capas de las Administraciones (federal, regional, local y sistema de Seguridad Social)

y también contempla cualquier otro tipo de instancia controlada por los poderes públicos. Desde 2020, los gobiernos regionales y locales pierden la potestad de endeudarse, de modo que el objetivo general de estabilidad pasa a aplicar solamente al poder federal.

La contabilidad derivada de la reforma es sencilla. Por un lado, se detallan los planes presupuestarios y, por otro lado, se recogen las desviaciones respecto a los mismos. Cualquier discrepancia debe ser rectificada, para evitar el enquistamiento de los desequilibrios.

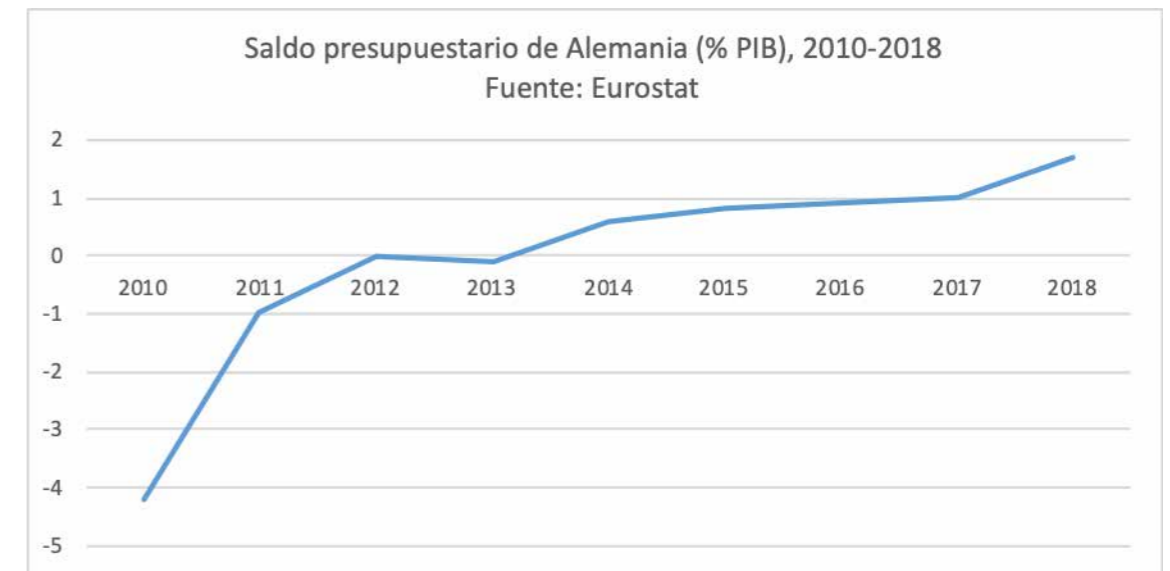
Por ejemplo, los descuadres observados a mediados de 2013 fueron compensados en los presupuestos de 2014 y 2015, asegurando la estabilidad en un horizonte de medio plazo. Bajo escenarios de urgencia, el *Freno a la Deuda* permite incluso que el déficit sea del 0,5% del PIB en términos primarios (es decir, sin contar los pagos por intereses de la deuda), pero este supuesto se activa solo cuando la economía está en una recesión severa o cuando se da algún otro tipo de circunstancias excepcionales.

El saldo presupuestario de Alemania ha sido mucho más favorable desde que se han aplicado los principios del *Freno a la Deuda*. En 2010, el déficit público fue del 4,2% del PIB, pero un año después, en 2011, ya se había reducido al 1% del PIB. Entre 2012 y

2013 se alcanza un punto de equilibrio, antesala del creciente superávit observado de 2014 a 2018 (0,6%

del PIB en 2014, 0,8% en 2015, 0,9% en 2016, 1% en 2017 y 1,7% en 2018).

GRÁFICO 13.
Saldo presupuestario de Alemania, 2000-2010.

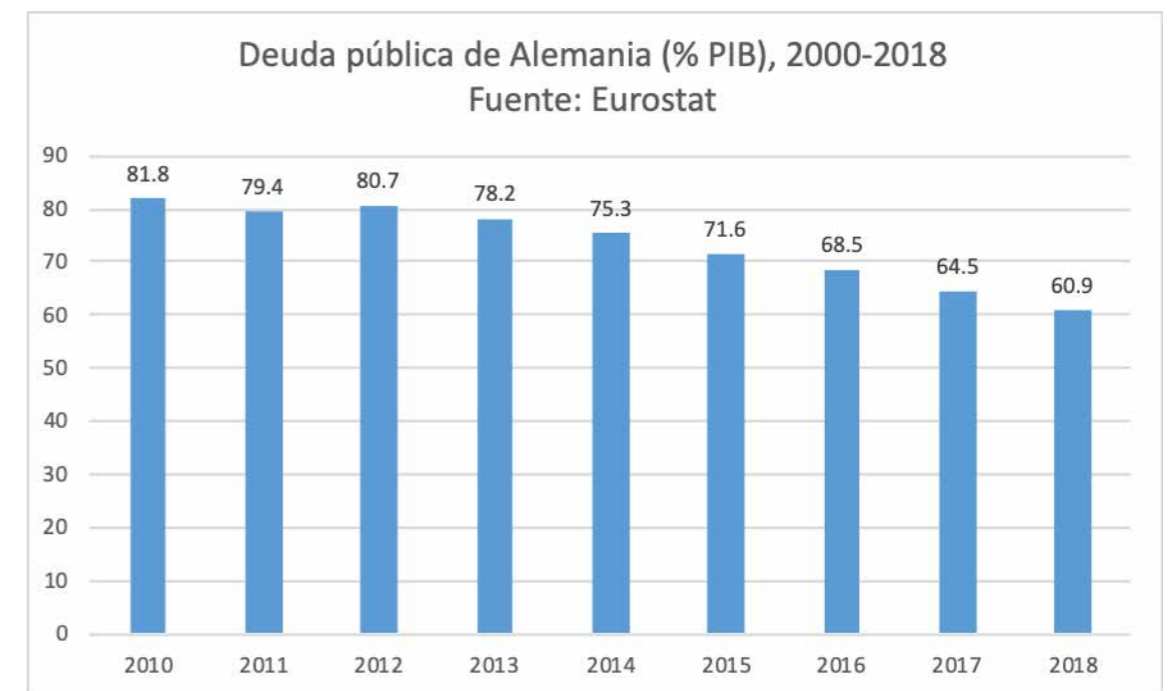


Fuente: Eurostat.

Algo similar ocurre con la deuda pública, que se reduce de forma paulatina desde la entrada en vigor del *Freno a la Deuda*. Para ser precisos, este indicador

superaba el 80% del PIB cuando se introdujo el nuevo sistema, pero ya en 2018 se redujo a niveles cercanos al 60% del PIB.

GRÁFICO 14.
Deuda pública de Alemania, 2000-2018.



Fuente: Eurostat.

¹² El ministerio de Finanzas ha explicado el funcionamiento del nuevo sistema de control presupuestario con esta guía: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2015-12-09-german-federal-debt-brake.pdf?__blob=publicationFile&v=6>.

La idea central del proceso de evaluación de las cuentas públicas es la de anticipar cualquier posible incumplimiento a partir de indicadores adelantados que permitan aventurar una hipotética desviación. Sin embargo, el sistema no es del todo independiente, lo que ha despertado algunas dudas sobre su validez futura. La clave de estas dudas radica en que el control presupuestario se evalúa a través del Consejo de Estabilidad, un organismo conformado por representantes del ministerio de Finanzas y autoridades regionales competentes en materia fiscal. Por lo tanto, no estamos ante un cuerpo autónomo y ajeno a presiones políticas, sino ante un ente conformado por las mismas instancias políticas que, en la práctica, toman las decisiones que afectan a la evolución del gasto y los ingresos.¹³

Así las cosas, será interesante ver lo que ocurra en los próximos años en Alemania, puesto que cada vez han surgido más voces partidarias de modificar la gobernanza presupuestaria para garantizar un sistema menos estricto.¹⁴ De hecho, el gobierno de Ángela Merkel se ha mostrado partidario de lanzar un plan de estímulo valorado en 50.000 millones de euros.

Sin embargo, es importante matizar el impacto que se derivaría de una medida así. En la práctica, ese plan de estímulo supondría *apenas* el 1,5% del PIB, de modo que no se incumplirían los objetivos de déficit que marca el *Freno a la Deuda*. Además, vale la pena señalar que no todas las medidas que baraja Merkel consisten en aumentos del gasto. Por ejemplo, una de las modificaciones sería la eliminación del *impuesto de solidaridad*, un recargo introducido en el Impuesto sobre la Renta para financiar los gastos ligados a la reunificación del país. Acabar con esta tasa mejoraría alrededor de un 10% el ingreso neto de millones de contribuyentes.

¿QUÉ PUEDE APRENDER ESPAÑA DE ALEMANIA?

El experimento teutón nos recuerda que el buen desempeño fiscal no puede confiarse exclusivamente a la voluntad política. Aunque el país teutón logró mejores resultados fiscales bajo gobierno de Merkel que de Schröder, el estallido de la *Gran Recesión* puso

de manifiesto las debilidades inherentes de un sistema basado en consensos políticos en vez de reglas fuertes.

La revisión de la normativa fiscal teutona fue crucial, puesto que permitió abandonar la ineficaz *Regla de Oro* de 1969 y contribuyó a reformar el desarrollo del artículo 115 de la Ley Fundamental, paso clave para adoptar un *Freno a la Deuda* similar al que Suiza adoptó hace años.

En España, la Constitución de 1978 se limitaba a tocar estas cuestiones en su artículo 135, que recoge apenas dos puntos:

- El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.
- Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El gobierno de José María Aznar quiso darle continuidad a la norma introduciendo en 2001 una Ley General de Estabilidad Presupuestaria que luego sería derogada por el gabinete de Rodríguez Zapatero. El deterioro fiscal consecuente obligó al gobierno socialista a rectificar, hasta el punto de que en 2011 impulsó una reforma del artículo 135 de la Constitución, que desde entonces incluye seis puntos:

- Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

- El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

- Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento

para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

- Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Siguiendo lo acordado en 2011, el gobierno del popular Mariano Rajoy introdujo en 2012 una Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que concreta estos objetivos y establece los procesos de aplicación de la norma. Sin embargo, su cumplimiento no ha sido tan rígido como en Alemania, probablemente porque los umbrales de deuda y déficit son más altos (se asumen las reglas europeas del 60% y el 3% del PIB, respectivamente, y no se obliga a ninguna capa de la Administración a registrar necesariamente un superávit, al contrario de lo que ocurre en Alemania con la capa regional y local del gobierno) y porque la aplicación práctica de la norma no ha seguido al pie de la letra los objetivos de la Ley (los ayuntamientos han cumplido con la norma, pero no ha ocurrido lo mismo con el gobierno central, la Seguridad Social o los gobiernos regionales). Además, España comparte con Alemania el problema de la falta de independencia de los organismos involucrados en este tipo de procesos, si bien la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) contribuye a paliar parte de estas carencias, una mejora que ha tenido buenos resultados y que debe invitar a futuros gobiernos a otorgar un mayor poder al organismo de supervisión.

3.4. HOLANDA Y LA ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LAS PROMESAS ELECTORALES

La *Gran Recesión* golpeó con especial dureza a la economía de Países Bajos, cuyo carácter abierto y global implica también la desventaja inherente a una producción más dependiente del rumbo que sigue la producción internacional. El saldo fiscal muestra, en efecto, el rápido ajuste que tuvieron que asumir los holandeses, puesto que las cuentas públicas pasaron de moverse en un escenario de equilibrio en 2008 a registrar un déficit superior al 5% del PIB en 2009 y 2010.

El deterioro de la estabilidad presupuestaria no motivó una reforma inmediata de las reglas fiscales, de modo que los ajustes observados en los años siguientes fueron limitados. En 2011, el déficit fue del 4,4% del PIB, una reducción relativamente modesta. Un año después, en 2012, el descuadre fue del 3,9% del PIB, de nuevo un dato decepcionante. En 2013, el déficit alcanzó el 2,9% del PIB, un nivel suficiente para abandonar la supervisión presupuestaria europea pero no para alejar el miedo a una crisis fiscal prolongada.

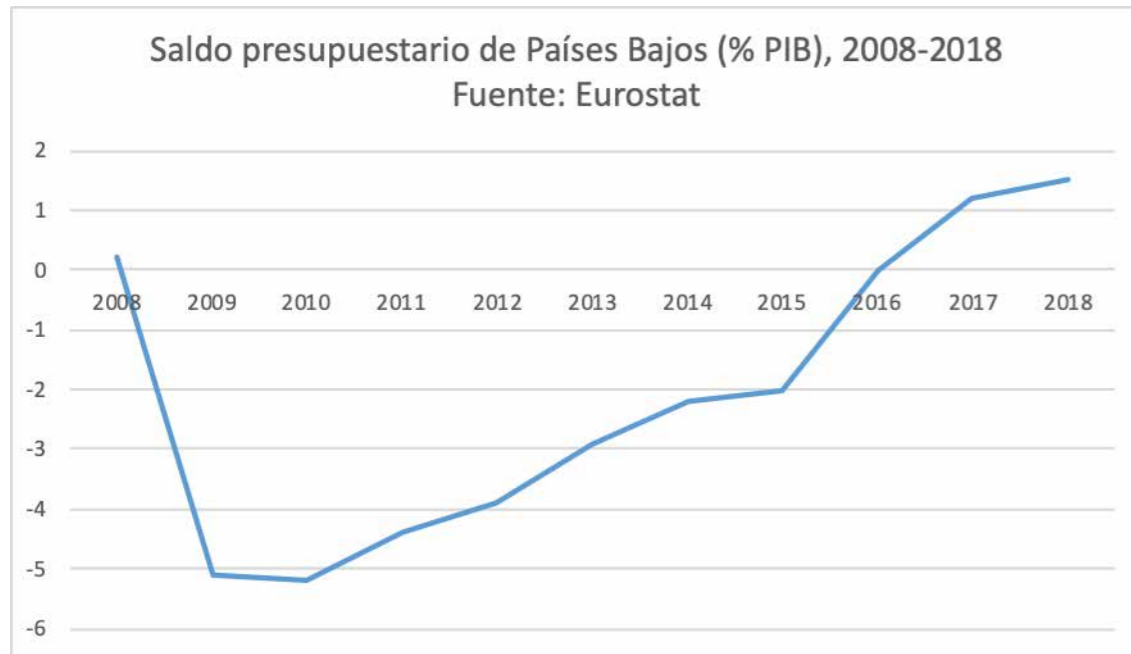
¹³ El Bundesbank ha criticado esta falta de independencia en un informe de reciente publicación: <<http://www.bundesbank.de/resource/blob/796276/b7d4ae6d0932ec10a1b1b84581e844d2/mL/2019-04-schuldbremse-data.pdf>>.

¹⁴ Reuters, "Germany's fiscal rules under scrutiny" (15 de agosto de 2019).

Sin embargo, la situación cambia en el bienio siguiente: el saldo fiscal pasa del déficit del 2% del PIB registrado en 2015 a un escenario de equilibrio

en 2016. Este vuelco fue la antesala de la mejora de 2017 y 2018, cuando el saldo positivo ascendió, respectivamente, al 1,2% y al 1,5% del PIB.

GRÁFICO 15.
Saldo presupuestario de Países Bajos, 2008-2018.

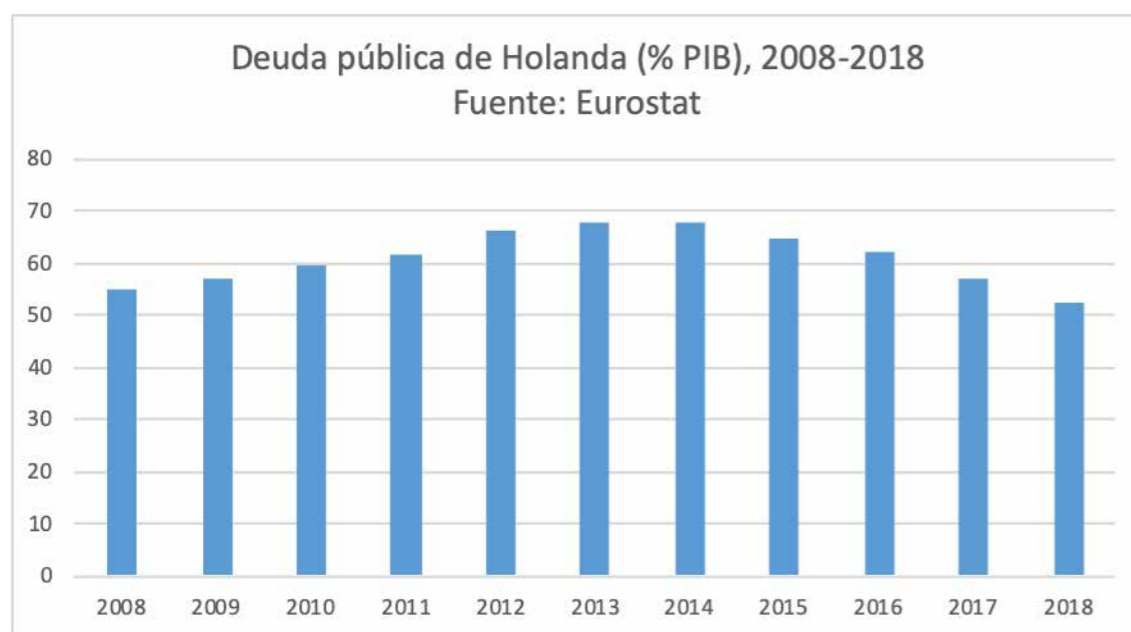


Fuente: Eurostat.

Esa mejora del saldo fiscal se traduce necesariamente en una caída progresiva de la deuda pública. Si en 2008 ascendía al 54,7% del PIB, en 2014 ya llegaba al

67,9%. No obstante, desde entonces se ha observado una rebaja progresiva, hasta alcanzar en 2018 el 52,4% del PIB.

GRÁFICO 16.
Deuda pública de Holanda, 2008-2018.



Fuente: Eurostat.

¿Cómo se explica esta mejora? La clave radica en la Ley de Sostenibilidad de las Finanzas Públicas, impulsada en el año 2014. Desde entonces, Holanda aplica un esquema de control reforzado que gravita en torno a un *triple techo de gasto* mediante el que se contienen los desembolsos del gobierno, el sistema sanitario y la seguridad social.

Los umbrales de gasto se fijan a partir de las previsiones de crecimiento y de ingresos fiscales que elabora previamente la Oficina de Análisis de Políticas Económicas, un prestigioso organismo público que fue creado en 1945 por el primer galardonado del Premio Nobel de Economía, Jam Tinbergen. Las previsiones de ingresos pueden quedarse cortas o pecar de optimistas, pero esto no altera la obligatoriedad de respetar los límites de aumento del gasto.

La Oficina recibe una asignación presupuestaria anual del ministerio de Economía pero opera con independencia del poder político. Además de elaborar el *triple techo de gasto*, esta institución lleva décadas estudiando el impacto que tienen las distintas propuestas económicas lanzadas por los partidos políticos holandeses.

En cierto modo, este viejo cometido de la Oficina ayuda a instaurar una cultura de responsabilidad fiscal, puesto que las agrupaciones con representación parlamentaria se ven obligadas a presentar memorias económicas que detallen el coste de sus propuestas. Dichas estimaciones son luego revisadas por la Oficina, que hace públicos sus cálculos y fomenta así un debate económico y fiscal basado en datos fríos.

La gobernanza presupuestaria holandesa ha sido aplaudida en numerosas ocasiones por diversos organismos internacionales como el FMI o la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). También la Comisión Europea ha emitido diversos informes en los que la transparencia y el rigor presupuestario garantizado por el modelo holandés, especialmente en la medida en que sus reglas son sencillas (todo gira en torno a los techos de gasto) y sus cálculos son independientes (gracias al rol tan peculiar de la Oficina).¹⁵

¿QUÉ PUEDE APRENDER ESPAÑA DE PAÍSES BAJOS?

El rol que juega la prestigiosa Oficina de Análisis de Políticas Económicas es difícil de replicar, pero España ha dado un paso en la dirección adecuada con la constitución de la ya mencionada AIREF, cuyos cuatro primeros años de trabajo han generado resultados positivos en materia de transparencia fiscal.

Mirando a medio plazo, sería interesante comprobar si la institución puede realizar una estimación del coste de los programas electorales, siguiendo el modelo holandés. Esto contribuiría a mejorar la calidad del debate económico en torno a las grandes citas políticas.

Un buen ejemplo lo tenemos en las promesas con las que el PSOE ha concurrido a las urnas en las dos elecciones generales celebradas por España en 2019. El llamado “Programa Común Progresista” lanzado por Pedro Sánchez en septiembre de 2019 contiene alrededor de 30.000 millones de euros de gasto adicional, pero la cuantificación de dichos desembolsos ha sido realizada por los medios de comunicación, puesto que los socialistas no han incluido una memoria económica.¹⁶

No solo eso. En clave recaudatoria, el “Programa Común Progresista” recoge medidas recaudatorias a todas luces insuficientes, puesto que su aplicación solo permitiría compensar alrededor del 15% del gasto adicional. En consecuencia, además del aumento de impuestos a corto plazo, la aplicación de estas medidas implicaría una nueva subida de la tributación a medio o largo plazo, en la medida en que el 85% del gasto extra se financiaría con cargo al Tesoro público, asumiendo más compromisos de deuda que, tarde o temprano, deberán ser devueltos.

Pero no solo los programas electorales carecen de rigor fiscal: incluso en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 se pudo constatar una enorme discrepancia entre los ingresos proyectados por el gobierno socialista y las estimaciones de recaudación realizadas por organizaciones independientes. En esta línea, tanto el Banco de España como la AIREF salieron al paso de los

¹⁵ Veronique de Rugy y Jack Salmon, “Are Fiscal Rules an Effective Restraint on Government Debt?”, *Mercatus Center* (julio de 2019).

¹⁶ El Mundo, “La oferta de Sánchez a Podemos sube el gasto en más de 30.000 millones” (5 de septiembre de 2019).

planes del Ejecutivo y advirtieron que las medidas recaudatorias anunciadas resultaban claramente

insuficientes para compensar los aumentos de gasto contenidos en el Proyecto.¹⁷

3.5. SUECIA Y EL GIRO A LA LIBERTAD ECONÓMICA

Hasta mediados del siglo XX, Suecia era una de las economías más abiertas y menos intervenidas de Europa. Este modelo liberal elevó sustancialmente la riqueza del país escandinavo, que se terminó convirtiendo en uno de los Estados más prósperos del Viejo Continente.

Sin embargo, el creciente poder del Partido Socialdemócrata terminó radicalizando la agenda política del país sueco hasta consolidar un Estado del Bienestar cada vez más grande y difícil de sostener. La crisis del sistema empezó a ser evidente en la segunda mitad de los años 70, cuando amplios segmentos de la población mostraron sus reparos ante el creciente coste fiscal del sistema económico vigente. Pero el giro definitivo llegó en los años 90, cuando una profunda crisis alteró definitivamente el *statu quo* y posibilitó una nueva etapa reformista enfocada en desarrollar un modelo económico cada vez menos intervenido.

El paro, que hasta finales de los años 80 se había mantenido por debajo del 3%, se disparó por encima del 10% a mediados de los 90. El gasto público alcanzó en 1992 el 65% del PIB, un nivel sin precedentes en tiempos de paz. Pese a que los ingresos fiscales se situaban por encima de cualquier otro país europeo, las cuentas públicas arrojaban un déficit público muy pronunciado que llegó al 11% del PIB en 1993. La deuda del Tesoro, que nunca había experimentado tensiones significativas, creció hasta alcanzar el 70% del PIB en 1996. La Suecia de hace veinte años era, pues, muy distinta a la que conocemos hoy.

El paradigma actual es el resultado de un giro lento pero continuado hacia un modelo económico más liberal. La trayectoria del gasto da buena cuenta de este cambio. Frente al 68% del PIB que consumían

las Administraciones Públicas en 1993, el año 2003 se cerró con niveles de gasto equivalentes al 53% de la producción anual. La tendencia a la baja se mantuvo en los años que siguieron, hasta llegar en 2018 a niveles del 48% del PIB. Algo parecido ha ocurrido con la presión fiscal: en 1993 alcanzó el 57% del PIB, pero en 2003 se había reducido al 52% y en 2018 se situaba en el 49%.

Desde 1998 hasta 2008, Suecia acumuló apenas dos años con déficit público (2002 y 2003). La *Gran Recesión* empeoró el saldo fiscal, pero los déficits registrados en los años posteriores al colapso financiero estadounidense se mantuvieron en niveles moderados: 0,7% del PIB en 2009, 0,1% en 2010, 0,2% en 2011, 1% en 2012, 1,4% en 2013 y 1,6% en 2014. De hecho, el deterioro de 2012, 2013 y 2014 fue revertido con creces entre 2015 y 2018, con saldos positivos equivalentes al 0,2%, 1,1%, 1,5% y 0,9% del PIB, respectivamente.¹⁸

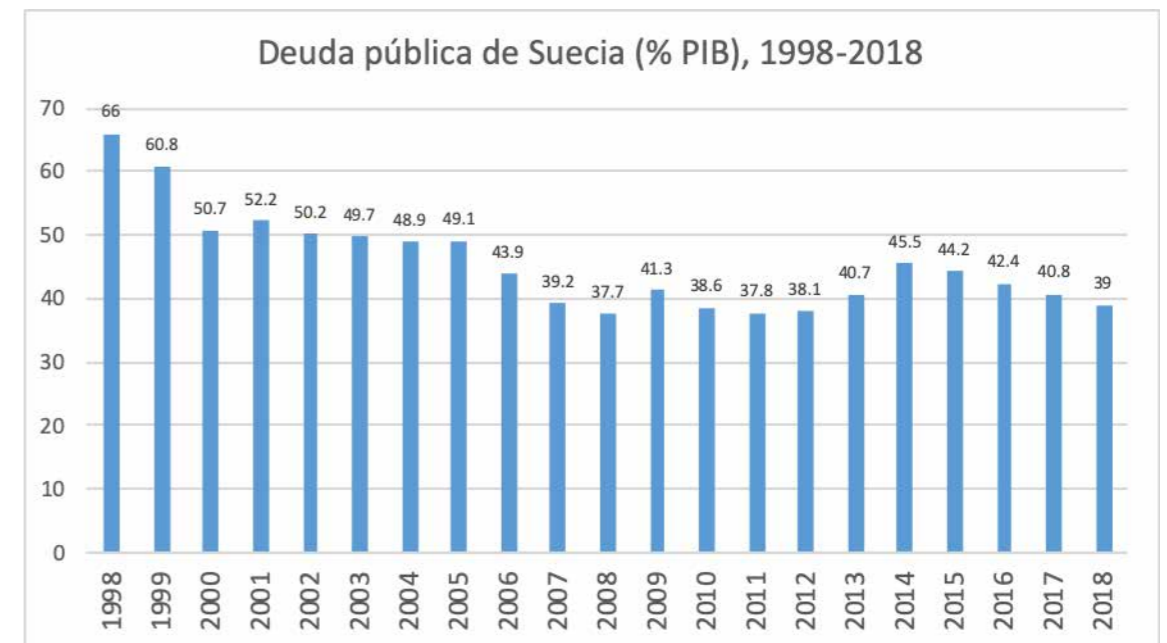
El armazón legislativo que articula la estabilidad presupuestaria en Suecia bebe, principalmente, de una regla fiscal que empezó a desarrollarse a mediados de los años 90 y entró en vigor en 2000. Dicha norma plantea un equilibrio presupuestario del 1% en el largo plazo y fija un nivel máximo de gasto para el gobierno central y los ayuntamientos. Para reforzar el cumplimiento de estos objetivos, en 2007 se creó un Consejo de Política Fiscal que se encarga de hacer el seguimiento del cumplimiento de las metas de estabilidad presupuestaria. Seis de sus ocho consejeros son elegidos por diversas instancias académicas.¹⁹

El buen desempeño fiscal de Suecia ha sido una constante desde que se modificó la gobernanza presupuestaria. En 1998, el *ratio* de deuda sobre PIB llegaba al 66%, mientras que en 2018 se situó por

debajo del 40%. Esta evolución resulta especialmente notable si tenemos en cuenta el impacto de la *Gran*

Recesión sobre las cuentas públicas.

GRÁFICO 17.
Deuda pública de Suecia, 1998-2018.



Fuente: Eurostat.

Más allá del papel central que tienen las reglas presupuestarias, el positivo bagaje fiscal del Reino escandinavo se explica también por la cultura favorable al liberalismo económico que se derivó de las reformas introducidas en los años 90. La mejor forma de constatar ese progreso pasa por repasar la evolución de Suecia en el Índice de Libertad Económica que elabora la Fundación Heritage de Estados Unidos. Dicho *ranking* sitúa al país escandinavo entre las veinte economías más abiertas del mundo, con una nota de 75,2 puntos sobre 100 y una calificación de 96,6 puntos en el subíndice dedicado a medir la buena salud de las cuentas públicas.²⁰

Ese giro liberal de Suecia también ha permitido una contención estructural del gasto público, articulada principalmente mediante dos reformas del Estado del Bienestar:

- El sistema de pensiones ha incorporado un factor de sostenibilidad que aumenta o reduce las prestaciones, de acuerdo con la previsión presente

y futura de ingresos y gastos. Esto elimina la posibilidad de que la Seguridad Social entre en déficit y asegura el equilibrio del modelo.

- La cobertura de servicios sociales como la educación, la sanidad, la dependencia o la búsqueda de empleo se desarrolla en un régimen de competencia en el que las empresas privadas pueden prestar estos servicios a los contribuyentes que así lo deseen.

Ambas reformas del Estado de Bienestar (equilibrio de las pensiones y gestión privada de los servicios sociales) contribuyen a moderar el aumento del gasto y facilitan el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

¿QUÉ PUEDE APRENDER ESPAÑA DE SUECIA?

La buena salud fiscal del Reino escandinavo es, ante todo, el resultado de un nuevo modelo económico que, desde los años 90, apuesta por facilitar la creación de riqueza y por reducir las trabas que

¹⁷ Expansión, "La AIREF se suma al Banco de España y cuestiona los Presupuestos de Sánchez" (29 de enero de 2019).

¹⁸ Para estudiar la evolución a largo plazo del país escandinavo, los datos recogidos en este capítulo provienen de la base de datos del FMI: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database* (actualización de julio de 2019).

¹⁹ Gobierno de Suecia, "A review of the surplus target" (2016). Disponible en: <<http://www.government.se/4a843e/globalassets/government/dokument/finansdepartementet/pdf/publikationer-infomtrl-rapporter/summary---a-review-of-the-surplus-target>>.

²⁰ Para conocer con mayor detalle los ingredientes del modelo liberal sueco, es recomendable estudiar los trabajos de expertos como Mauricio Rojas ("Reinventar el Estado del Bienestar. La experiencia de Suecia", 2008; "Suecia, el otro modelo", 2014) o Nima Sanandaji ("Scandinavian Unexceptionalism", 2015; "Debunking Utopia: Exposing the Myth of Nordic Socialism", 2016).

atenazan el crecimiento y el desarrollo del sector privado. La directora del *think tank* TIMBRO, Karin Svanborg-Sjövall, ha definido este nuevo paradigma como el “*Estado de Bienestar Hayekiano*”.

En clave española, las medidas introducidas por Suecia resultan especialmente interesantes en lo tocante al sistema de pensiones y la provisión de servicios sociales. En ambos frentes, el país ibérico enfrenta tensiones financieras crecientes, como consecuencia de una tendencia alcista en el gasto público que se ve exacerbada por el envejecimiento demográfico.

¿Cómo se pueden introducir medidas de este tipo en España? Lo relativo a las pensiones ya fue abordado en el capítulo cuarto, que propone medidas de corto plazo orientadas a cerrar de raíz el déficit público. En el caso de las pensiones, el déficit del sistema se ha enquistado en los 16.000 millones de euros, puesto que la subida de los ingresos queda anulada por decisiones políticas que insisten en llevar los gastos por encima de la capacidad real del sistema. Cumplir el factor de sostenibilidad y congelar las pensiones durante dos años ayudaría a eliminar los *números rojos*, pero esta sería solamente una solución de corto plazo.

Mirando más al largo plazo, el modelo sueco incorpora otros cuatro ejes orientados a garantizar su solvencia: en primer lugar, las pensiones se ajustan según la previsión de ingresos y gastos a corto, medio y largo plazo, de modo que la discusión política queda al margen del sistema y, si acaso, las ayudas a los pensionistas se concentran a través de subsidios específicos, dejando a un lado la caja de

la Seguridad Social; los gastos no contributivos se financian con cargo a los Presupuestos Generales de las Administraciones, para clarificar la salud contable de la Seguridad Social; las prestaciones del sistema de reparto se calculan mediante cuentas nocionales o individuales, ofreciendo más transparencia en el sistema; y el ahorro privado se ve facilitado con un régimen que favorece la inversión en fondos y planes de pensiones, siguiendo el *modelo chileno* que han adoptado con éxito países tan dispares como Suecia o Australia.

En cuanto a la provisión privada de servicios públicos, la experiencia española en campos como la educación o la sanidad muestra que existe un notable margen de ahorro que no va en detrimento de la eficiencia. En el campo formativo, la educación concertada y privada tiene menores costes por alumno, pero arroja resultados académicos más prometedores. En el campo sanitario, los experimentos realizados en las comunidades de Madrid y Valencia muestran que el margen de reducción de costes se mueve en torno al 25%, mientras que indicadores como la satisfacción de los pacientes o los tiempos de espera van a mejor bajo estos esquemas de competencia.

Con la publicación del informe “Hacia una gestión pública eficiente”, *New Direction* estimó el impacto de introducir el modelo sueco en la educación y la sanidad española, un ejercicio que arrojó un potencial de ahorro de 43.000 millones de euros anuales.²¹ Es importante recordar, además, que una rebaja de gasto de este tipo sería estructural y no coyuntural, de modo que enviaría una señal clara de compromiso en materia de reducción del déficit y la deuda pública.

cotizaciones sociales se integran dentro de dicho tributo, de modo que no existe la “cuña fiscal” oculta que sí vemos en otros países europeos y que aminora alrededor de un 25% el sueldo neto de los trabajadores.

- El Impuesto de Sociedades ha pasado del 50% al 22% y ha sido reformado para evitar la doble tributación de los beneficios cosechados

en el extranjero. Además, el tributo sobre los rendimientos empresariales incluye generosas deducciones aplicables al I+D o los programas de reinversión.

- El Impuesto de Patrimonio ha pasado a mejor vida. Entre 1989 y 1997, el gobierno danés procedió a la reducción paulatina del gravamen, un proceso que terminó culminando en su eliminación definitiva.
- El sistema de pensiones ha sido ajustado a la evolución de la demografía, con cambios en la edad de jubilación que pretenden compensar el aumento en la esperanza de vida de forma automática, anulando así la discusión política sobre este tipo de cuestiones.

Más recientemente, Dinamarca impulsó la aprobación de una Ley Presupuestaria que busca consolidar un manejo más eficiente del gasto público.²² La medida salió adelante bajo el gobierno socialdemócrata de Helle Thorning-Schmidt, que negoció su contenido con la oposición conservadora. Existe, por tanto, un acuerdo transversal en torno a la necesidad de ajustar las cuentas públicas.

La trayectoria fiscal observada en las dos décadas anteriores exigía una reforma estructural de este calado. No en vano, aunque el aumento del gasto público proyectado para 1993-2001 rondaba el 1% anual, el dato real de ejecución presupuestaria elevó esta cifra al 2,5%. El patrón se repitió entre 2002 y 2010: las metas de gasto aspiraban a contener su crecimiento hasta situarlo en torno al 0,9% anual, pero el dato real para dicho periodo ascendió a un promedio del 1,6%.

Hasta la aprobación de la Ley Presupuestaria en 2012, Dinamarca no tenía ninguna regla fiscal capaz de contener el gasto a nivel nacional. Solo una cláusula ejercía cierta presión: la obligación de limitar el endeudamiento público a niveles inferiores al 100% del PIB. En clave regional y local, las leyes vigentes sí imponían algunos controles que moderaban la evolución del gasto, aunque no con una efectividad plena.

Aunque Dinamarca no forma parte de la Eurozona, la crisis de la moneda común obligó a todos los países de la Unión a tomarse en serio la estabilidad fiscal. Así, en 2012 se aprobó una Ley Presupuestaria que va más allá de lo contemplado en los objetivos de referencia que marca Bruselas. Así, el objetivo de la norma es prohibir un saldo presupuestario estructural que sitúe el déficit por encima del 0,5% del PIB.

La Ley Presupuestaria de Dinamarca incorpora mecanismos correctivos que aplican recortes de gasto de forma automática cuando la ejecución presupuestaria a mediados de año sitúa al país en riesgo de incumplimiento de la norma. Por lo tanto, el margen de maniobra para saltarse las obligaciones presupuestarias es muy reducido.

El nuevo sistema obliga a plantear un programa de estabilidad fiscal a cuatro años. En clave nacional, los techos de gasto son automáticos en dos terrenos que suponen el 60% del presupuesto: el gasto corriente y las transferencias ajenas al ciclo económico (pensiones, becas educativas, etc.). Se quedan fuera aquellos gastos que sí dependen del comportamiento de la producción (subsidio de paro, intereses de la deuda, etc.).

En clave regional, los techos de gasto abarcan el 95% del presupuesto, incluyendo los fondos dedicados a la sanidad. En los municipios, la cobertura de la norma llega al 70% y abarca los gastos de los ayuntamientos en materia de educación, cuidado de mayores, infraestructuras, etc. Los excesos de gasto de las regiones y los municipios se descuentan al año siguiente en las transferencias de financiación que realiza el gobierno central.

El Consejo Económico danés, un organismo creado en 1962, se encarga de medir anualmente el comportamiento de las finanzas públicas en relación con los objetivos de la Ley Presupuestaria. Sus informes anticipan el grado de cumplimiento de las metas de estabilidad, de modo que sirven como guía para un adecuado control de las finanzas.²³

Emil Lobe Suenson, Peter Nedergaard y Peter Munk Christiansen han estudiado el proceso de aprobación

3.6. LA LEY PRESUPUESTARIA DE DINAMARCA

Desde finales de los años 70, el país nórdico ha aplicado distintas reformas económicas orientadas a mejorar su potencial de crecimiento. El resultado de estas medidas ha sido un notable salto adelante en materia de libertad económica. En clave fiscal, los siguientes cambios son los más destacables:

- El tramo superior del Impuesto sobre la Renta ha bajado del 73% al 63%. No obstante, las

21 Santiago Calvo y Lucía López Oviedo, “Hacia una gestión pública eficiente” (*New Direction*, 2018).

22 OCDE, “Budgetary Governance in Practice: Denmark”, *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019*.

23 Para saber más sobre la Ley Presupuestaria danesa, se puede consultar el manual explicativo de la Oficina Presupuestaria del Parlamento de Canadá, “The Danish Budget Law”. Disponible en: <http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/D1-AM%20-%20Roundtable%20-%20Peter%20Bohlbro%20-%20DEN_EN.pdf>.

de la Ley Presupuestaria danesa y han extraído tres grandes conclusiones:

- En primer lugar, su adopción ha ayudado a priorizar el gasto público y controlar los excesos observados en los ayuntamientos, como muestran los datos de ejecución presupuestaria;
- En segundo lugar, el desarrollo de la norma ha cambiado la cultura presupuestaria, puesto que obliga a un mayor rigor fiscal en tiempos de bonanza y de crisis;
- En tercer lugar, la opinión pública también parece haber cambiado de la mano de la Ley Presupuestaria, puesto que el impacto de la *Gran Recesión* ha hecho que los votantes expresen en las encuestas de opinión una mayor preocupación por el estado de las cuentas públicas.²⁴

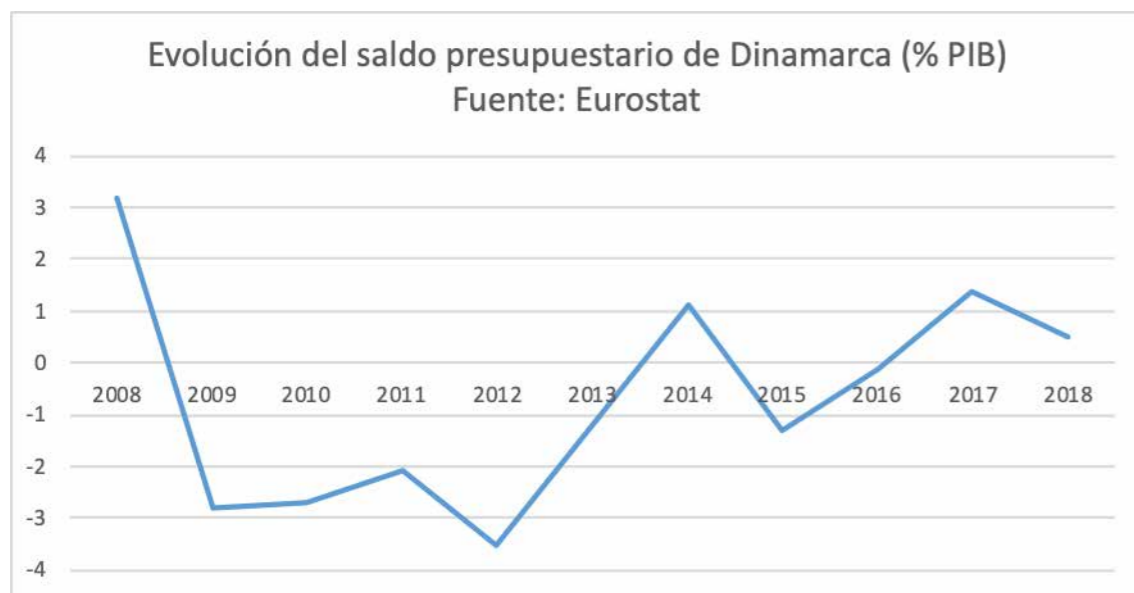
¿Qué resultado ha tenido la implementación de la Ley Presupuestaria danesa? ¿Ha conducido a una mejora del proceso presupuestario, reduciendo el déficit y

recortando el peso de la deuda pública? ¿O acaso la reforma introducida en 2012 se ha quedado corta a la hora de generar resultados reales?

Los datos de Eurostat muestran que, en efecto, la nueva gobernanza presupuestaria ha conducido a una mejor gestión del dinero público. Entre 2008 y 2009, el saldo presupuestario pasó de un superávit del 3,2% del PIB a un déficit del 2,8%. Los *números rojos* fueron una constante en los años siguientes: el déficit fue del 2,7% del PIB en 2010, del 2,1% en 2011 y del 3,5% en 2012.

Desde entonces, coincidiendo con la adopción de la Ley Presupuestaria, la brecha entre ingresos y gastos empieza a cerrarse. En 2013, el déficit fue del 1,2% del PIB, mientras que en 2014 se registró un superávit del 1,1% del PIB. Tras un empeoramiento en 2015 que se tradujo en un déficit del 1,3% del PIB, el año 2016 concluyó con un déficit testimonial, del 0,1% del PIB. En 2017 y 2018, las cuentas han registrado un superávit del 1,4% y el 0,5% del PIB, respectivamente.

GRÁFICO 18.
Evolución del saldo presupuestario de Dinamarca, 2008-2018.

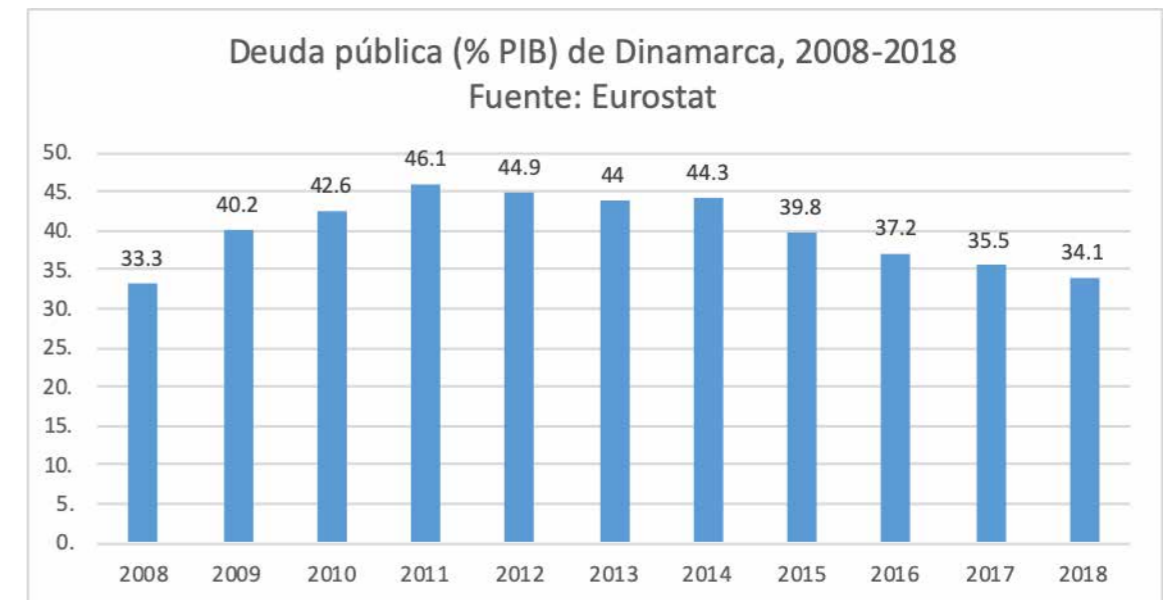


Fuente: Eurostat.

El mejor manejo de las cuentas se traduce en una reducción progresiva de la deuda pública. Tras subir del 33,3% al 44,9% del PIB entre los años 2008 y 2012, las obligaciones del Tesoro se fueron reduciendo

de forma progresiva desde la entrada en vigor de la Ley Presupuestaria. Así, en 2018 se registró un endeudamiento equivalente al 34,1% del PIB, certificando la senda bajista de los pasivos públicos.

GRÁFICO 19.
Evolución de la deuda pública de Dinamarca, 2008-2018.



Fuente: Eurostat.

¿QUÉ PUEDE APRENDER ESPAÑA DE DINAMARCA?

Para lograr mejores de largo plazo, Dinamarca entendió la necesidad de reformar su modelo fiscal para aumentar sus niveles de crecimiento y así mejorar su salud fiscal. No hay que olvidar que el déficit y la deuda están fuertemente relacionados con la evolución de la producción, no solo porque un mayor crecimiento facilita su devolución, sino más concretamente porque su peso se suele expresar comparando el alcance de la deuda o el déficit con el PIB. Por lo tanto, las reformas por el lado de la oferta contribuyen notablemente a aliviar los riesgos fiscales y a mitigar este tipo de incertidumbre.

En este sentido, es interesante comprobar la divergencia que presentan España y Dinamarca en clave de libertad económica. Mientras que país ibérico figura en el puesto 57 de la tabla que elabora la Fundación Heritage y recibe una calificación de 65,7 puntos sobre 100, Dinamarca alcanza el número 14 del índice, con 76,7 puntos. Además, el subíndice de salud fiscal asigna 96,7 puntos a Dinamarca, pero solo 51,1 a España, de modo que este es uno de los principales factores explicativos de la diferencia entre un país y otro.²⁵

En cuanto a la Ley Presupuestaria aprobada por Dinamarca en 2012, quizá lo más interesante es el poder de intervención de las cuentas regionales que se deriva de dicha norma. La Ley de Estabilidad Presupuestaria española otorga esta facultad al gobierno central, pero su aplicación ha sido limitada por miedo a generar tensiones entre distintas capas de la Administración Pública.

Hay, no obstante, tres ejemplos recientes de que esta solución puede y debe aplicarse con más regularidad:

- El primero son los incumplimientos fiscales del Ayuntamiento de Madrid, que violó la Regla de Gasto de forma sistemática entre los años 2016 y 2018. Ante la sucesión de incumplimientos, el ministerio de Hacienda terminó amenazando con tomar las riendas de las cuentas de la capital y forzó la aplicación de recortes presupuestarios capaces de compensar los excesos de los años anteriores.
- El segundo ejemplo es el control de gastos de la Generalidad de Cataluña, adoptado tras el referéndum ilegal de independencia del 1 de octubre de 2017. La supervisión presupuestaria por parte del gobierno central demostró que los compromisos prescindibles de gasto podrían ascender a 660 millones de euros mensuales.²⁶

24 Emil Lobe Suenson, Peter Nedergaard y Peter Munk Christiansen, "Why Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish Budget Law", *Public Budgeting and Finance*, n. 36 (febrero de 2016).

25 Para conocer con más detalle la puntuación de Dinamarca, se puede consultar la página específica dedicada por la Fundación Heritage al país nórdico, disponible en el siguiente enlace: <<https://www.heritage.org/index/country/denmark>>.

26 Libre Mercado, "El control de gastos en la Generalidad muestra un descontrol mensual de 660 millones de euros" (26 de octubre de 2017).

- El tercer ejemplo es el mecanismo de pago a proveedores, un sistema que retiene transferencias de ingresos del gobierno central a los ayuntamientos e ingresa dichos pagos en la cuenta de aquellas empresas que sufren la morosidad de los gobiernos locales.

En este sentido, la experiencia de estas tres medidas correctivas muestra que es posible mejorar la supervisión de la gestión del gasto público sin que esto derive en una situación política delicada.

3.7. EL DILEMA POLÍTICO: ¿ES LA AUSTERIDAD UN SUICIDIO ELECTORAL?

“Sabemos lo que tenemos que hacer, lo que no sabemos es cómo salir reelegidos después de hacerlo”. Esta demoledora y cínica sentencia fue pronunciada por el ex primer ministro de Luxemburgo y ex presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker. Su tesis goza de una amplia popularidad en las esferas políticas y mediáticas. En consecuencia, en Europa ha calado la idea de que contener el déficit y el endeudamiento puede ser acertado desde el punto de vista económico, pero en ningún caso en términos políticos, porque los votantes terminarán castigando a los líderes que priorizan la reducción de los desequilibrios fiscales. Por otro lado, también se tiende a pensar que un menor grado de disciplina presupuestaria puede favorecer las expectativas electorales del gobierno que se enfrenta a la reválida de las urnas, en la medida en que esto le permite aumentar el gasto y ofrecer un programa más generoso a los votantes.

Sin embargo, la evidencia empírica arroja un escenario mucho menos evidente. Así lo demuestra un influyente trabajo académico publicado por Alberto Alesina, Dorian Carloni y Giampaolo Lecce en 2013. El estudio en cuestión tomaba como referencia las economías de la OCDE para el periodo 1975-2008 y medía los diez programas de ajuste fiscal más significativos. La conclusión a la que llegaban estos expertos era clara: no se puede afirmar que la *austeridad* sea un suicidio electoral: en algunos casos, los gobiernos que la aplican terminan siendo castigados, pero en otros casos ocurre todo lo contrario.²⁷

En la misma línea van los trabajos de Francesco Passarelli y Guido Tabellini, que estudian el grado

de conflictividad social asociado a los programas de austeridad. De nuevo, la evidencia es mixta y dista mucho de sugerir que aplicar un ajuste presupuestario sea sinónimo de una menor probabilidad de triunfo en las urnas.²⁸ La *maldición de Juncker* no tendría, por tanto, base científica: salir reelegido es perfectamente posible en el marco de un programa de consolidación.

Más recientemente, en 2019, Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi han publicado una investigación exhaustiva que evalúa esta cuestión con la mirada puesta en las décadas pasadas, pero también en los programas de ajuste aplicados recientemente en Europa, a raíz de la *Gran Recesión* y de la crisis fiscal de la Eurozona. De nuevo, sus conclusiones van contra el relato dominante que asocia el rigor fiscal con el fiasco electoral.²⁹

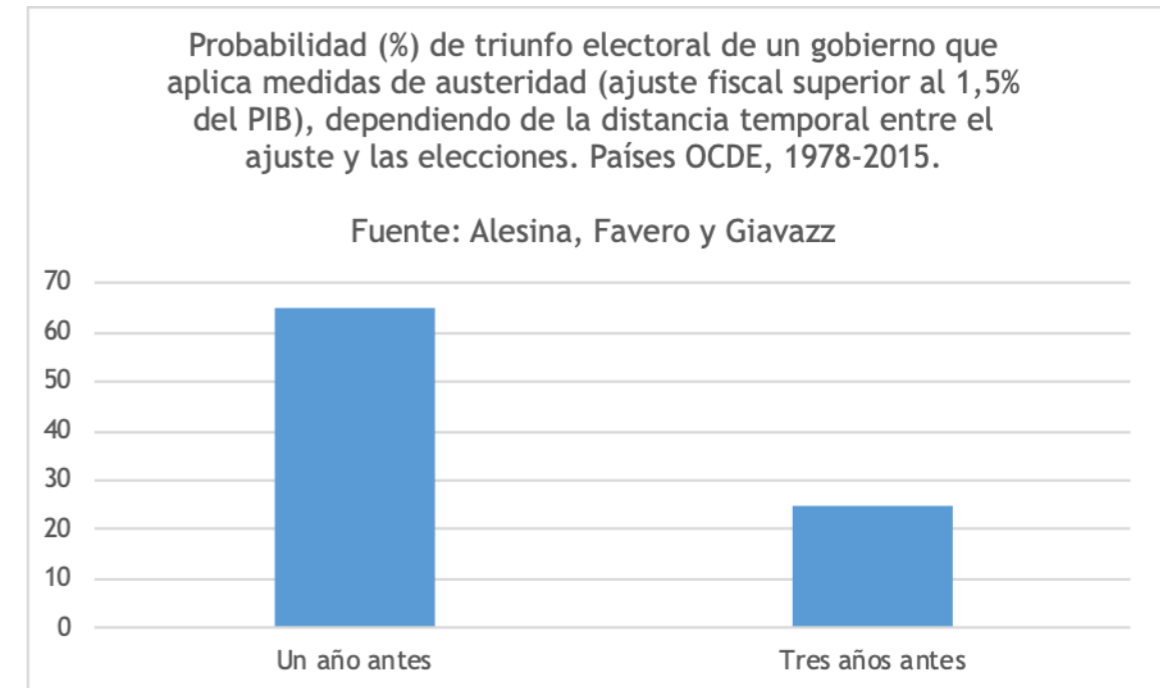
Así, Alesina, Favero y Giavazzi afirman que “no hay evidencia de que los gobiernos que implementan planes de ajuste sean más propensos a perder las elecciones. Incluso si controlamos distintas variables que podrían influir en las probabilidades de reelección, nuestra conclusión se mantiene inalterada. Así, hemos desagregado la clasificación para diferenciar entre gobiernos de partido único o de coalición, entre gobiernos de centro-izquierda o de centro-derecha... pero, al final, lo cierto es que no encontramos correlaciones robustas”.

Lo que sí apuntan los tres expertos transalpinos es que la probabilidad de que se produzca un relevo político tras la aprobación de un plan de consolidación depende, en gran medida, del tiempo transcurrido entre los ajustes y la celebración de

elecciones. Cuando apenas hay un año de distancia entre ambos escenarios, la probabilidad de que el gobierno pierda los comicios ronda el 65%. Sin

embargo, cuando los ajustes se dan tres años antes de la cita con las urnas, esta probabilidad se mueve en torno al 25%.

GRÁFICO 20. Probabilidad de triunfo electoral tras la adopción de un plan de austeridad.



Fuente: Alesina, Favero y Giavazzi.

En la memoria europea reciente tenemos buenos ejemplos de la posibilidad de salir reelegido en medio de una estrategia de control de la deuda y el déficit. Los conservadores británicos llegaron al poder en 2010 y apostaron por una consolidación fiscal basada en reducir el peso del gasto público. Al final de la legislatura, los *tories* salieron reelegidos y ampliaron su ventaja electoral.

Algo similar pasó en Irlanda. La isla celebró dos elecciones generales tras el estallido de la *Gran Recesión*: en 2011 y 2016. Los primeros comicios arrojaron el triunfo de Fine Gael, partido de centro-

derecha liderado por Enda Kenny. La segunda convocatoria volvió a situar como vencedores a los de Kenny, quien lideró un complejo proceso de negociación que terminó permitiéndole su regreso al poder.

Un ejemplo más complejo sería el de Mariano Rajoy en España o Passos Coelho en Portugal: ambos volvieron a vencer en las elecciones generales celebradas tras la aprobación de grandes paquetes de ajuste presupuestario, si bien ambos fueron desalojados del poder por acuerdos parlamentarios entre fuerzas que no lograron el triunfo en las urnas.

²⁷ Alberto F. Alesina, Dorian Carloni y Giampaolo Lecce, “The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments”, *Fiscal Policy after the Financial Crisis* (University of Chicago Press, 2013).

²⁸ Francesco Passarelli y Guido Tabellini, “Emotions and Political Unrest”, *Journal of Political Economy* (University of Chicago Press, 2017).

²⁹ Alberto Alesina, Carlo A Favero y Francesco Giavazzi, *Austerity. When it Works and When it Doesn't* (Princeton University Press, 2019).

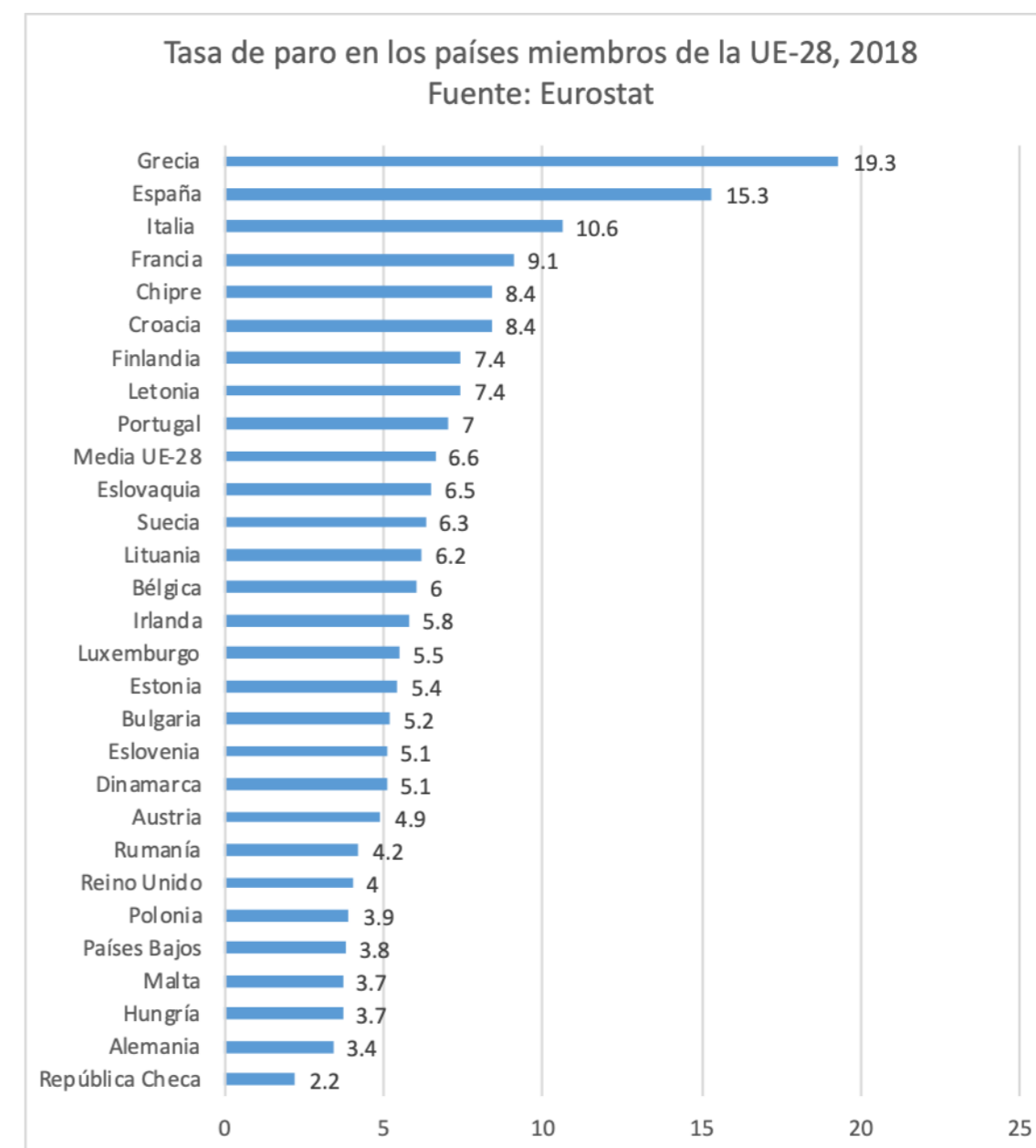
4

¿ES LA AUSTRERIDAD UN SUICIDIO ELECTORAL?

Para poner en perspectiva la problemática laboral española, es interesante comparar el flojo desempeño del mercado de trabajo

en el país ibérico con el buen comportamiento observado en buena parte de los socios de la UE-28.

GRÁFICO 21.
Tasa de paro en la UE-28, 2018.

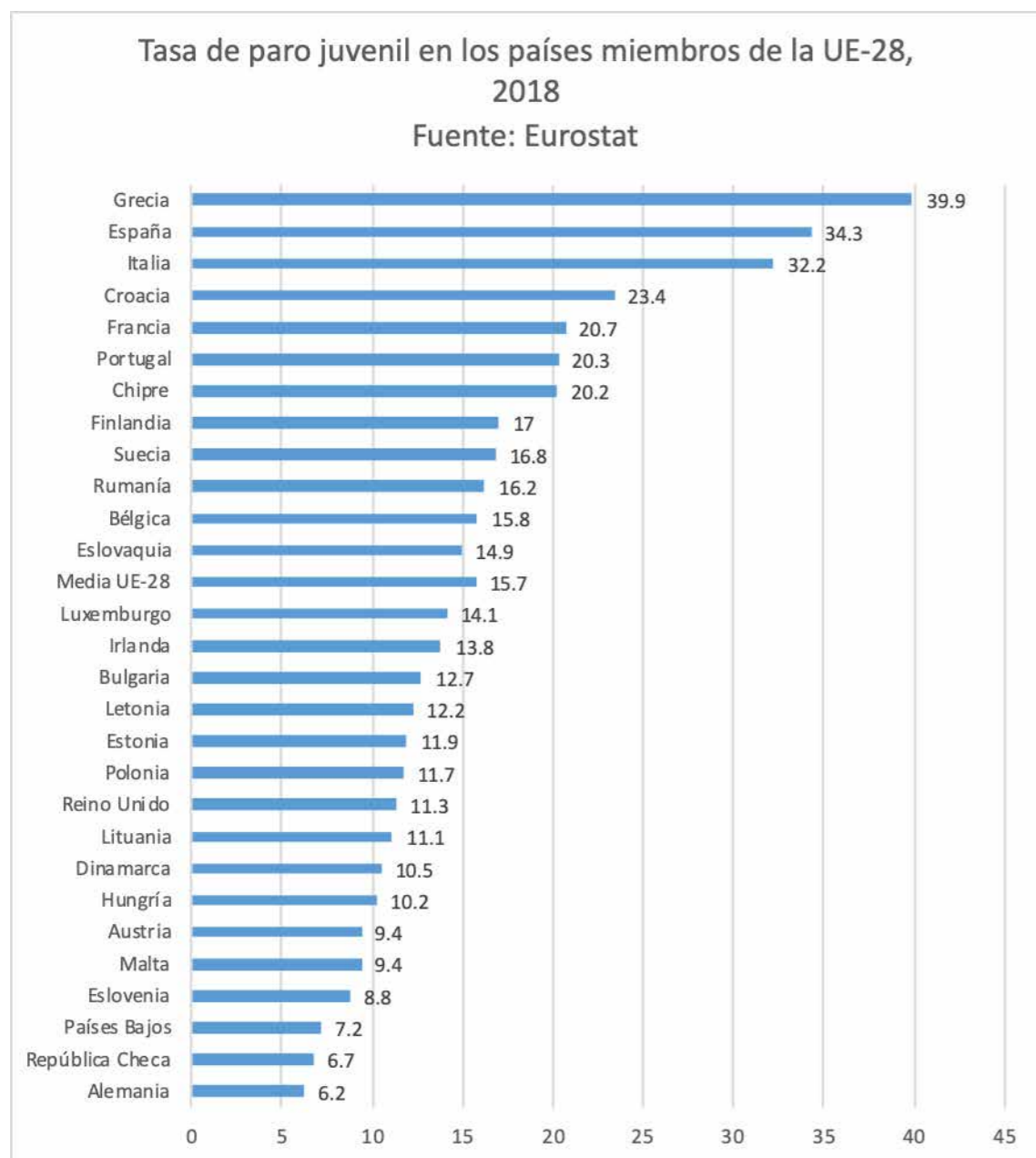


Según los datos que divulga Eurostat, España cerró el año 2018 con una tasa de paro superior al 15%. Un nivel de desempleo tan significativo contrasta con la situación de otros países europeos donde el mismo indicador arrojan niveles mucho más bajos. Es el caso de República Checa (2,2%), Alemania (3,4%), Hungría (3,7%), Malta (3,7%), Países Bajos (3,8%), Polonia (3,9%), Reino Unido (4%), Rumanía (4,2%), Austria (4,9%), Dinamarca (5,1%), Eslovenia (5,1%), Bulgaria

(5,2%), Estonia (5,4%), Luxemburgo (5,5%), Irlanda (5,8%) o Bélgica (6%).

Otro indicador de interés es la tasa de paro juvenil (desempleo de los menores de 25 años). De nuevo, vemos a España en una posición de clara desventaja respecto a los demás países de la UE-28. El 34,3% del país ibérico se queda lejos de la media comunitaria del 15,7%.

GRÁFICO 22.
Tasa de paro juvenil en la UE-28, 2018.



Fuente: Eurostat.

España presenta, por lo tanto, un escenario laboral mucho más desfavorable que la gran mayoría de sus socios comunitarios. Sin embargo, es importante subrayar el notable

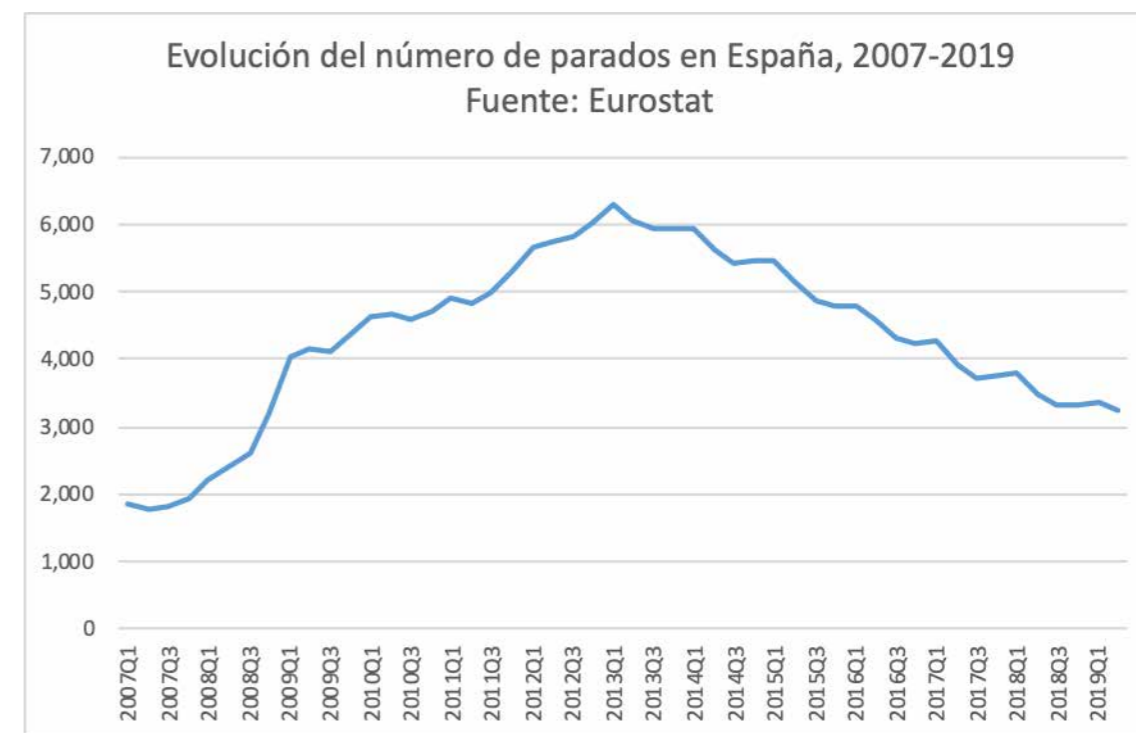
progreso logrado por el país ibérico desde que, en 2012, se introdujo una reforma del mercado de trabajo orientada a flexibilizar su funcionamiento.

Así, desde el estallido de la crisis en 2007, el número de desempleados registrado en España creció de forma exponencial. Si en el primer trimestre de dicho año había 1,9 millones de trabajadores sin empleo, en el primer trimestre de 2013 se alcanzaba ya la cifra de 6,3 millones de desocupados. Esto significa que, durante seis años, la destrucción de empleo fue tan profunda que registró un promedio de 2.000 puestos de trabajo perdidos cada día.

Tras el pico de 6,3 millones de parados alcanzado entre enero y marzo de dicho año, el paro se fue reduciendo de forma progresiva, hasta cerrar el año ligeramente por encima de los 5,9 millones de desempleados. La tendencia positiva se mantuvo en los años siguientes: 2014 cerró con 5,5 millones de parados, 2015 con 4,8 millones de desocupados, 2016 con 4,2 millones de desempleados, 2017 con 3,8 millones de trabajadores sin empleo y 2018 con 3,3 millones de personas afectadas por la falta de trabajo. Esto supone que, durante un lustro, la creación de empleo benefició a una media de 500 personas al día.

No obstante, la tendencia mejora desde 2013, conforme la reforma laboral empieza a consolidarse, coincidiendo con su primer año de aplicación.

GRÁFICO 23.
Evolución del número de parados en España, 2007-2019.

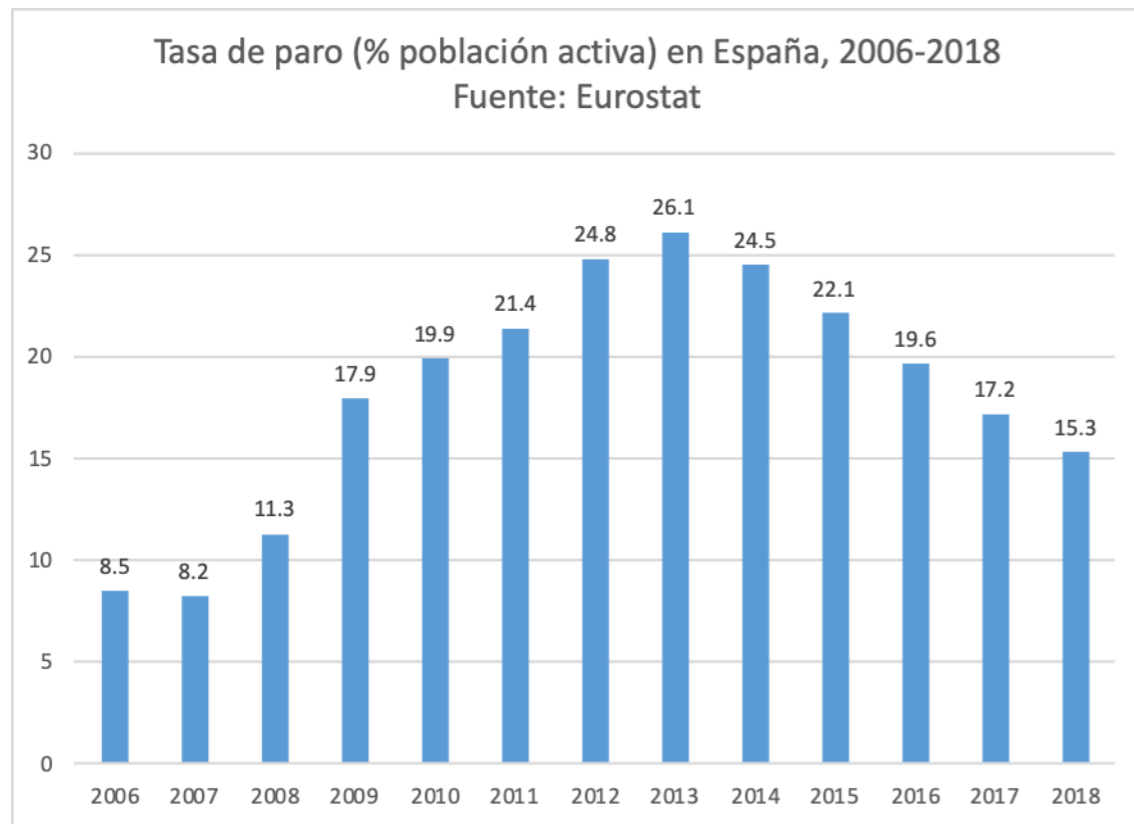


Fuente: Eurostat.

En términos porcentuales, el nivel del paro ha pasado de suponer el 8,5% de la población activa en 2006 al 26,1% alcanzado en 2013. Desde entonces, la mejora

del mercado laboral ha permitido rebajar la tasa de paro de manera progresiva, hasta llegar al 15,3% en el año 2018.

GRÁFICO 24.
Tasa de paro en España, 2006-2018.



Fuente: Eurostat.

Parece evidente que la reforma laboral mejoró sustancialmente el funcionamiento del mercado de trabajo español, pero ¿cuáles fueron sus elementos centrales? ¿Qué modificaciones introducidas en 2012 explican el mejor desempeño del empleo entre 2013 y 2018? Los elementos centrales de la nueva normativa fueron resumidos así por la prensa española:

- “Se rebaja la indemnización por despido improcedente para los nuevos contratos indefinidos, que pasa de 45 a 33 días por año trabajado. Además, se introduce un tope máximo de 24 mensualidades, en lugar de 42 como hasta ahora”.
- “Para los contratos en vigor, la nueva indemnización de 33 días será de aplicación para el periodo de trabajo que se realice a partir de la aprobación la reforma. No obstante, estos contratos conservan el derecho a obtener una indemnización de hasta 42 mensualidades”.
- “El supuesto de despido objetivo amplía las causas económicas, de tal forma que la disminución persistente de ingresos durante tres trimestres

consecutivos es motivo suficiente para poder recurrir a esta figura”.

- “Se abre la posibilidad de que los organismos y entidades del sector público invoquen causas económicas, organizativas, técnicas o de producción para redimensionar plantillas, con lo que se pretende aligerar las estructuras administrativas que crecieron desmesuradamente”.
- “Se suprime la exigencia de autorización administrativa previa para los expedientes de regulación de empleo”.
- “Creación de un nuevo contrato indefinido para los autónomos y las pymes con menos de 50 trabajadores, que incluye una deducción de 3.000 euros por la contratación de un primer trabajador menor de 30 años. Además, el desempleado podrá compatibilizar voluntariamente el nuevo sueldo con el 25% de la prestación que recibe. Al mismo tiempo, para que el contrato sea «atractivo» para el empleador a éste se le deducirá el 50 % de la prestación que recibe su empleado por espacio de un año”.

- “Reorientación de las bonificaciones a la contratación. Se fomenta la contratación indefinida de los jóvenes menores de 30 años con hasta 3.600 euros, mientras que para los parados de larga duración la cifra será de hasta 4.500 euros. La bonificación en la cuota de la Seguridad Social de hasta 3.600 euros será para emplear a jóvenes de entre 16 y 30 años durante tres años: el primer año la bonificación será de 1.000 euros, el segundo será de 1.100 euros y el tercero de 1.200 euros. En el caso de los parados de larga duración mayores de 45 años deberán llevar desempleados al menos 12 meses de los 18 anteriores a la contratación. Su bonificación también será progresiva: en cada uno de los tres años será de 1.300 euros, cantidad a la que se podrán sumar otros 1.500 euros si se trata de una mujer y trabaja en un sector en el que tengan poca representación”.
- “Las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) funcionarán también como agencias de colocación en colaboración con las oficinas públicas de empleo”.
- “Restricción significativa de la negociación colectiva. La prórroga máxima de los convenios colectivos vencidos será de dos años. La reforma laboral pone fin a la ultraactividad indefinida de los convenios, es decir de su prórroga automática cuando vence, y establece que las partes deberán negociar un nuevo convenio en el plazo máximo de dos años, fecha en la que dejará de estar vigente. La reforma laboral contempla que si no se alcanzase un acuerdo entre los agentes sociales la empresa iría a la solución extrajudicial de conflictos y, en su caso, al arbitraje, manteniendo el principio de voluntariedad. De no alcanzar el acuerdo, una de las partes podrá acudir a la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos o sus equivalentes autonómicos, que nombrara un árbitro y resolverá en 25 días como máximo”.
- “Prioridad de los convenios de empresa. Para ahondar en la flexibilidad interna de las empresas
- y evitar que el despido sea el último recurso al que tenga que recurrir un empresario en caso de circunstancias difíciles, la reforma introduce la prioridad de los convenios de empresa independientemente de lo que se pacte en convenios de nivel superior”.
- “Las empresas con dificultades podrán ‘descolgarse’ del convenio. Se facilita a las empresas en dificultades que se puedan «descolgar» del convenio y revisar las condiciones de los trabajadores en línea con la urgencia económica que enfrente cada sociedad mercantil”.
- “Medidas contra el absentismo laboral. Se elimina el estudio del absentismo individual de cada trabajador con relación al promedio de absentismo que tenga la plantilla. También se establece más colaboración con las Mutuas de Trabajo para evaluar la incapacidad temporal de los trabajadores”.³⁰

Así las cosas, España ha experimentado una mejora progresiva en la normativa de referencia en el mercado de trabajo. No es ninguna sorpresa que estos cambios hayan tenido un resultado favorable, en la medida en que el paradigma instaurado en 2012 ofrece más flexibilidad y menos intervencionismo.

Pero el efecto de la reforma laboral no durará para siempre. De hecho, como ya se indicaba en el primer capítulo del presente estudio, los indicadores de empleo empezaron a perder dinamismo en la segunda mitad de 2018 y el año 2019. Así las cosas, el enfriamiento económico puede sorprender a España con un nivel de paro mucho mayor que en 2007, de modo que la vulnerabilidad social es ahora sustancialmente más importante que entonces. Esto nos obliga a plantear reformas que, bien inspiradas en otros países europeos, bien desarrolladas en base a los problemas inherentes del mercado laboral español, contribuyan a apuntalar la reducción del paro y a mitigar el riesgo de una nueva crisis de paro.

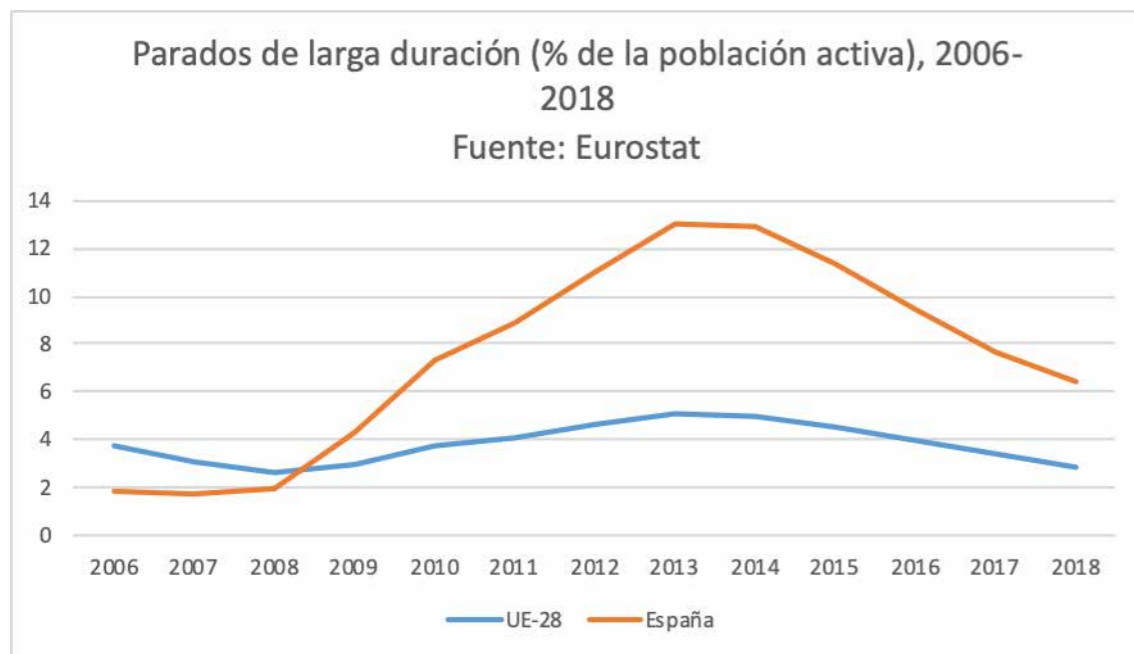
³⁰ Los párrafos anteriores fueron incluidos en la guía de la reforma laboral que publicó el diario *La Vanguardia* tras la introducción del nuevo paradigma. Ver: *La Vanguardia*, “La reforma laboral, al detalle” (10 de febrero de 2012).

4.1. EL PARO DE LARGA DURACIÓN: DE LAS AYUDAS A LAS BONIFICACIONES

Si nos fijamos en los parados de larga duración, la comparativa entre España y la UE-28 resulta esclarecedora. En 2006, el 3,7% de los europeos en edad de trabajar estaban en esta situación. Dicho porcentaje subió al 5,1% en 2013 y se redujo posteriormente hasta alcanzar el 2,9% en 2018.

En España, el porcentaje registrado en 2006 era del 1,8%, pero el *pico* registrado en 2013 fue del 13%. Desde entonces, este indicador ha mejorado progresivamente, si bien el dato final de 2018 se sitúa muy por encima del promedio comunitario (6,4% en España, 1,8% en el conjunto de la Unión Europea).

GRÁFICO 25.
Parados de larga duración en España y la UE, 2008-2018.



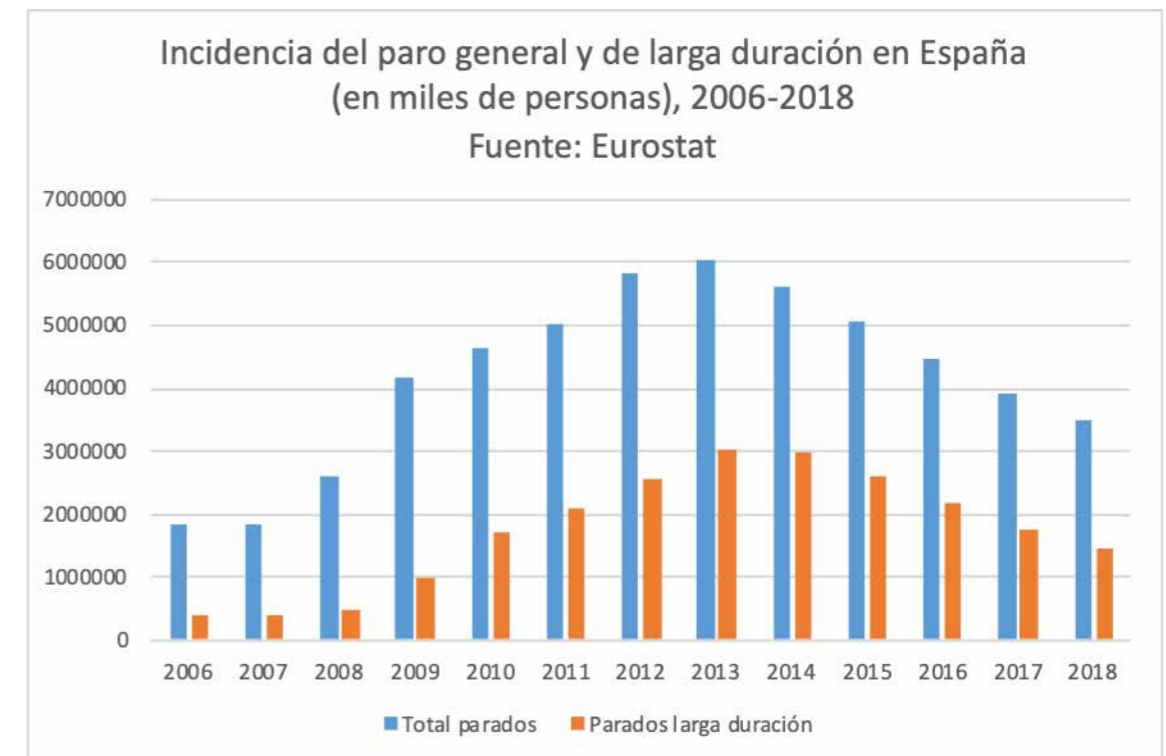
Fuente: Eurostat.

En el año 2006, España tenía 1,8 millones de parados, de los que 400.000 llevaban más de un año en tal situación. Ambas cifras tocan techo en 2013, cuando el país ibérico tenía 6 millones de desempleados y 3 millones de parados de larga duración. La situación mejoró progresivamente hasta 2019, pero los datos resultantes siguen siendo abultados. No en vano, España tiene aún un paro que ronda el 15% y, en números absolutos, esto supone que a finales de 2018 seguía habiendo 3,5 millones de personas sin trabajo, de las cuales

1,5 millones llevaban un año o más en esta difícil tesitura.

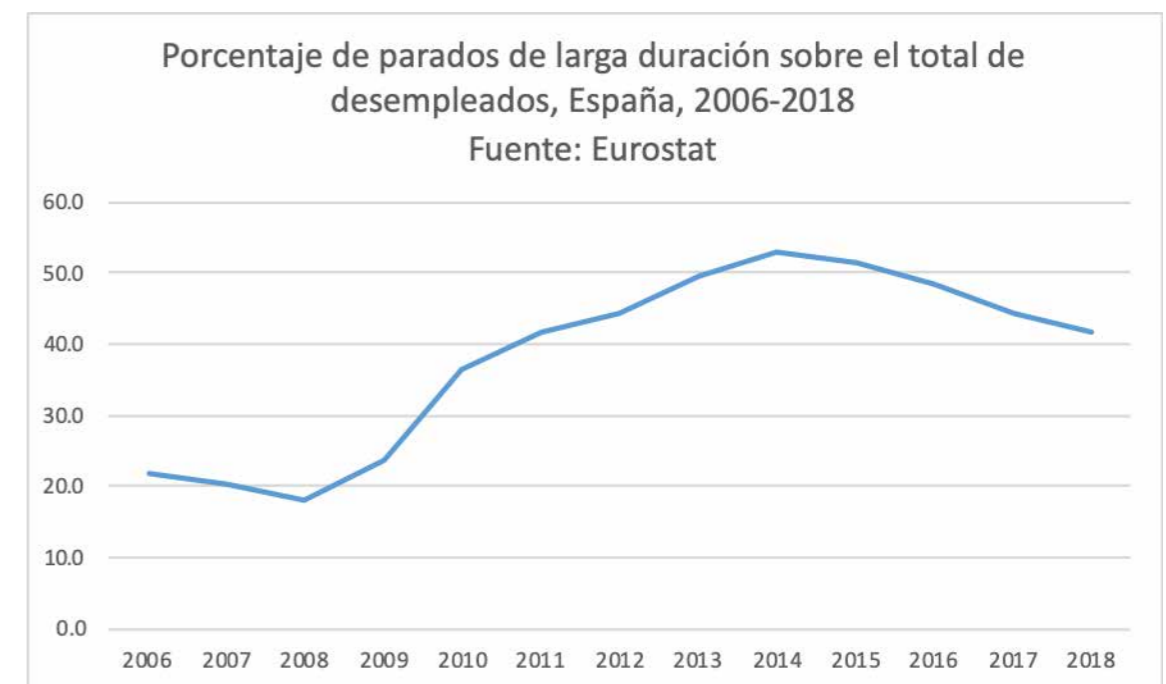
En términos porcentuales, el paro de larga duración tenía un peso relativamente pequeño en el año 2006 (22%) y seguía moviéndose en niveles similares en 2009 (24%), pero su incidencia fue a más en los años siguientes, hasta alcanzar el 53% en 2014. Aunque su cuota ha bajado entre 2015 y 2018, seguimos encontrando que el 42% de los desempleados lleva más de un año sin trabajar.

GRÁFICO 26.
Incidencia del paro general y de larga duración en España, 2006-2018.



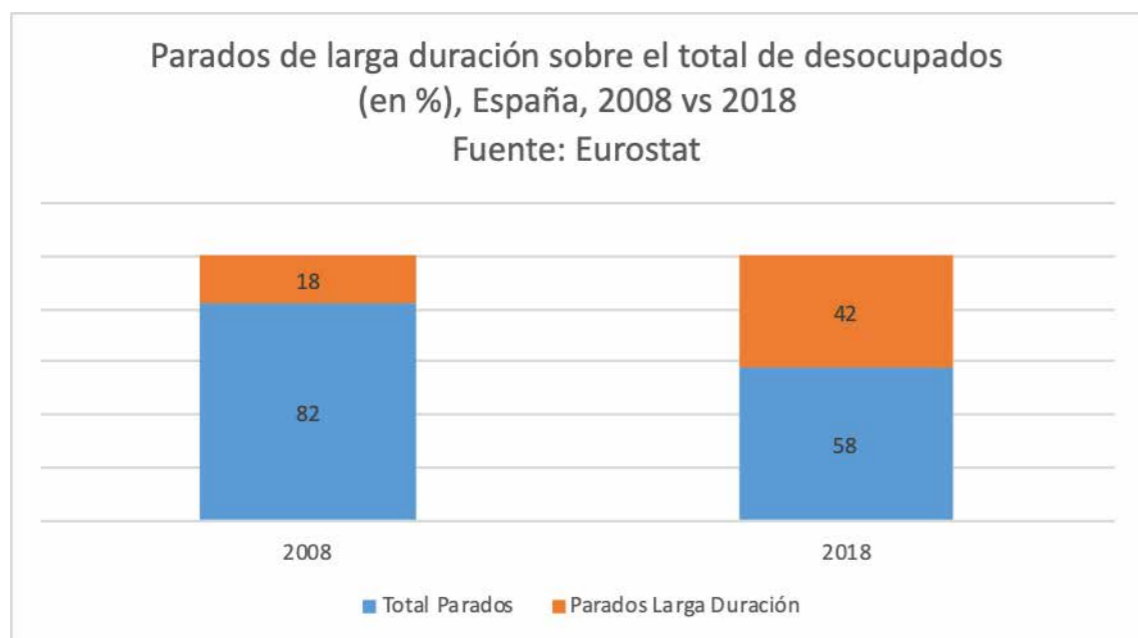
Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 27.
Parados de larga duración sobre el total de desempleados (%), España, 2006-2018.



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 28.
Parados de larga duración sobre el total de desocupados, España, 2008 vs 2018.

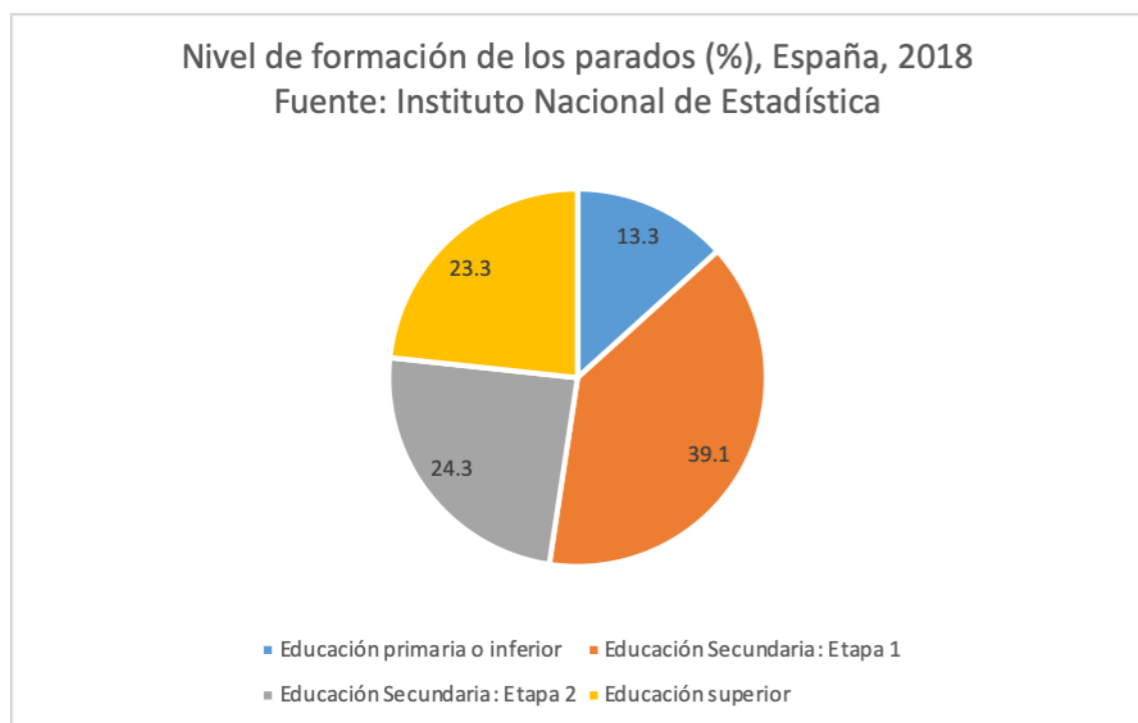


Fuente: Eurostat.

El problema esencial a la hora de facilitar la creación de empleo entre quienes llevan más de un año fuera del mercado de trabajo es la baja cualificación de

buna parte de los parados. Y es que, de cada 100 desempleados, solo 23 han completado algún tipo de educación superior.

GRÁFICO 29.
Nivel de formación de los parados en España, 2018.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La burbuja inmobiliaria que vivió España entre 2004 y 2006 facilitó la empleabilidad de miles de

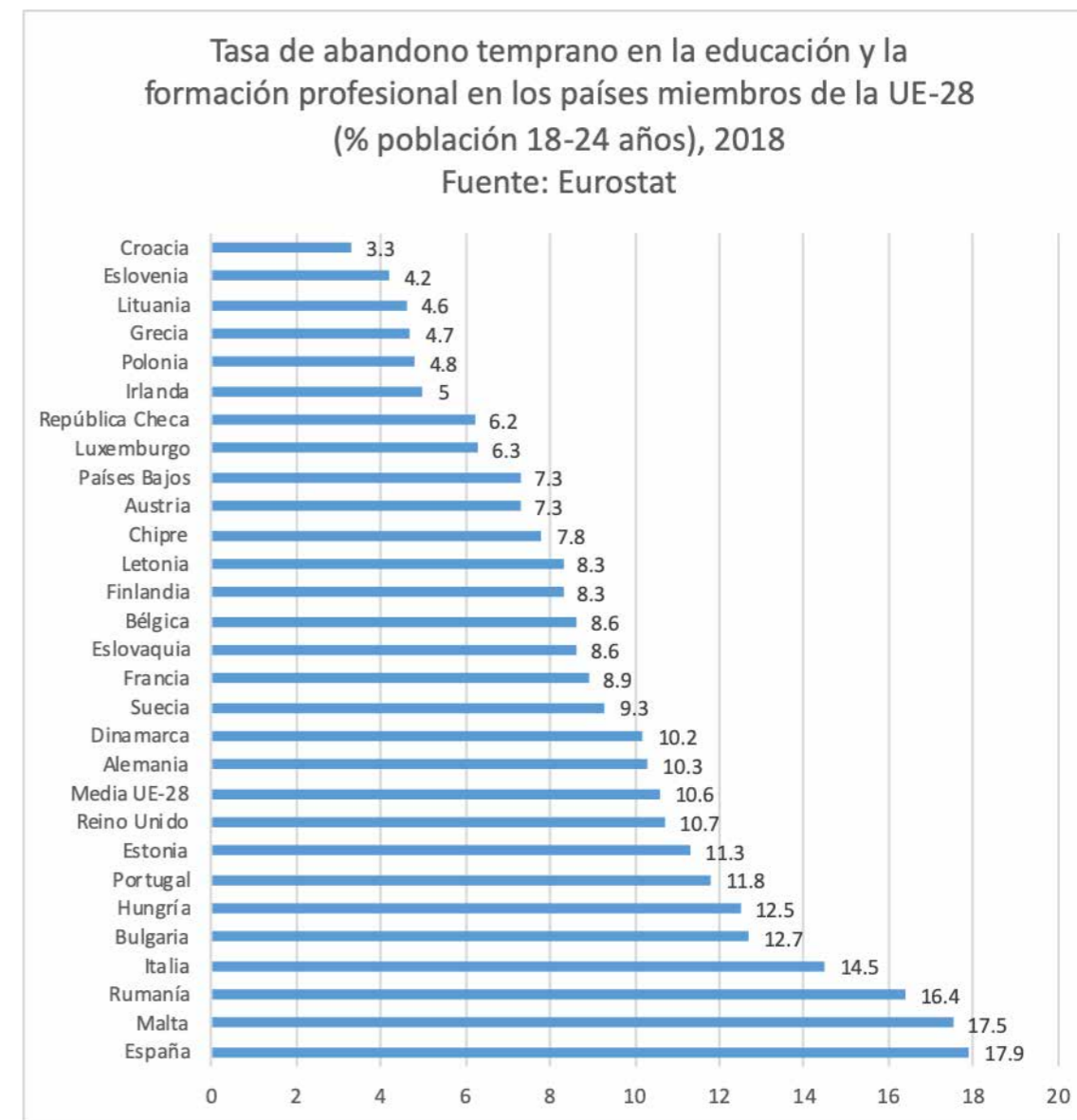
trabajadores poco cualificados, pero el pinchazo del sector entre 2007 y 2008 acabó con esa ilusión y

puso de manifiesto el difícil reto de acomodar a tantos trabajadores con niveles muy bajos de preparación para el empleo.

Por este motivo, resolver el problema del abandono temprano de la educación se antoja cada vez más

importante para luchar contra las bolsas de paro que sigue teniendo España. No en vano, aunque esta tasa ha bajado durante la última década, los niveles de abandono escolar del país ibérico siguen a la cabeza de Europa (17,9% en 2018, frente al promedio del 10,6%).

GRÁFICO 30.
Tasa de abandono temprano de la educación y la formación profesional en la Unión Europea, 2018.



Fuente: Eurostat.

¿De qué manera se puede empezar a revertir esta situación? Una propuesta interesante pasaría por crear bonificaciones a la contratación que reemplacen las rentas mínimas de inserción o los subsidios especiales concedidos a los parados de larga duración. El monto de ambas ayudas se mueve en torno a los 400 euros mensuales.

El coste laboral no salarial oscila puede llegar a los 820 euros al mes por trabajador, aunque la cifra es menor en el resto de áreas de actividad. Según la Encuesta de Población Activa, una parte importante de los parados españoles de larga duración trabajó anteriormente en los servicios, donde el coste laboral no salarial es de 640 euros mensuales, respectivamente.

Si todas las capas de la Administración movilizaran los 400 euros mensuales que ahora consignan a las rentas mínimas de inserción o a los subsidios especiales concedidos a los parados de larga duración y ofreciesen la oportunidad de convertir dichos pagos en bonificaciones directas a aquellas empresas que contraten a estos trabajadores, el ahorro del que se beneficiarían los nuevos empleadores llegaría al 63%.

Como esta medida solo contempla una reorientación del gasto, el coste fiscal sería nulo, de modo que no supondría ningún problema en clave de estabilidad presupuestaria. A cambio, se crearían incentivos potentes para mejorar la empleabilidad de quienes

llevan más tiempo esperando la oportunidad de volver a trabajar.

En última instancia, se trata de cambiar subsidios por empleo, de reorientar la dinámica de las ayudas ofrecidas a quienes enfrentan una situación más complicada, con ánimo de facilitar el tránsito de la dependencia y el paro a la autonomía y el empleo. Pero esta solución debe combinarse con un replanteamiento de largo plazo en la educación, puesto que el elevado peso del abandono temprano complica sobremedida la colocación de miles de españoles cuya cualificación para el mercado laboral se sitúa muy por debajo de la media requerida por las empresas.

4.2. REFORMA RADICAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha completado recientemente una auditoría sobre la calidad y la validez de las Políticas Activas de Empleo. Según el organismo, el monto comprometido por las distintas Administraciones Públicas para financiar estos programas alcanzó los 6.500 millones de euros en el año 2017.

La conclusión general a la que llegó la AIREF despertó un encendido debate en la prensa especializada, puesto que la auditoría mostró que, “una vez aplicadas las distintas metodologías de evaluación a la información disponible, puede concluirse que existen claras deficiencias que ponen en cuestión la calidad del gasto en Políticas Activas de Empleo”. En consecuencia, la AIREF indicó que “considera necesario identificar qué programas, servicios e itinerarios son más eficaces para poder hacer una asignación eficiente de los recursos públicos”.³¹

El *spending review* apuntó que existe una gran fragmentación en las estrategias de promoción del empleo, puesto que estas medidas abarcan al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la Conferencia Sectorial, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Es cierto que el SEPE financia el grueso de estos gastos, de modo que el presupuesto sí está razonablemente centralizado, pero cosa distinta es el seguimiento y la coordinación de esos programas. De hecho, la AIREF ha reconocido al

diario *El Mundo* que “llega un momento en el que es imposible lograr la trazabilidad de las subvenciones públicas”.

La AIREF pone como ejemplo de esta descoordinación el *Programa Prepara*, aprobado en 2012. Durante sus cinco primeros años de vida, esta iniciativa movilizó 1.400 millones de euros y llegó a más de 850.000 personas. Sin embargo, la auditoría puso de manifiesto que las actividades formativas realizadas no aumentaron la empleabilidad de los beneficiarios de las ayudas.

Algo parecido ocurre con los cursos de formación. En este caso, la AIREF considera que “el contenido de los programas debería tener presente siempre las necesidades de empleo que tienen las empresas privadas”. Sin embargo, la auditoría ofrece ejemplos de una notable desconexión entre estos cursos y la realidad mercantil. Por ejemplo, hay comarcas donde el grueso del empleo se crea en el sector agrícola, pero los cursos ofrecidos a los parados se centran en el sector industrial.

Según el informe, los incentivos a la contratación suponen solo una tercera parte del gasto total asumido por las Administraciones en concepto de políticas activas de empleo. Por lo tanto, alrededor de 4.500 millones de euros están “pillados” en los programas criticados por la AIREF, lo que aumenta las

dudas sobre la eficacia de las iniciativas pro-empleo financiadas por el SEPE, mientras que otros 2.000 quedan comprometidos en programas dispersos de ayuda al empleo.

En este ámbito, la propuesta de reforma inmediata pasaría por volcar los 6.500 millones de euros íntegramente hacia bonificaciones a la contratación indefinida. Aquellas empresas que den el paso de emplear a trabajadores no empleados se beneficiarían de una ayuda equivalente al gasto *per cápita* en dichos asalariados. No hay que olvidar, además, que el coste total de la prestación por desempleo ascendió en 2018 a 17.000 millones de euros y alcanzó a 1,7 millones de beneficiarios, lo que supone un gasto

medio de 10.000 euros por cada uno de ellos.

En este sentido, de igual modo que el paro de larga duración podría reducirse volcando las rentas mínimas o los subsidios especiales hacia la bonificación de los costes no salariales de contratación, puede plantearse algo similar en el caso de la prestación de paro. Eso sí, para no discriminar entre los parados de larga duración y el resto, la ayuda debería limitarse igualmente a los 400 euros mensuales por asalariado. En términos fiscales, volcar todo el gasto en políticas activas de empleo hacia bonificaciones a la contratación resulta neutral, en la medida en que supone desplazar los desembolsos de uno a otro tipo de estrategia, sin que ello suponga un gasto adicional.

4.3. REPENSAR EL SALARIO MÍNIMO

Los sucesivos aumentos del salario mínimo interprofesional (SMI) han elevado significativamente el coste de contratación. En enero de 2019, dicha rúbrica se incrementó un 22%, pasando de 735 a 900 euros. El Banco de España ha estimado que dicha medida dejará fuera del mercado de trabajo a 125.000 trabajadores.³²

Pese a que el gobierno socialista cargó contra el organismo regulador por esta previsión, lo cierto es que la empleabilidad de los asalariados con bajo nivel de formación ya se ha resentido notablemente en el primer semestre de aplicación de la subida del SMI. En la primera mitad de 2019, reduciéndose en 51.600 personas. El descenso es de 9.900 entre los menores de 30 años y de 13.400 entre quienes tienen más de 50 y menos de 54 años. Igualmente, el empleo de profesionales dedicados a ocupaciones elementales experimenta un retroceso de 36.200 personas, mientras que la ocupación de temporales en el sector agrícola cae en 21.900 asalariados.³³

Algo parecido ocurre en el empleo doméstico, donde no solo se ha introducido un aumento del 22% en el salario mínimo, sino que también se han elevado las cotizaciones sociales aplicadas a dicho régimen

laboral. Los resultados no han tardado en hacerse evidentes: 40.000 trabajadores dedicados a tareas del hogar han perdido su trabajo en la primera mitad de 2019. Los indicadores de laborales de este colectivo, conformado en un 90% por mujeres, experimentaron una mejora entre los años 2015 y 2018, pasando de 610.000 a 640.000 asalariados. La economía mejoraba y, de forma progresiva, la empleabilidad del servicio doméstico volvía a crecer. Sin embargo, el contexto de enfriamiento económico sumado a la subida del salario mínimo han hecho que el total de ocupados en esta rama de la economía se desplome a 600.000 personas tras un semestre del nuevo marco aplicable al SMI y las cotizaciones.³⁴

Como es lógico, el impacto del SMI es mayor en aquellas regiones que tienen sueldos más bajos y en los ámbitos de actividad con peores remuneraciones, puesto que España aplica un único coste laboral mínimo, con independencia del sector de ocupación o del territorio. En este sentido, caminar hacia un modelo descentralizado parece la solución más lógica.

Así, los 900 euros de salario mínimo interprofesional introducidos en 2019 suponen el 67% del sueldo medio extremeño. Esta cuota también supera el

32 Aitor Lacuesta, Mario Izquierdo y Segio Puente, “Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo”, Banco de España (2019). Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/19/Fich/do1902.pdf>

33 La Información, “La subida del SMI aflora una caída a plomo del trabajo de menor cualificación” (26 de julio de 2019).

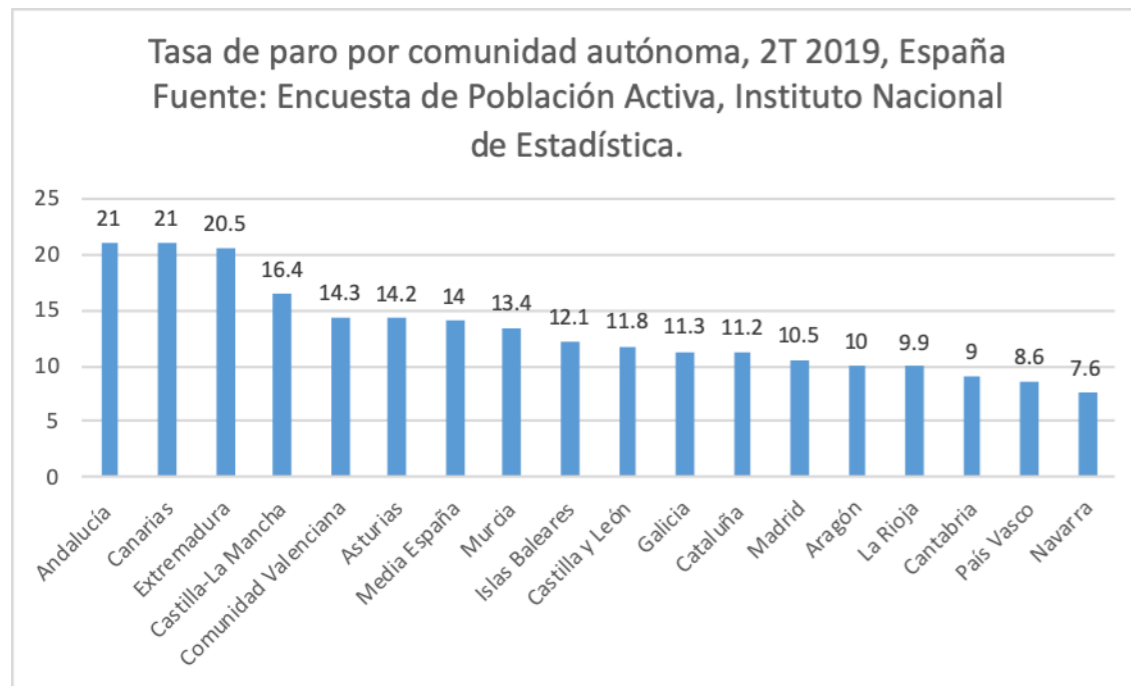
34 Libre Mercado, “Sánchez eleva el coste de los trabajadores domésticos y la contratación se desploma” (10 de septiembre de 2019).

60% en el caso de Murcia (63%), Canarias (62%), Andalucía (61%), Castilla-La Mancha (61%), Galicia (60%), Comunidad Valenciana (60%) o Castilla y León (60%). En consecuencia, no sorprende que el desempleo sea mucho mayor en buena parte de las regiones que registran una menor distancia entre el sueldo medio y el salario mínimo interprofesional.

En este sentido, no hay que olvidar que los niveles

de paro de regiones como Madrid, Aragón, La Rioja, Cantabria, País Vasco o Navarra se sitúan entre el 7,6% y el 10,5%, mientras que la incidencia de la desocupación en Asturias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias o Andalucía se mueve entre el 14,2% y el 21%. Por lo tanto, si el encarecimiento del SMI ya resulta difícil de asumir para todo el tejido productivo, más aún en el caso de los territorios donde el paro es más elevado.

GRÁFICO 31.
Tasa de paro por comunidad autónoma.



Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

Una posible solución a este dilema pasa por reducir un 22% los costes laborales no salariales asociados al SMI. De esta forma, se mantendría la remuneración de los trabajadores pero se recortaría el cote neto de contratación, de manera que la subida decretada en enero de 2019 quedaría anulada. Esta medida sí podría tener un coste fiscal a corto plazo, pero no hay que olvidar que la subida del paro asociada al aumento del SMI también acarrea un aumento de los desembolsos ligados a los programas de protección contra el paro (por ejemplo, con el pago de prestaciones a los más

de 50.000 trabajadores que se han quedado fuera del mercado de trabajo en el primer semestre posterior a la subida del 22% en el coste salarial mínimo).

En paralelo, podría plantearse la reducción del propio SMI en las provincias que están más afectadas por el paro y que tienen salarios más bajos. Esta cláusula se podría activar siempre que haya acuerdo entre las partes, es decir, cuando empleado y empleador pacten de mutuo acuerdo un “descuelgue” respecto a la rígida normativa que tanto daño está haciendo en materia de empleabilidad.

4.4. AFLORAR LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Aunque la EPA del segundo trimestre de 2019 elevó a 3,2 millones el número de españoles sin empleo, lo cierto es que una parte de estos profesionales ha encontrado una salida contra la desocupación a base de desarrollar su

actividad en el ámbito de la economía sumergida.

Un influyente trabajo publicado por la Fundación para los Estudios Financieros apunta que el PIB

español se duplicó entre 1980 y 2010, pero el tamaño de la economía sumergida se multiplicó por cuatro durante dicho periodo. En el pico de la crisis de paro, alcanzado en 2013, la FED estimó que un millón de personas estaban ocupadas “en B”, de modo que la sexta parte de los parados no estaba realmente fuera del mercado laboral, sino que participaba en el mismo pero de forma irregular.³⁵

Hay implicaciones fiscales muy importantes asociadas a este problema. Por ejemplo, el 80% de la diferencia de recaudación entre España y la UE-28 se explica por el elevado peso que tiene la economía sumergida, de acuerdo con un informe del Instituto de Estudios Económicos que también señala que las actividades “en B” hacen que el esfuerzo fiscal de quienes sí pagan impuestos se eleve un 10%. Por lo tanto, aflorar la economía sumergida no es solo una buena noticia para el empleo, sino que también contribuye a aliviar la carga tributaria de quienes operan de acuerdo a la ley.³⁶

¿Qué se puede hacer para aflorar la economía sumergida? En primer lugar, es importante conocer las últimas estimaciones sobre su tamaño. Según el FMI, el alcance de las actividades no declaradas ronda el 17,2% del PIB, por debajo de Italia (19,8%) o de Portugal (15,6%). Los datos más bajos de la UE-28 son para Austria (7,1%), Luxemburgo (8,2%), Reino Unido (9,4%), Irlanda (10,4%) y Alemania (10,4%).³⁷ El 17,2% del PIB observado en España se sitúa muy lejos del 9,1% que, en promedio, se anotan los países europeos con mejor resultado. ¿Qué supondría reducir esa brecha a la mitad, hasta dejar la economía sumergida

en un peso equivalente al 13,2% del PIB? En esencia, sacar a la luz 46.475 millones de actividad económica y obtener una mejora de los ingresos fiscales que rondaría los 12.000 millones, asumiendo una retención fiscal media del 25% sobre estas actividades.

Para lograr esta mejora, son precisos dos tipos de actuaciones. Por un lado, hay que crear incentivos favorables a la emergencia de las actividades no declaradas. Esto es especialmente crucial en las regiones donde la economía “en B” tiene un mayor peso (según Funcas, se trata de Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha).³⁸ Estas tres regiones figuran a la cola de España en materia de libertad económica, como demuestran trabajos anteriores de *New Direction*.³⁹ Por lo tanto, las medidas liberalizadoras pueden contribuir a aflorar la actividad sumergida que tiene lugar en dichos territorios. Por otro lado, también es preciso crear planes de inspección orientados a sacar a la luz la producción no declarada. Las campañas de regularización del ministerio de Trabajo han contribuido a aflorar parte de estas actividades. Por ejemplo, las actuaciones ordinarias de la Inspección de Trabajo sacaron a la luz la realidad laboral de 92.000 trabajadores en 2018 y 132.000 profesionales en 2019. Algo similar ocurre con las actuaciones que buscan la correcta identificación del empleo a tiempo completo que, oficialmente, se registra como temporal. Estas actuaciones han aflorado 60.000 contratos en 2019.⁴⁰ Es importante, eso sí, que las inspecciones sigan un planteamiento constructivo: no se trata tanto de sancionar y penalizar como de trabajar de la mano del sector privado para regularizar situaciones irregulares y evitar que se mantengan en el tiempo.

4.5. LA FLEXISEGURIDAD DEL NORTE DE EUROPA

Al margen de las reformas recogidas en las páginas anteriores, ¿qué soluciones europeas puede importar España para mejorar su mercado laboral? Si tenemos en cuenta que numerosos expertos subrayan la reducción de la rigidez como el principal factor que explica el éxito de la

reforma laboral, parece sensato medir qué países comunitarios han logrado mayores avances en dicho campo. Una primera publicación de referencia es el Índice de Flexibilidad Laboral, que en 2019 sitúa a Dinamarca en el primer lugar de la tabla, con una excelente nota de 96,9. puntos sobre 100.⁴¹

35 Cinco Días, “La economía sumergida en España supone el 20% del PIB” (12 de julio de 2013).

36 Instituto de Estudios Económicos, “Indicador de Presión Fiscal Normativa” (14 de octubre de 2019). Disponible en: <http://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/PDF-OK-INTERIORES-ICF-OCT.-2019-COMPLETO_Con-CUBIERTAS-1.pdf>.

37 Leandro Medina y Friedrich Schneider, “Shadow Economies Around the World”, *IMF Working Paper WP/18/17* (2018).

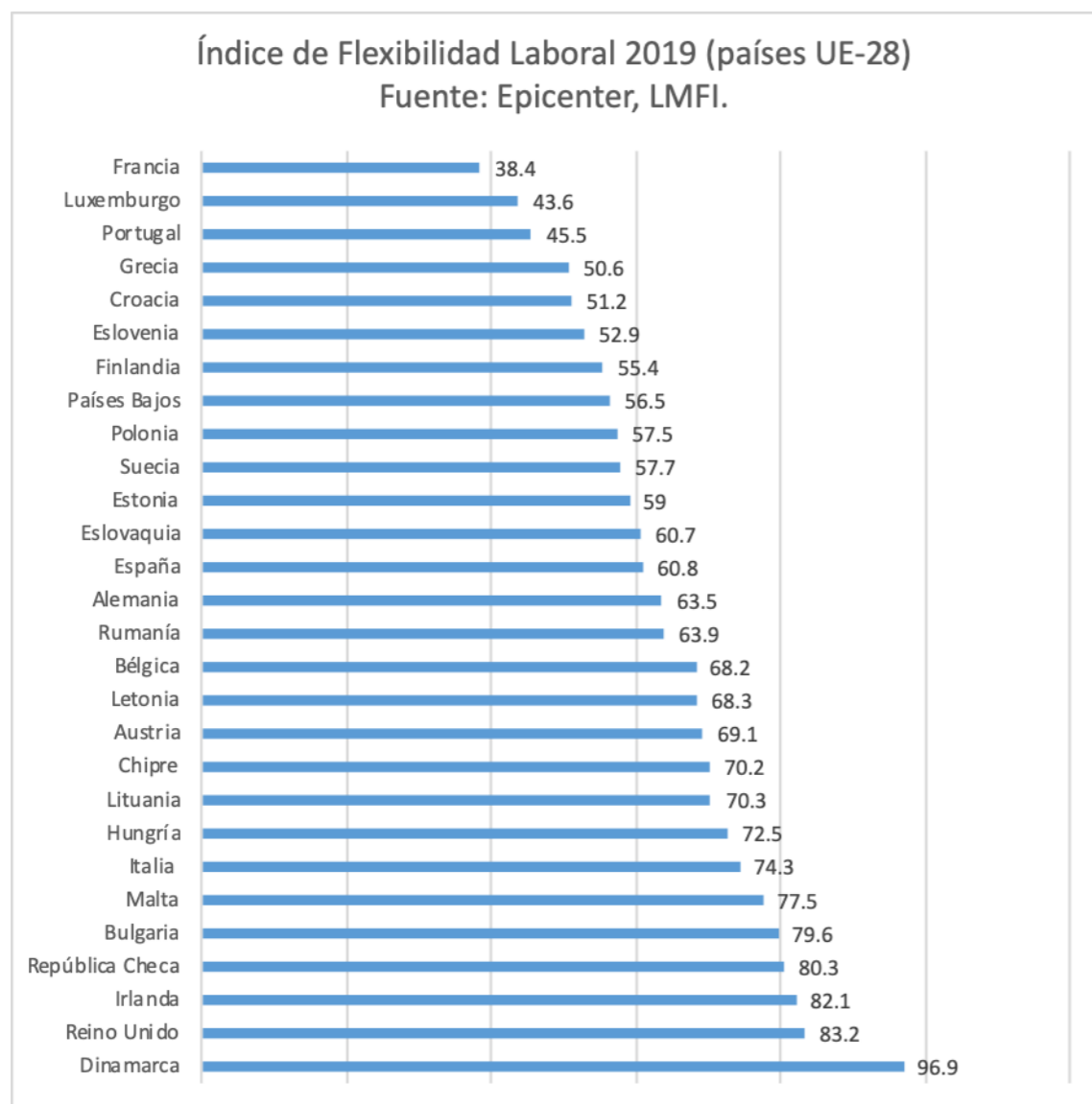
38 Libre Mercado, “A menor presión fiscal, menos economía sumergida” (26 de junio de 2018).

39 Ver: Santiago Calvo López y Lucía López Oviedo, “Libertad Económica en las Regiones de España”, *New Direction* (2019).

40 El País comenta el resultado de algunas de estas campañas en esta nota: <https://elpais.com/economia/2019/02/15/actualidad/1550232298_667878.html>.

41 El Índice al completo está disponible en el siguiente enlace: <<http://en.llri.it/wp-content/uploads/2018/12/Employment-flexibility-index-2019.pdf>>. newdirection.online @europeanreform

GRÁFICO 32.
Índice de Flexibilidad Laboral, 2019.

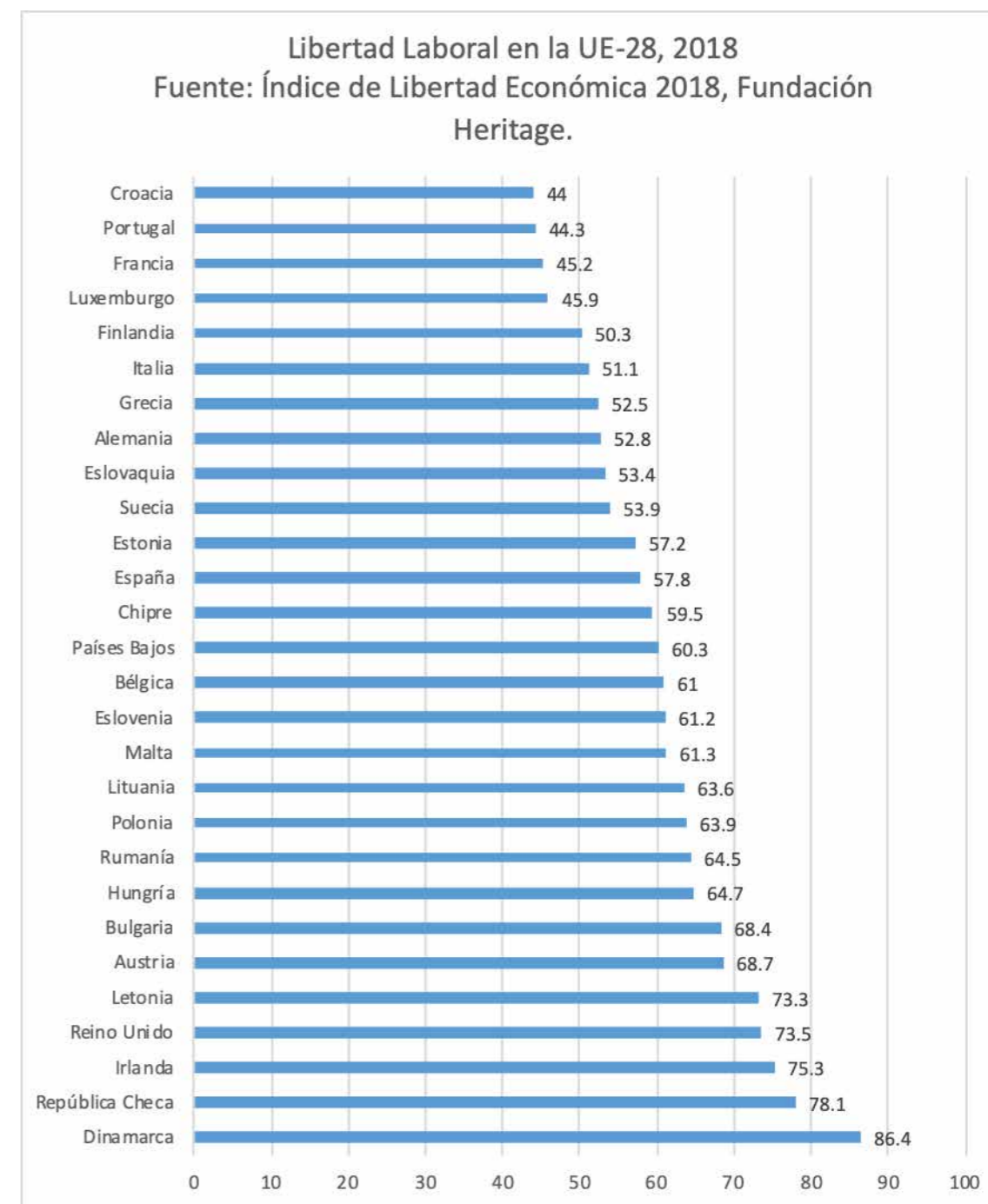


Fuente: Epicenter, Lithuanian Free Market Institute.

Algo parecido ocurre si nos fijamos en el subíndice de Libertad Laboral que incluye anualmente en el Índice de Libertad Económica que elabora la Fundación

Heritage. De nuevo, el modelo danés se sitúa por encima de cualquier otro país europeo, con una calificación de 86,4 puntos sobre 100.

GRÁFICO 33.
Libertad laboral en la Unión Europea, 2018.



Fuente: Índice de Libertad Económica 2018, Fundación Heritage.

Además del país nórdico, República Checa, Irlanda y Reino Unido obtienen un buen resultado en ambos estudios. Por lo tanto, merece la pena hacer un repaso al sistema de estos países para desentrañar cuáles son los ingredientes centrales de su modelo de relaciones

laborales. En paralelo, parece también recomendable estudiar el caso de Alemania y Países Bajos, que figuran en las posiciones de cola en el *ranking* de desempleo del continente, con tasas de paro del 3,4% y 3,8% a cierre de 2018, respectivamente.

4.6. EL MODELO LABORAL DANÉS

Quizá el término que mejor define el sistema danés es el de *flexiseguridad*. Este concepto fue acuñado en 1995 en Países Bajos, cuando el ministro de Trabajo de la época, Ad Melkert, publica una Ley que facilitaba el empleo temporal y unificaba los tipos de contratación. Cuatro años después, el gobierno de Dinamarca, presidido entonces por el socialdemócrata Poul Nyrup Rasmussen, importó el término y defendió la importancia de concebir el sistema laboral como un *triángulo de oro* en el que debe combinarse un mercado de trabajo desregulado, un esquema inteligente de protección al desempleo y una modernización de las políticas de formación. El concepto fue elevado a la esfera europea en 2005, cuando se publicaron las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo, base de muchos textos posteriores en los que Bruselas ha apostado por esta forma de articular el mercado de trabajo.

En la práctica, el sistema de *flexiseguridad* danés se traduce en distintas medidas que generan incentivos favorables al empleo. Todo empieza con el subsidio de paro, cuyas condiciones han sido revisadas y endurecidas para asegurar que no resulte atractivo percibir dicha ayuda en vez de buscar un empleo. Esta estrategia reduce la dependencia y aumenta la participación laboral. Además, esta es una vía que permite reducir el fraude en el cobro de prestaciones, un problema que en España ha alcanzado dimensiones significativas, puesto que más de 400.000 personas han recibido ayudas indebidas, valoradas en casi 800 millones de euros.⁴²

La apuesta danesa es sencilla. En un primer momento, las ayudas a los desempleados alcanzan el 100% de la cobertura pertinente. Sin embargo, el rechazo de ofertas de empleo y el paso del tiempo van haciendo que dichas prestaciones se reduzcan paulatinamente. Por lo tanto, el esquema es claro: existe una *red de seguridad*, pero su generosidad se restringe a quienes realmente no encuentran empleo y también va a menos conforme la situación se enquista, motivando a los parados a redoblar sus esfuerzos para encontrar una forma de vivir al margen del dinero público.

El modelo danés se asemeja, de hecho, al esquema observado en otros países nórdicos. En Finlandia, uno de cada cinco parados ha sido sancionado por rechazar ofertas de empleo o no cumplir con los programas de formación diseñados para facilitar la búsqueda de empleo. En Noruega, este porcentaje asciende al 25% de los desempleados. Hay, por lo tanto, un seguimiento cauteloso y estricto de la situación de cada parado, con medidas sancionadoras que desincentivan comportamientos inadecuados.⁴³

Ese control, introducido con especial tino en el caso danés, ayuda a aplacar comportamientos abusivos como aquellos de quienes incurren en el llamado “agotamiento estratégico de la prestación”. Dicho término alude a trabajadores en paro que solo buscan empleo cuando las ayudas se acercan a su fin. Otro fenómeno similar es el de trabajadores que calculan de forma premeditada cuántos años deben trabajar para después poder vivir un determinado tiempo de la prestación por desempleo.

En este sentido, el modelo de *flexiseguridad* supone un cambio estructural, en la medida en que introduce correcciones que afectan, por ejemplo, a la duración del cobro de la prestación por paro o a la generosidad de la misma, medida en relación con el salario percibido antes de la pérdida del empleo.

En el primer indicador vemos que España es el tercer país de la Eurozona que más extiende el cobro de la prestación. En el segundo encontramos que la prestación por desempleo cubre alrededor del 60-65% del salario obtenido antes de caer en el desempleo, lo que sitúa a España como el sexto país más generoso de los diecinueve que conforman el área monetaria única. Obviamente, en la medida en que se ajustan estos beneficios, el atractivo del *no trabajo* se reduce y el parado se ve empujado a buscar empleo con mucha mayor premura.

Hay quienes incluso plantean que los parados que cobran una prestación deben realizar ciertas tareas de apoyo en servicios sociales, una vez hayan transcurrido los primeros meses desde la pérdida del empleo. La legislación española avala esta posibilidad,

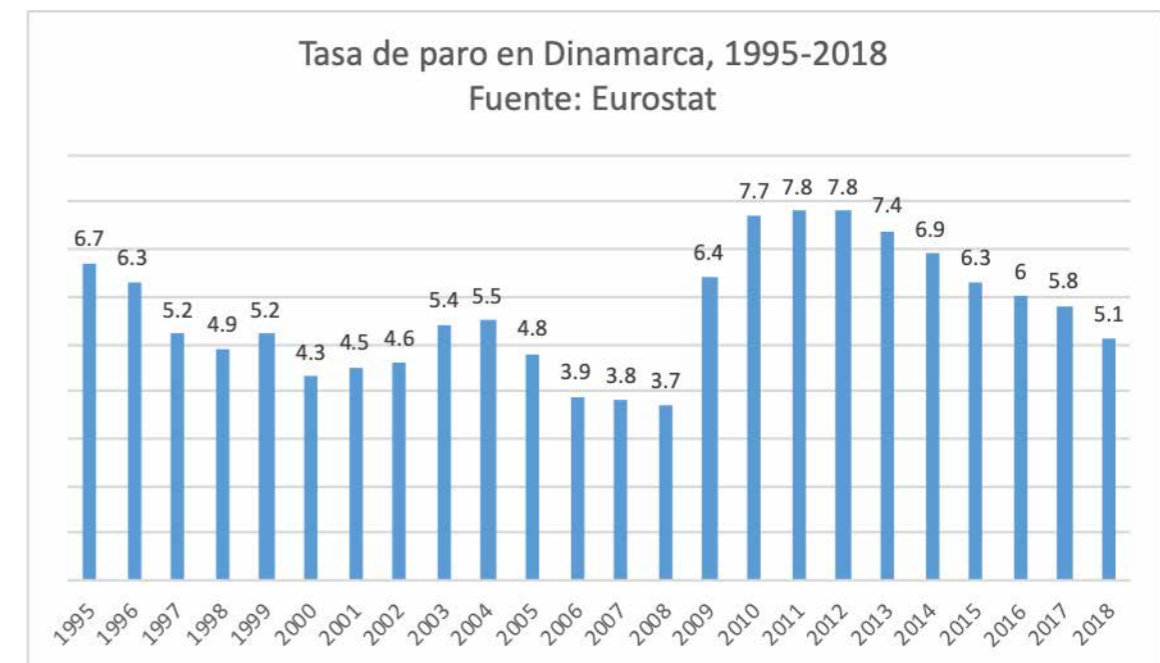
si bien la jurisprudencia acota dichas tareas a las propias de un empleo temporal. Sea como fuere, este es un camino para reducir el coste implícito del subsidio de paro y aumentar los incentivos para que el desempleado intente encontrar un trabajo lo antes posible.

Regresando al modelo danés, es importante tener en cuenta que su mercado de trabajo ha sido desregulado de forma significativa, en la medida en que no existe salario mínimo interprofesional, la negociación colectiva tiene un peso muy reducido y la indemnización por despido es casi inexistente

(por ejemplo, un trabajador con más de diez años de antigüedad recibiría una compensación de apenas tres meses de salario por parte de la empresa que decide prescindir de sus servicios).

Estos tres puntos son muy importantes, porque a menudo se apunta que defender medidas de este corte obedece a postulados propios del liberalismo más radical, si bien su aplicación efectiva se encuentra en países como Dinamarca, donde la tradición socialdemócrata está muy arraigada y el Estado del Bienestar tiene un peso mucho mayor que en otros países desarrollados como la propia España.

GRÁFICO 34.
Tasa de paro en Dinamarca, 1995-2018.



Fuente: Eurostat.

4.7. EL MERCADO LABORAL CHECO

Pocos países han logrado un desempeño laboral tan positivo como el de República Checa. El país centroeuropeo registra unos niveles de desempleo tan reducidos que las empresas llevan años echando mano de trabajadores extranjeros para cerrar la creciente brecha entre la oferta y la demanda de empleo.

La capacidad de resistencia y de recuperación de la economía checa ha contribuido a lograr una situación tan favorable en un contexto marcado por

el decepcionante desempeño de muchos otros países europeos. El PIB checo, que crecía a niveles cercanos al 6% en el momento del estallido de la crisis, vivió varias correcciones en los peores momentos de la economía occidental. Así, aunque en 2008 mantuvo un crecimiento cercano al 3%, en 2009 sufrió una corrección que rozó el 5%. Los años 2010 y 2011 supusieron el regreso a tasas positivas, con aumento del PIB del 2,3% y el 1,8%. Tras el deterioro de 2012 y 2013, con caídas de la producción del 0,8% y el 0,5%, la economía checa ha dejado atrás las dificultades y ha enlazado varios años de sólida

42 Libre Mercado, “Más de 400.000 parados cobraron prestaciones indebidas” (11 de noviembre de 2015).

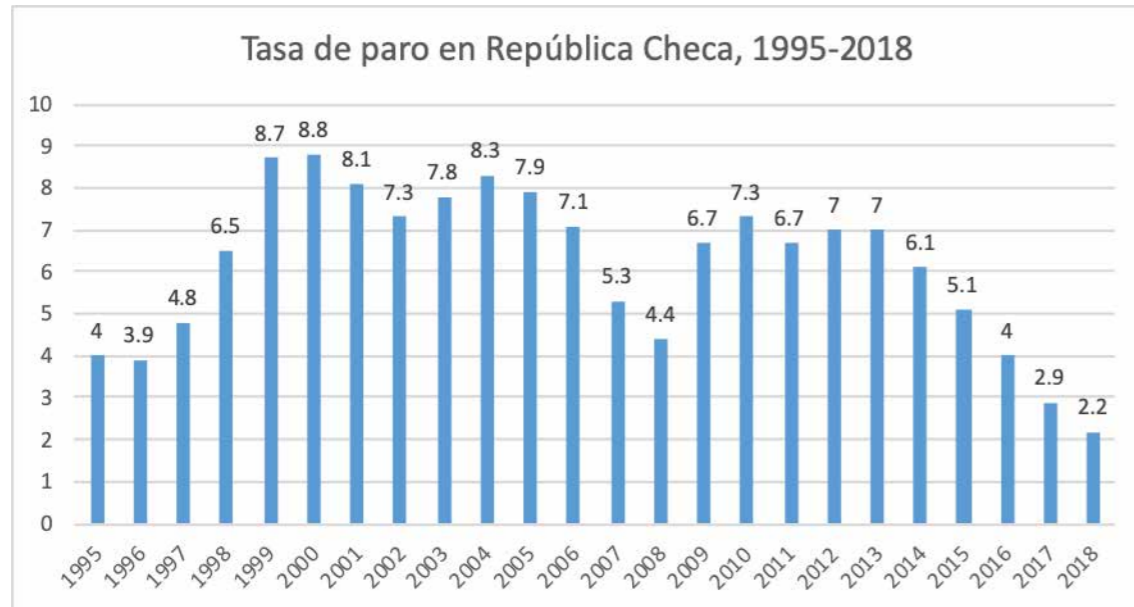
43 OCDE, *Employment Outlook 2013* (2013).

expansión: 2,7% en 2014, 5,3% en 2015, 2,5% en 2016, 4,4% en 2017 y 3% en 2018.

Sin embargo, el comportamiento del mercado laboral checo no solo ha sido satisfactorio en los últimos años. En realidad, sus resultados son favorables desde

finales de los años 90, puesto que las cotas de paro registradas hoy (2,2% en 2018) son mucho menores que las de comienzos del siglo XXI (8-9%) y obedecen a un proceso de reducción progresiva que solo se vio interrumpido entre 2009 y 2013, con el impacto de la crisis financiera global.

GRÁFICO 35.
Tasa de paro en República Checa, 1995-2018.



Fuente: Eurostat.

A lo largo de los años, uno de los secretos del éxito checo ha sido la capacidad de contener las subidas salariales que han demostrado las instituciones laborales del país centro europeo en los años de menor dinamismo en el crecimiento global. Así las cosas, los años 2010 a 2016 están marcados por un crecimiento moderado de los salarios (la remuneración media creció apenas de 940 euros en 2010 a 1100 euros en 2016), mientras que 2017 y 2018 reflejan una aceleración de las retribuciones, hasta los 1.300 euros.

Otro factor importante que explica el buen desempeño de la República Checa son las modificaciones graduales que han introducido más libertad en el ámbito laboral. Por ejemplo, en 2008 se eliminaron los costes de recolocación que se le imponían a las empresas a la hora de decidir un despido, mientras que en 2009 se reformó el mercado laboral para facilitar el trabajo en horas extra. En 2013 y 2014 hubo nuevos cambios: se redujo el coste de despedir a los asalariados con menos de un año de contrato en vigor y se eliminó el salario mínimo aplicado a los trabajadores más jóvenes.

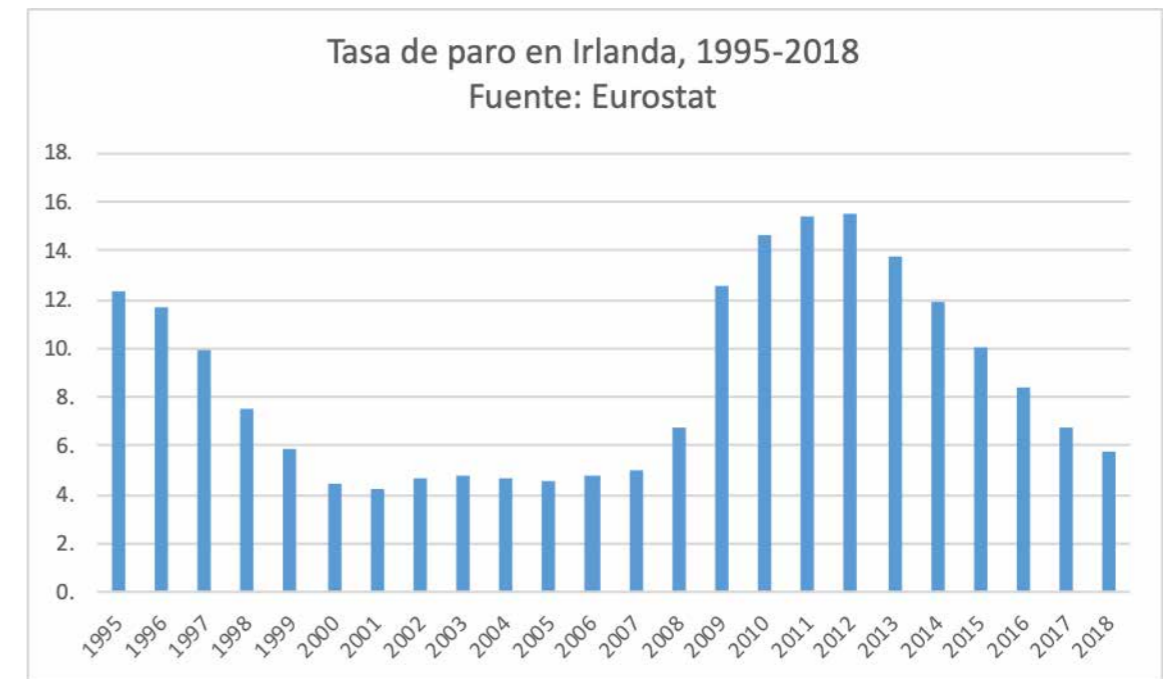
4.8. EL MERCADO LABORAL IRLANDÉS

La curva del desempleo en Irlanda ha seguido una pendiente decreciente desde el año 2012, cuando alcanzó un *techo* del 15% y comenzó una recuperación progresiva que terminó por dejar este indicador por debajo del 6% en el año 2018. El *Tigre Celta* consolida así una mejora que certifica su enorme capacidad de adaptación, puesto que no hay que olvidar que la isla enfrentó una profunda crisis económica y financiera que incluso motivó la activación de un plan de

“rescate” coordinado por la Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo.

Para hacer más sencillo el ajuste, Irlanda apostó por congelar los salarios y evitar que se produjese una inflación de costes en un contexto de profunda caída del PIB. Así, los sueldos públicos se moderaron durante los peores años de la crisis y el salario mínimo se mantuvo congelado desde 2007 hasta 2016.

GRÁFICO 36.
Tasa de paro en Irlanda, 1995-2018.



Fuente: Eurostat.

El modelo laboral irlandés bebe también del exitoso sistema de atracción de inversión articulado a través de un tipo muy reducido en el Impuesto de Sociedades. Al situar dicho gravamen en el 12,5%, la isla ha conseguido una espectacular subida de la inversión extranjera que, evidentemente, lleva aparejada una intensa creación de empleo.

Este sector registra hoy el mayor nivel de empleo de la historia, con más de 230.000 personas ocupadas directamente en compañías como Microsoft, Apple, etc. En términos de crecimiento, la creación de empleo en las empresas multinacionales ha subido un 7% durante el 2018, frente al 3% observado en las empresas domésticas.

4.9. EL MERCADO LABORAL BRITÁNICO.

Las islas británicas son el segundo país europeo que mejor calificación recibe en el Índice de Flexibilidad Laboral. Además, aparecen en el cuarto puesto en la categoría de empleo del Índice de Libertad Económica. No solo eso: el nivel de paro registrado en Gran Bretaña ha caído de forma sistemática durante los últimos años, hasta situarse en 4% durante el año 2018.

la contratación, son relativamente bajos: para un empleado con diez años de trayectoria en la empresa, la indemnización de salida sería equivalente a poco más de dos meses de salario.

En clave de contratación, Londres no impone ninguna restricción a la duración de los contratos, más allá de un salario mínimo cuyas revisiones recientes han sido mucho más moderadas que la observada en España. El número de horas trabajadas no está sujeto a grandes restricciones que limiten la capacidad de extender la jornada laboral, plantear la ocupación en horario nocturno, etc. Los costes de despido, que en gran medida son los costes implícitos de

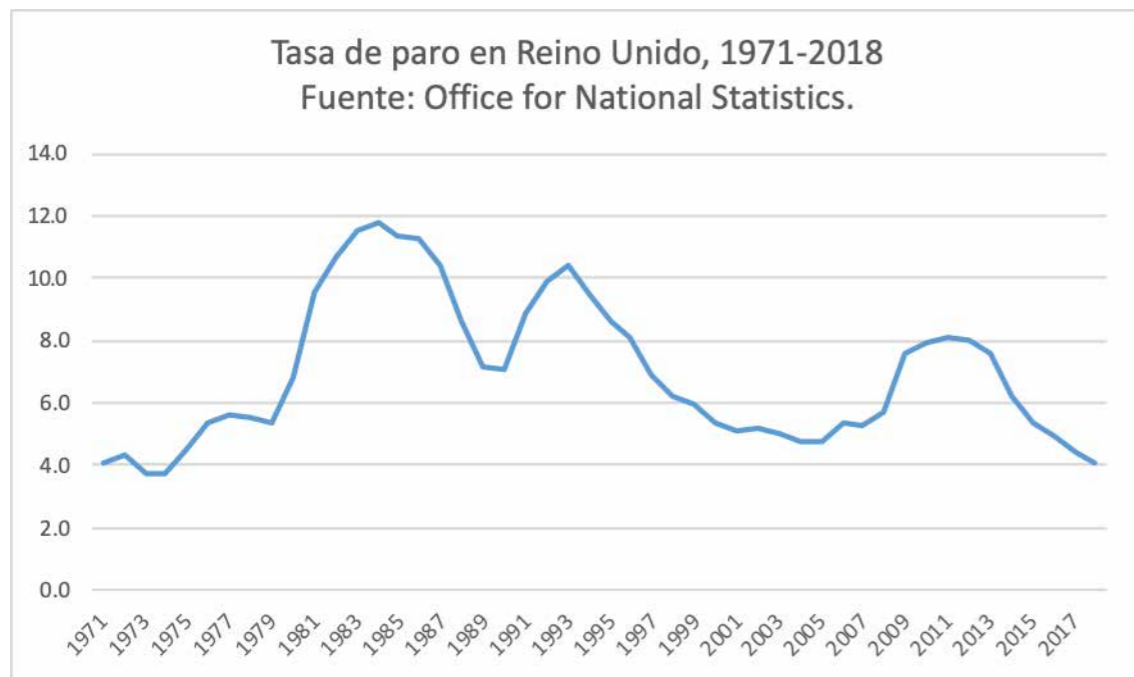
Las raíces del modelo de relaciones laborales británico vienen de los años 80. Hasta la llegada al poder de Margaret Thatcher, en los años 80, los sindicatos tenían un enorme poder sobre el mercado de trabajo. Entre 1980 y 1993, la Dama de Hierro adoptó hasta seis regulaciones orientadas a invertir esta situación, retirando muchos de los privilegios concedidos a las centrales y estableciendo límites más estrictos en el derecho de huelga.

El sucesor de Thatcher, John Major, consolidó este nuevo sistema e introdujo nuevos cambios orientados

a flexibilizar el funcionamiento del mercado de trabajo. De 1997 a 2010, los gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown introdujeron algunas normas más intervencionistas, pero mantuvieron en pie el grueso de los cambios diseñados por Thatcher. En gran medida, se habla del mercado laboral británico como el menos regulado de Europa y el más homologable al paradigma observado al otro lado del Atlántico, en Estados Unidos.⁴⁴

La inercia del mercado de trabajo se invirtió notablemente conforme se asentó el giro liberalizador de Thatcher. Desde comienzos de los años 70 hasta mediados de los años 80, el paro subió del 4% al 12%. Sin embargo, este indicador cayó al 6% en 2008 y, tras subir al 8% en 2011, volvió a caer en los años posteriores, hasta llegar al 4% en 2018.

GRÁFICO 37.
Tasa de paro en Reino Unido, 1971-2018.



Fuente: Office for National Statistics.

4.10. EL MERCADO LABORAL ALEMÁN

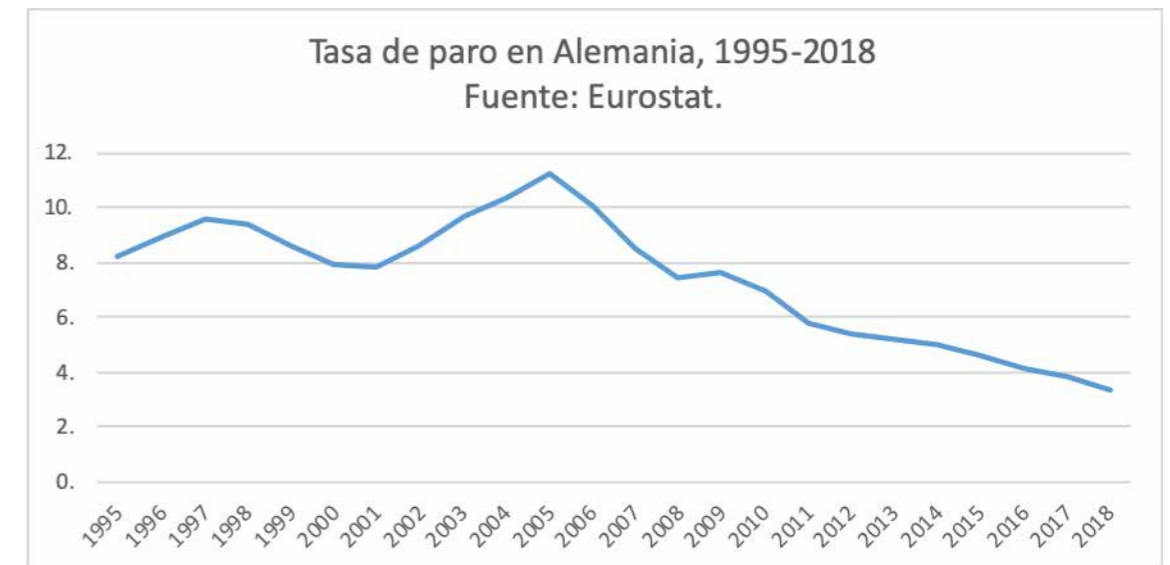
Aunque Alemania destaca hoy por su reducido nivel de paro, lo cierto es que el mercado laboral teutón enfrentó situaciones muy desfavorables a finales de los años 90 y comienzos del siglo XXI. La compleja realidad económica del proceso de reunificación del país y el progresivo anacronismo de la vieja legislación del mercado de trabajo invitaron al gobierno socialdemócrata de Gerhard Schroeder a convocar un grupo de trabajo cuya tarea central fue la de diseñar un nuevo marco para las relaciones laborales.⁴⁵

La comisión, que contaba con quince expertos, fue presidida por Peter Hartz, el entonces director de Recursos Humanos del gigante automovilístico Volkswagen. La situación de partida era preocupante: el paro llegó al 9% en 2002, si bien las cifras oficiales “escondían” a desempleados que realizaban cursos de formación, de modo que el desempleo real rondaba el 14%. Esta situación terminó “vacando” la “hucha de las pensiones”: como el número de jubilados iba a más y el número de trabajadores iba a menos, el fondo de emergencia de la Seguridad Social estaba

cada vez peor dotado. Sin embargo, la Comisión Hartz fue capaz de darle la vuelta a la situación y concebir en poco más de seis meses una reforma integral del mercado de trabajo que fue introducida mediante cuatro paquetes de medidas cuyo resultado ha sido

muy satisfactorio, hasta el punto de que Alemania cosecha en la actualidad un nivel tan bajo de paro (3,4% en 2018) que cabe hablar ya de un escenario de *pleno empleo*.

GRÁFICO 38.
Tasa de paro en Alemania, 1995-2018.



Fuente: Eurostat.

El gobierno no perdió tiempo y empezó a implementar la *Reforma Hartz* en 2003. Durante los tres años siguientes, los socialdemócratas le dieron la vuelta al mercado de trabajo con el beneplácito de la oposición de centro-derecha. De hecho, la futura canciller, Ángela Merkel, ha extendido la duración del *Modelo Hartz* hasta 2020, de modo que el marco diseñado por el ex directivo de Volkswagen va camino de cumplir dos décadas de vigencia.

Transcurrido ese primer semestre, el pago se reducía, pero solo hasta el 80%. Y a todo lo anterior se sumaba otro factor problemático: el elevado coste burocrático, regulatorio y fiscal ligado a la creación de empleo. Las propuestas de la *Comisión Hartz* también se centraron en plantear reformas capaces de atajar este problema. No se trataba, por tanto, de usar solamente el *palo*, sino también de ofrecer la *zanahoria*”.

La prensa económica española ha destacado los siguientes puntos de la reforma:

- “Un problema transversal que abordaron las reformas de la *Comisión Hartz* era el de los incentivos perversos de los programas asistenciales que estaban en vigor hasta entonces. El subsidio de paro podía cobrarse durante 32 meses y suponía casi el 70% del último sueldo cobrado por el trabajador. A esto se sumaba una ayuda adicional que se entregaba una vez se agotaba el subsidio de paro y que suponía cerca del 60% del último sueldo, sin tope de duración. También estaban encima de la mesa otros esquemas asistenciales, como los que entregaban durante seis meses el 100% del último sueldo a quienes pedían una baja laboral.

- “El primer paquete de reformas de la *Comisión Hartz* incluía las siguientes reformas: exigir que los parados acepten las ofertas laborales que se les presentan, acotando notablemente el margen para las negativas; reorganizar los servicios públicos de empleo, con ánimo de conectar mejor a los demandantes de empleo con las empresas; ofrecer a los trabajadores un “bono de formación” para que elijan de manera directa qué tipo de cursos quieren recibir para mejorar su preparación y sus perspectivas de empleo; “recortar los beneficios concedidos a los desempleados, ajustándolos a contribuciones pasadas y otros factores”; y limitar las restricciones que impedían encadenar contratos temporales mediante la introducción de contratos más flexibles”.

44 John T. Addison y W. Stanley Siebert, “Labor Market Reform in the United Kingdom. From Thatcher to Blair” (2000).

45 Glyn Gaskarth explica la reforma laboral alemana en “The Hartz Reforms”, un informe publicado por el Centre for Policy Studies (2014).



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)