

OTRA VEZ LOS MISMOS ERRORES

David Lagarejos

Experto en Ciencia Política

España, al igual que otros países de nuestro entorno, encara el 2020 como el principio de una crisis económica como consecuencia de los efectos de la pandemia de Covid-19. La crisis sanitaria que tuvo lugar unas semanas atrás está provocando numerosos efectos en la economía de nuestro país.

La anterior crisis económica (Gran Recesión) comenzó en España en 2008 (en sus dos últimos trimestres) y alcanzó sus peores dimensiones en 2009. Por aquel entonces, el comportamiento del Gobierno encabezado por Rodríguez Zapatero dejó mucho que desear respecto a las formas con las que afrontar dicha crisis. Sus errores mermanaron mucho la capacidad económica de España para solucionar los efectos negativos de la Gran Recesión.

El primer error tuvo que ver con la postura que adoptaron: primero negaron la crisis y después se subestimó su impacto.

En 2008, ya se empezaban a ver los primeros signos de lo que venía por delante. Comenzaba a aumentar el desempleo y el PIB mostraba algunos síntomas de desaceleración desde la segunda mitad de 2007. Para el Gobierno, por aquel en-

tonces, el cataclismo hipotecario no iba a afectar a España (agosto 2007)¹. El presidente Zapatero llegó a decir que "hablar de crisis económica es puro catastrofismo" (enero 2008)². Según él, España iba a seguir creando empleo y continuaría en superávit fiscal durante ese año. Todavía en junio de 2008, seguía en sus trece de no reconocer la situación: "Es un tema opinable si hay crisis o no"³.

Por otro lado, se minusvaloró el impacto de la recesión. El Programa de Estabilidad 2008-2011 presentado por el Gobierno reflejaba una caída del PIB para 2009 del 1,6%. Nada que ver con el -3,8% que se llegó a alcanzar en ese ejercicio.

La previsión para 2010 también pecó de optimista, al apostar por un crecimiento del 1,2%. La realidad económica, en este caso, también difirió de las previsiones del Gobierno: el PIB tan solo aumentó ese año un 0,2%.

¹ (2007, 17 de septiembre). Zapatero reitera que la crisis hipotecaria no afectará a España. *El País*. Disponible en https://elpais.com/economia/2007/09/17/actualidad/1190014380_850215.html

² (2008, 14 de enero). Zapatero: Hablar de crisis económica en España es 'puro catastrofismo'. *El Economista*. Disponible en https://www.economista.es/economia/noticias/344275/01/08/ESPAÑA-Zapatero-Hablar-de-crisis-economica-en-Espana-es-puro-catastrofismo_.html

³ Romero, J.M. (2008, 29 de junio). "Es opinable si hay crisis o no". *El País*. Disponible en https://elpais.com/diario/2008/06/29/domingo/1214711556_850215.html

El segundo error consistió en una utilización del gasto público para afrontar la recesión con carácter discrecional y estructural.

España cerró 2007 con un superávit del 1,9% del PIB, según Eurostat. En un entorno de desaceleración económica y de sucesos anómalos como la quiebra de Lehman Brothers, que hacían prever tiempos difíciles, la política fiscal expresada en los PGE 2008 tenía una intención claramente expansiva. A medida que la economía iba desfalleciendo, se aprobaron nuevas medidas que elevaron el impulso tributario.

En 2009, la política fiscal profundizó en esa orientación, por ejemplo, el famoso "Plan E" (el cual, según la fiscalización del Tribunal de Cuentas, no cumplió con sus objetivos: ni ayudó a crear empleo ni se destinó mayoritariamente a nuevas inversiones⁴). Así pues, entre 2007 y 2009, el gasto público se incrementó desde el 39,3% del PIB al 46,2%, según Eurostat. Así, no solo aumentó el gasto público por efecto del ciclo (estabilizadores automáticos), sino que también lo hizo el gasto discrecional (estructural).

El comportamiento del gasto público como medida anticíclica, es decir, para amortiguar el impacto negativo del ciclo económico, contribuyó al empeoramiento del saldo estructural en estos años. Como resultado, en 2009 se alcanzó un déficit público del 11,3% del PIB, según Eurostat. Por tanto, entre 2007 y 2009 este aumentó un 13%. Según

el Banco de España, este deterioro de las finanzas públicas se dio por tres factores, si bien, en su mayor parte, tuvo "un marcado carácter estructural"⁵. Este crecimiento del déficit supuso "un empeoramiento de la situación presupuestaria sin precedentes (...) Una parte significativa del déficit público tendría, además, un carácter estructural"⁶. Así lo recogen también Uxó González et al. en un trabajo sobre la valoración del estímulo fiscal de 2009, donde llegan a la conclusión de que, entre 2007 y 2009, "la mayor parte del aumento del déficit se debió al deterioro del saldo primario ajustado cíclicamente"⁷. Hasta el 10% del PIB se explica como déficit estructural en el año 2009.

El tercer error estuvo relacionado con una subestimación de la caída de los ingresos públicos.

Entrando en la crisis económica, estos descendieron vertiginosamente entre 2007 y 2009, pasando del 41% del PIB al 35%, según Eurostat. Una caída de 6 puntos porcentuales que refleja la vulnerabilidad de la burbuja inmobiliaria que se produjo durante los años anteriores y la situación irreal del saldo presupuestario (en especial, de los ingresos públicos) entre 2004 y 2007⁸. Dicho descenso no figuraba entre las previsiones del Gobierno. En la Actualización del Programa de Estabilidad 2008-2011, la ratio ingresos/PIB más baja se estimaba en el 37% en 2008.

⁵ Banco de España. Informe Anual, 2008, p.13

⁶ Banco de España. Informe Anual, 2009, p.123

⁷ Uxó González et al. *Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009*. Presupuesto y Gasto Público 59/2010, p.59

⁸ Zack, Guido et al. *Some New Results on the Estimation of Structural Budget Balance for Spain*. Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 210-(3/2014)

⁴ Tribunal de Cuentas. *Informe de Fiscalización del Fondo Estatal de Inversión Local*. N° 982

La merma de los ingresos públicos también diferencia entre medidas cíclicas y estructurales. La caída de la recaudación impositiva (-56.000 millones entre 2007 y 2009), consecuencia de la contracción de la actividad económica y la destrucción de empleo, hizo mella en la totalidad de ingresos públicos. Según la Agencia Tributaria, las modificaciones tributarias de carácter discrecional supusieron una disminución de ingresos impositivos de prácticamente la mitad durante esos dos años (-27.000 millones de euros)⁹.

Como conclusión de esta primera parte, podemos decir que estos tres errores están relacionados entre sí y tuvieron mucho que ver en la Gran Recesión. Por su parte, la negación de la crisis hizo perder tiempo a la hora de buscar medidas, lo que restó eficacia; además, también se desperdicó la oportunidad de acometer reformas estructurales que necesitaba la economía española. Igualmente, la subestimación de la crisis en las variables que manejaba el Gobierno hizo que la política económica de 2008 siguiera la misma tónica de los años anteriores: una senda expansiva que esperaba que los ingresos continuaran sacando a flote el (ficticio) superávit fiscal conseguido en 2005, 2006 y 2007. A este respecto, el Banco de España, en el Boletín Económico de junio de 2008, advertía del peligro de creer estructurales los ingresos de los años del boom inmobiliario, y recomendaba cautela con la política económica a desarrollar en los años siguientes, durante la fase de desaceleración¹⁰; pero el Gobierno no hizo caso y siguió

aumentando el gasto público, también el componente estructural, mientras los ingresos empezaban a caer.

Todo ello produjo el mayor déficit de la historia reciente (-11,3% del PIB en 2009), en su mayoría de carácter estructural (es decir, sin tener en cuenta las medidas cíclicas del comienzo de la crisis). Comenzó una tendencia expansiva en la deuda pública (entre 2007 y 2009, esta aumentó del 35,8% del PIB al 53,3%, según datos de la Comisión Europea). El binomio déficit-deuda, junto a un mercado laboral con problemas estructurales y que ya destruía empleo en 2008 (la tasa de paro se incrementó del 8,6% al 13,8% en dicho año, según la EPA), dejaron a España en una situación económica bastante vulnerable. La política fiscal expansiva que se adoptó antes y durante la recesión no solucionó en absoluto la primera parte de la crisis en 2008 y 2009, y sentó las bases de la que tuvo lugar entre 2011 y 2013.

Respecto al Gobierno de Pedro Sánchez, su gestión y cómo ha encarado la pandemia del Covid-19, junto a algunas medidas económicas, recuerdan en parte a la situación de 2008 y 2009. El primer error también se observa actualmente. Primero, con la negación de que el coronavirus afectaría a España (Fernando Simón: "España no va a tener, como mucho, más allá de algún caso diagnosticado", 31 de enero de 2020)¹¹. Después, vino infravaloración de la crisis económica que se

⁹ Agencia Tributaria. *Informe Anual de Recaudación Tributaria. 2008, 2009*.

¹⁰ Banco de España. (2008, junio). *Boletín Económico, junio 2008*, p.80

¹¹ Atlas (2020, 31 de enero). Fernando Simón: "España no va a tener, como mucho, más allá de algún caso diagnosticado". ABC. Disponible en https://www.abc.es/espana/abci-fernando-simon-espana-no-tener-como-mucho-mas-allá-de-algun-caso-diagnosticado-202001311357_video.html

avecina. En marzo, la vicepresidenta de Asuntos Económicos, Nadia Calviño, afirmó que el impacto económico del coronavirus no será muy importante en España¹². La realidad, de nuevo, ha dejado mal paradas las previsiones del Ejecutivo. España ha sido uno de los países más afectados por el virus¹³ y su economía va a sufrir un impacto muy negativo, de los peores de la UE y del resto de economías desarrolladas, según las previsiones del Gobierno a través del Programa de Estabilidad (una vez reconocido que el impacto sí va a resultar significativo) y de diferentes organismos, como la AIReF, el Banco de España, la Comisión Europea, etc.

Respecto al gasto y los ingresos públicos, también observamos un patrón de comportamiento similar entre el actual Gobierno y el que afrontó la Gran Recesión.

Por la parte del gasto público, en España este aumentó durante 2019, como una declaración de intenciones sobre las bondades de aplicar una política fiscal expansiva, sin atender a las advertencias de la desaceleración económica. Las medidas para hacer frente al impacto económico derivado del coronavirus siguen por ese camino: incrementar el gasto público como medida anticíclica. Entre las medidas del “escudo social”, de las menos generosas de los países de nuestro entorno¹⁴, y el cre-

cimiento del gasto coyuntural a través de los estabilizadores automáticos, unido a la caída del PIB, se estima que, en 2020, el gasto público supere el 50% del PIB, según datos del Programa de Estabilidad y estimaciones de la AIReF, o se quede muy cercano a ese límite, según la Comisión Europea.

Por el lado de los ingresos públicos, lo normal es esperar un descenso, mayor cuanto peor resulte el impacto económico y más influya sobre el empleo y el consumo, entre otros aspectos. El Gobierno asume un despegue de la ratio ingresos/PIB entre el 39% y el 41,2% (dando por hecho un escenario en el que los ingresos bajan en menor proporción que el PIB; efecto denominador). Por su parte, la AIReF tan solo contempla un aumento de esta ratio hasta el 39,5% del PIB, debido a una menor estimación de ingresos impositivos y cotizaciones sociales respecto a la del Gobierno. He aquí donde está el error, igual que ocurrió en la crisis de 2008 y 2009: infravalorar el desplome de los ingresos públicos. Si estos caen más de lo esperado, el déficit aumentará más, y esto puede empeorar las perspectivas económicas de los próximos años.

Al igual que sucedió en la crisis anterior, esta va a empeorar el binomio déficit-deuda, toda vez que irá de la mano de un empeoramiento del componente estructural, es decir, sin tener en cuenta las medidas transitorias para hacer frente al impacto económico de la Covid-19. España cerró 2019 con un repunte del déficit público de hasta el 2,8% del PIB, según Eurostat (y uno estructural que lo situó entre el 3,1% del PIB, según el Banco de España,

¹² (2020, 4 de marzo). Calviño prevé impactos “poco significativos” y “transitorios” en la economía española por el coronavirus. *Cinco Días*. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cinco-dias/2020/03/04/economia/1583321290_724283.html

¹³ Worldmeter. Disponible en <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

¹⁴ Anderson, J. et al. (2020, 25 de mayo). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. Bruegel Institute. Disponible en <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

y el 4,2%, según la Comisión Europea), y una ligera reducción de la deuda hasta el 95,5% del PIB, según Eurostat.

Según el Gobierno, de la mano de estimaciones de organismos económicos citados anteriormente, el déficit público de 2020 sobrepasará el 10% del PIB. Como ya ocurrió en la crisis anterior, este aumento conlleva un incremento del déficit estructural. Según la Comisión Europea, este podría superar el 5% del PIB, tanto en 2020 como en 2021. Por su parte, las estimaciones del Gobierno sobre la deuda pública la sitúan en el 115,5% del PIB en 2020, mientras que la AIReF y el Banco de España dicen que podría crecer hasta el 122% en sus escenarios más negativos.

Así pues, se observa que los errores cometidos en la gestión económica de los años 2008 y 2009 se pueden repetir en la de 2020. Primero, la negación de una crisis, ya sea económica o sanitaria; y después, la estimación a la baja de su repercusión. Segundo, la implementación de una política fiscal expansiva (con mayor protagonismo de un aumento del gasto público) en plena desaceleración económica, como si se tratara de magia y así se resolvieran todos los problemas económicos. Tercero, la infravaloración de la caída de los ingresos, y no tenerla en cuenta a la hora de articular la política económica, creyendo que se tiene un colchón fiscal que luego no es tal, lo que infla más de lo pensado el déficit público y, por tanto, la deuda pública, y agudiza los problemas de sostenibilidad de la economía.

Al comienzo de la Gran Recesión "se sobrevaloró el margen disponible para instrumentar políticas fiscales contracíclicas"¹⁵. Del mismo modo, durante 2019, se expandió el gasto público, junto al déficit público, lo que, unido al alto nivel de endeudamiento, dejó menos margen frente a shocks inesperados. Dicho shock ha llegado y, ante una economía vulnerable, el esfuerzo realizado durante estos meses nos dejará en una situación de mayor precariedad. Como señalan Alesina et al., "si los gobiernos mantuviesen la disciplina fiscal de forma más o menos constante, la austeridad no sería necesaria, más allá de casos puntuales"¹⁶.

Lección a tener en cuenta para los próximos años. Lo señalado en el párrafo anterior (el aumento del gasto y del déficit en 2019, mientras la economía crecía al 2%) nos lleva a una situación económica muy delicada. Crecimiento del déficit público (sobre todo del componente estructural), con un elevado nivel de deuda pública (sin apenas planes de sostenibilidad a medio y largo plazo) y una situación también vulnerable respecto al mercado de trabajo. Y es que, aumentar el gasto o el déficit en recesión puede resultar entendible (y más, si afecta a partidas presupuestarias sensibles a la recesión); pero no lo es, y mucho menos defendible, que el Estado mantenga una inercia y pretenda volverse cada vez más grande en cualquier circunstancia (¿por qué defender una política fiscal expansiva en etapas de crecimiento económico?), rompiendo con cualquier posibilidad de "gobierno limitado", principio básico del liberalismo.

¹⁵ Banco de España (2012). *Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM*. Documento ocasional nº 1201, p. 30

¹⁶ Alesina, Alberto et al. (2020). *Austeridad. Cuándo funciona y cuándo no*. Deusto, p.15

Tampoco tiene sentido que, para suavizar a corto plazo los efectos de la recesión, se multiplique el gasto para proteger el empleo o asegurar una estabilidad de la renta, mientras políticos y burócratas, a través de regulaciones y mercados intervenidos y poco liberalizados, ponen piedras en el camino de individuos y de las empresas, haciendo difícil el conseguir un empleo o buscar rentas en dichos mercados intervenidos.

La activación de políticas expansivas de demanda para sostener el nivel de actividad puede, si acaso, amortiguar en el corto plazo los efectos recesivos, si bien no se trata de lo más recomendable a medio y largo plazo (el mismo Keynes, a quien tanto citan los defensores de las políticas expansivas, abogaba por el superávit fiscal en etapas de crecimiento). Estas políticas expansivas de naturaleza cíclica no corrigen por sí solas los problemas de naturaleza estructural que subyacen en las crisis y que estas pueden agravar. Se necesitan reformas estructurales y políticas de oferta. Por desgracia, otro aspecto en el que coinciden el Gobierno de Zapatero y el de Sánchez (el cuarto error) consiste en la ausencia de reformas estructurales que doten de dinamismo y fortaleza a la economía española, que drenen los errores de las últimas décadas y posibiliten un mejor comportamiento futuro. Pensar en el largo plazo no estaría de más.

LOS ERRORES COMETIDOS EN LA GESTIÓN ECONÓMICA DE 2008 Y 2009 SE PUEDE REPETIR EN LA DE 2020: NEGACIÓN, POLÍTICA EXPANSIVA...