

Madrid, 23 de noviembre de 2010

Comparecencia del Gobernador ante la Comisión de Presupuestos del Senado en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador

Señorías:

Comparezco ante ustedes en el marco de la discusión en esta Cámara de los Presupuestos Generales del Estado para 2011, que están llamados a ser una pieza esencial en el diseño de la política económica de nuestro país. En unas condiciones tan singulares como las actuales, tanto los ciudadanos españoles como la comunidad financiera y económica internacional y, muy en particular, nuestros socios europeos, van a ser muy exigentes con unos presupuestos que tienen que contribuir de manera decisiva a establecer una base sólida para el crecimiento, la creación de empleo y la estabilidad económica.

Hemos asistido en las últimas semanas a un nuevo episodio de tensión en los mercados de deuda pública europeos, cuyo origen inmediato se encontraba en la situación presupuestaria y bancaria de Irlanda. El contagio se ha extendido, una vez más, de manera rápida, y los efectos se han dejado sentir sobre la deuda griega, sobre la deuda portuguesa y también, aunque en menor medida, sobre la nuestra, la italiana o, incluso, la belga. Ante estos desarrollos, el pasado domingo el gobierno irlandés solicitó formalmente la asistencia financiera de los Estados miembros de la Unión Europea y del área del euro. El apoyo financiero y el programa económico necesario para resolver los retos fiscales y del sector bancario irlandés que, de acuerdo con el principio de estricta condicionalidad establecido en mayo, tendrá que acompañarlo deben facilitar la progresiva normalización de la situación en ese país y, por extensión, contribuir a una mayor estabilidad financiera en Europa.

Desde que en la pasada primavera se desatara la crisis fiscal griega en los mercados de deuda europeos se han venido alternando períodos de relativa calma con otros de tensión, que siempre han afectado más a aquellas economías con mayor deterioro de sus finanzas públicas o con desequilibrios macroeconómicos y financieros más pronunciados.

Estoy convencido de que una parte de estas tensiones financieras responde a una sobrereacción de los mercados financieros, que no siempre han sabido valorar correctamente las fortalezas y las debilidades relativas de las distintas economías. Pero sería un error achacar exclusivamente a los mercados la responsabilidad de estos desarrollos.

Es evidente que el Pacto de Estabilidad Europeo y Crecimiento, y, en general, el marco europeo de gobernanza económica, se han revelado claramente insuficientes para limitar la acumulación de desequilibrios macroeconómicos excesivos, cuyos efectos desestabilizadores sobre el conjunto del área estamos padeciendo ahora.

Esta es la principal razón por la que se está llevando a cabo una revisión en profundidad de los mecanismos de gobernanza europeos en el doble frente de la prevención y la resolución de las crisis. En el primero, las propuestas recientemente realizadas por el grupo de trabajo europeo dirigido por el Presidente del Consejo, el Sr. Van Rompuy, suponen un reforzamiento efectivo de los procesos de revisión de las políticas y las condiciones económicas de los Estados miembros aunque, en mi opinión, la magnitud de los desafíos habría requerido un grado mayor de ambición en las propuestas. En el ámbito de la resolución de crisis, se ha generado un consenso amplio en torno a la necesidad de contar con un mecanismo permanente de resolución, que dé continuidad a la actual Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y que, como esta, esté sujeto a un principio estricto de condicionalidad del apoyo financiero.

La discusión de los detalles de este mecanismo está aún en una fase incipiente, a pesar de lo cual algunas propuestas generaron confusión y contribuyeron a aumentar el nerviosismo de los mercados en un momento muy inoportuno. La clarificación posterior que efectuaron los ministros de Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido, en el marco de las reuniones del G20 en Seúl, sobre el alcance de las posibles reformas ayudó a disipar inquietudes infundadas. Me parece importante subrayar que los cambios que se puedan introducir en los mecanismos de resolución de crisis para hacerlos permanentes no tendrán efecto antes de mediados del 2013, y por lo tanto no afectarán ni a la deuda viva actual ni a los programas que se aborden con los instrumentos vigentes.

En España, como en otros países de nuestro entorno, la política presupuestaria respondió con importantes estímulos expansivos para hacer frente a la crisis económica, lo que unido a la brusca caída de la recaudación impositiva terminó debilitando la situación de las cuentas públicas. Tras varios años de registrar superávits, las finanzas públicas pasaron a tener déficits sustanciales y, aunque el nivel de deuda española partía de niveles reducidos, la ratio de endeudamiento sobre el PIB aumentó con gran rapidez.

Las consecuencias del cambio en la posición fiscal se vieron agudizadas, en un entorno de severa volatilidad de los mercados financieros, por el afloramiento de algunos elementos de posible vulnerabilidad de la economía española, que se habían mantenido como consecuencia del insuficiente avance de algunas de las reformas estructurales en los años de bonanza. En particular, las disfuncionalidades del mercado laboral se dejaron sentir en toda su extensión durante la crisis y generaron un aumento de la tasa de paro muy superior al observado en otros países de nuestro entorno. A su vez, la elevada dependencia de la economía española de la financiación exterior, resultado de muchos años de un crecimiento del gasto necesitado de la apelación al ahorro externo, la hizo particularmente sensible a cualquier perturbación que obstaculizase la confianza y el acceso de las entidades de crédito a los mercados financieros internacionales.

Estos elementos de debilidad facilitaron el contagio de la crisis de la deuda soberana, desencadenada en Grecia, a la economía española, lo cual se tradujo, entre los meses de mayo y julio, en serias dificultades para la consecución de la financiación externa necesaria, que se vieron amplificadas por un clima de desconfianza en el sistema bancario español basado, en gran medida, en suposiciones poco fundamentadas.

Las autoridades económicas reaccionaron con contundencia para quebrar esta dinámica tan adversa, adoptando importantes medidas de carácter fiscal, laboral y financiero. En el ámbito presupuestario, el gobierno reforzó y aceleró la implementación del programa de consolidación fiscal que, en cumplimiento de los compromisos comunitarios, había anunciado en enero. Con este objetivo, en mayo aprobó una nueva batería de medidas que comportaba un recorte del gasto a acometer entre 2010 y 2011 (por un importe en torno al 1,5% del PIB). De este modo, el Gobierno definía una nueva senda de consolidación fiscal que comportaba déficits del 9,3% del PIB en 2010, 6% en 2011, 4,4% en 2012 y 3% del PIB en 2013. La entrada en vigor de forma inmediata de este paquete de ajuste –algunas medidas se pusieron ya en marcha en junio de este año- y su contenido -que incidía sobre variables tan sensibles como el sueldo de los funcionarios, las prestaciones sociales o la inversión pública-, fueron fundamentales para dotar de credibilidad al compromiso de reducción del déficit público.

En el ámbito laboral, como es bien sabido, el Gobierno aprobó el 16 de junio una reforma del mercado de trabajo, que concluyó su trámite parlamentario dos meses más tarde, el 17 de septiembre. La reforma aprobada tiene como objetivo incentivar la contratación indefinida e incrementar la flexibilidad interna de las empresas, y viene a salir al paso de

dos de las deficiencias más relevantes de nuestro mercado laboral que obstaculizaban el mantenimiento y la creación de empleo.

Ya he expuesto en esta Cámara las distintas actuaciones que se han ido realizando para gestionar la reestructuración del sistema bancario español, que constituía una condición imprescindible para asegurar una recuperación sólida y sostenible de la economía. Por ello, permítanme que en esta comparecencia me limite a destacar el importante papel que desempeñaron las pruebas de resistencia a las que se sometió el sistema bancario a finales de julio. Este fue un ejercicio de transparencia que contribuyó sin duda a romper el círculo de desconfianza mencionado. Como se recordará, cuando presenté el pasado 16 de junio el Informe Anual correspondiente a 2009, anuncié la intención del Banco de publicar las pruebas de resistencia de todos los bancos y cajas españoles. Dicha iniciativa fue asumida a nivel europeo por el Consejo Europeo celebrado bajo Presidencia Española, y los resultados del ejercicio, armonizado por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios, fueron publicados el 23 de julio. En el caso de las entidades españolas las pruebas de resistencia cubrieron prácticamente la totalidad del sistema financiero y se llevaron a cabo con mayor detalle y desagregación y con un elevado grado de transparencia, proporcionando amplia información sobre su exposición a las principales clases de activos. Los resultados mostraron una posición sólida del conjunto del sistema.

La adopción de una orientación más decidida de la política económica para abordar la consolidación fiscal y las reformas estructurales, reforzada por la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia de las entidades financieras, facilitó la recuperación de la confianza de los inversores internacionales y la mejora en la percepción de la solvencia de nuestro sistema financiero. Con ello se logró la normalización de los canales de financiación de las entidades de crédito y una significativa reducción de los costes de financiación del Tesoro. Esa situación prevaleció hasta finales de octubre. Desde entonces, sin embargo, las tensiones financieras volvieron a resurgir en la zona del euro, como consecuencia de los acontecimientos en Irlanda y de cierta confusión sobre los mecanismos de ayuda europeos, que reactivaron las incertidumbres y los canales de contagio.

Cuando comparecí ante el Congreso de los Diputados a principios de octubre insistí en que, a pesar de la mejoría experimentada, era necesario mantenerse vigilantes porque podían producirse nuevos episodios proclives a la propagación de la desconfianza. Por este motivo subrayé la importancia de mantener intacta la credibilidad ganada y de

reforzarla a través de un avance continuo en el desarrollo del programa anunciado. Los desarrollos de las últimas semanas refuerzan la validez y la oportunidad de este mensaje.

Esta es la compleja situación en la que el Gobierno hubo de diseñar los Presupuestos Generales del Estado para 2011 y es la que prevalece durante su tramitación parlamentaria. Es evidente que con este trasfondo, la corrección del déficit público es una prioridad ineludible de política económica que se ha de abordar con ambición y energía. A mi juicio, las medidas que plantea el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado afrontan adecuadamente ese reto. Pero el esfuerzo no debe quedarse ahí. Para despejar cualquier atisbo de duda sobre la capacidad de reacción de la economía española resulta fundamental la imbricación de la política fiscal con otras herramientas de política económica, muy en particular, con las políticas de oferta y de reforma estructural, orientadas a mejorar la capacidad de generación de empleo y la recuperación del producto.

El momento cíclico en el que se han definido los Presupuestos para el 2011 está marcado por el tímido inicio de una fase de recuperación que comenzó a vislumbrarse en los primeros meses de este año y que debería proseguir, una vez superado el episodio de estancamiento que se ha registrado durante el tercer trimestre, que se ha debido a factores transitorios como las anticipaciones de gasto al trimestre anterior o la finalización de algunos programas de estímulo.

Las perspectivas existentes de recuperación gradual están, no obstante, rodeadas de incertidumbres. En un entorno en el que previsiblemente las condiciones de financiación continuarán siendo restrictivas y en el que tanto el sector público como el privado se enfrentan a la necesidad apremiante de sanear su posición financiera, cabe prever que el consumo de los hogares atenúe su ritmo de avance en comparación con los registros de la primera mitad del año, en línea con la aminoración del ritmo de crecimiento de la renta disponible y de una evolución previsiblemente moderada de la riqueza. Esta respuesta del consumo sería compatible con una trayectoria descendente de la tasa de ahorro, en línea con los cambios que se observan desde principios de año, tras casi dos años de aumentos sucesivos en esta variable. El resto de componentes de la demanda interna reflejará todavía con gran probabilidad la debilidad de sus determinantes principales.

La demanda exterior neta podría mostrar, en cambio, mayor dinamismo, una vez que las importaciones retornen a ritmos de crecimiento más bajos, como parece haber ocurrido en el tercer trimestre, y que las exportaciones prolonguen su trayectoria ascendente.

Pero para ello es necesario perseverar en la consolidación de las mejoras de competitividad que se han ido alcanzando en el ámbito de los costes y de los precios en los últimos trimestres y afianzarlas con ganancias genuinas en la productividad.

En suma, cabe prever que la actividad vuelva a la senda de suave recuperación que había iniciado a comienzos de año, aunque tardará todavía algún tiempo en alcanzar el tono suficiente para generar empleo. El restablecimiento de la confianza, la reducción de la incertidumbre sobre el mercado laboral y el saneamiento financiero del sector privado habrán de ser los ingredientes fundamentales de una recuperación sostenida de la actividad que debería tener como motores principales el impulso de la demanda exterior neta y el progresivo dinamismo del sector privado.

La actuación del sector público ha comenzado a reflejar ya el impacto de los planes de austeridad que se abordaron en la primera mitad del año. La fortaleza de los ingresos y la inflexión del gasto, algo más incipiente, resultan en principio compatibles con el objetivo de déficit que estipula el Proyecto de Presupuestos para 2010, al menos para las Administraciones del Estado y la Seguridad Social, para las que se dispone de información suficientemente actualizada.

Por su parte, la orientación restrictiva que contemplan los Presupuestos para 2011 –que como se recordará establecen un déficit para el conjunto de las AAPP del 6% del PIB para ese año (y una ratio de deuda pública del 68,7%)- debería permitir avanzar en el logro de los compromisos adquiridos a nivel europeo, si bien la senda de consolidación presupuestaria programada no está exenta de riesgos, por lo que su estricto cumplimiento exige un seguimiento y un control riguroso de las desviaciones de ingresos y gastos que se pudieran producir y, si fuera necesario, instrumentar las medidas adecuadas.

El éxito de la consolidación presupuestaria requiere, además, el apoyo de todos y cada uno de los niveles de gobierno que integran las AAPP en España. Y no solo porque la elevada descentralización del gasto público en nuestro país hace que el concurso de estas Administraciones sea esencial. También porque se ha de evitar que el incumplimiento de los compromisos por parte de alguna de ellas, en caso de producirse, pudiera llevar a cuestionar el alcance del compromiso del Gobierno con los objetivos establecidos.

En este sentido, a lo largo del último mes se han ido dando a conocer los borradores de los Presupuestos para 2011 de la mayoría de las CCAA. En su conjunto prevén una reducción de los pagos no financieros de en torno al 8%. Como en el caso del Estado, lo relevante es ahora garantizar que no se produzcan desviaciones en relación con los compromisos adquiridos.

Para facilitar esta tarea, podría ser útil un fortalecimiento adicional de los marcos presupuestarios, en particular en el caso de las Administraciones Territoriales. En este sentido, como ya he señalado en ocasiones previas, creo que hay margen para mejorar la transparencia de la información pública de las Administraciones Territoriales, en particular en un momento como el actual en el que la falta de información puede redundar en una desconfianza de los mercados que se manifieste en una cierta prima adicional en el coste de financiación. En concreto, sería deseable subsanar estas carencias a través de la publicación regular de la ejecución presupuestaria del conjunto y de cada una de las CCAA con la misma periodicidad, grado de detalle, desfase y facilidad de acceso con que lo hace el Estado.

Por otra parte, podría considerarse la posibilidad de reforzar los mecanismos para evitar que se produzcan desviaciones presupuestarias en la ejecución. En este sentido, los parlamentos de las CCAA deberían plantearse el establecimiento de límites de gasto anual, instrumento que se ha demostrado muy útil en el caso del Estado.

Asimismo, una planificación de medio plazo que obligue a analizar la dinámica estructural de las distintas partidas de los ingresos y gastos públicos y que permita detectar los nichos donde los márgenes para la racionalización y ajuste son superiores puede resultar especialmente apropiada cuando se requieren medidas de ajuste que van más allá de una corrección transitoria de los desequilibrios.

En este marco, la reforma del sistema de pensiones que se encuentra en discusión tiene una especial trascendencia, sobre todo si se efectúa de una manera inmediata y su contenido es suficientemente ambicioso. Una actuación decidida en este frente no solo permitiría garantizar la sostenibilidad a largo plazo de nuestro sistema de pensiones sino que también serviría para reafirmar el compromiso de las autoridades con la disciplina presupuestaria y con su capacidad de efectuar reformas estructurales de calado, lo que podría repercutir favorablemente en el coste de financiación del Tesoro, y por ende de todos los agentes económicos. En concreto, una adecuada combinación de modificaciones sustanciales en algunos parámetros del sistema, que eleven la edad legal

de jubilación, el mínimo número de años necesario para acceder a la prestación y el período de cálculo de la pensión, permitiría aliviar de manera sustancial la presión sobre el futuro gasto público en pensiones.

Los efectos a largo plazo de la consolidación fiscal serán además más potentes si va acompañada de reformas estructurales que incrementen el potencial de crecimiento de la economía. Entre estas reformas tienen una importancia trascendental aquellas que incentivan la creación de empleo, posibilitan el logro de ganancias de competitividad y mejoran la eficiencia y productividad de la economía a largo plazo.

En este terreno ocupa un lugar destacado la reforma del mercado de trabajo, en la que se ha producido, como ya he dicho, un avance con la reciente aprobación de Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que, entre otras cosas, incluye una serie de disposiciones, entre las que destacan las dirigidas a incrementar la flexibilidad interna de las empresas, otorgando mayores facilidades para que puedan pactar con sus trabajadores condiciones que se aparten de algunas cláusulas de los convenios sectoriales. La reforma de la negociación colectiva, aún pendiente, debería profundizar en esta dirección, permitiendo una mayor adecuación de los salarios y otras condiciones laborales a la situación individual de las empresas. La flexibilidad interna es necesaria para establecer una relación más estrecha entre la evolución de la productividad y el comportamiento del mercado de trabajo y constituye una herramienta esencial para recuperar competitividad e incrementar el dinamismo del crecimiento económico. El nuevo marco laboral de nuestro país debería permitir que estas ventajas se puedan aprovechar al máximo.

Finalmente, al incremento de la flexibilidad y a los esfuerzos de moderación salarial en aquellas empresas que lo necesiten para recuperar su competitividad tendrá que sumarse una mejora genuina de la productividad basada en ganancias de eficiencia, pues hasta el momento su comportamiento expansivo refleja principalmente la severidad en el ajuste del empleo. Esta mejora de la productividad requiere, asimismo, profundizar en otras reformas estructurales con efectos más dilatados en el tiempo, entre las que destacan la liberalización sectorial, la racionalización del papel del sector público en la actividad económica y la mejora del sistema educativo.