

Noticias

El Plan de la Unión Europea frente a la crisis

Autor: José Ramón de Espínola Salazar
Director del Departamento de
Economía. Universidad Pontificia
Comillas

Enero de 2009

I. Introducción: la crisis de 2008

Tras cuatro años (2004-2007) registrando tasas de crecimiento real entre el 2% y el 3%, el PIB de la Unión Europea experimenta durante 2008 una intensa desaceleración que conduce al estancamiento en el último trimestre, con perspectivas muy negativas en 2009. Este mal comportamiento del PIB se traslada al empleo, cuyas tasas de crecimiento también caen, provocando el aumento de la tasa de desempleo. Detrás del debi-

litamiento de la actividad productiva se encuentra una intensa crisis del gasto, tanto consumo final como formación de capital (inversión en inmuebles y bienes de equipo). Pero a pesar de la desaceleración de la actividad económica, la inflación (en media anual) crece de forma apreciable en 2008¹.

II. Causas de la crisis

El inicio y la rápida extensión de la crisis económica se explican por la confluencia de un conjunto de perturbaciones recesivas que se exponen seguidamente:

El encarecimiento del petróleo, las materias primas y los alimentos. La fuerte dependencia de la importación de petróleo y gas natural de las economías europeas las hace especialmente vulnerables a *shocks* generados por la evolución del precio del petróleo. En la primera mitad de 2008 ocurre un espectacular crecimiento del precio del petró-

¹ Esta inflación media anual esconde comportamientos muy dispares en la primera mitad de 2008 (en la que la inflación crece debido a la espectacular subida del precio del petróleo) y en la segunda mitad (pues en ésta la inflación cae a medida que se desacelera la actividad económica, se desinfla la burbuja del petróleo y cae su precio).

leo, que merma la renta disponible de los hogares y encarece los costes de las empresas. También contribuyen a elevar la inflación las subidas de precios de los alimentos y materias primas.

La especial virulencia de la crisis financiera. La crisis financiera internacional, gestada desde el verano de 2007 en EEUU y manifestada en Europa a mediados de 2008, obviamente genera un efecto muy adverso sobre producto y empleo, renta y gasto de las economías europeas (especialmente en las más endeudadas), no sólo a través de la restricción y encarecimiento del crédito, sino también por el efecto riqueza negativo derivado de la intensa caída de las cotizaciones bursátiles (en torno al 40% en 2008).

La crisis inmobiliaria. Otra perturbación es la crisis inmobiliaria, que afecta especialmente a algunos países en los que se venía dando un fuerte *boom* inmobiliario (EEUU, España y Reino Unido). En estos países, el crecimiento de los precios de la vivienda, que ya venía reduciéndose desde años anteriores, se sitúa en 2008 por debajo de la inflación, cayendo finalmente. Ello interactúa con la demanda de viviendas (en gran parte especulativa) y explica la brusca caída de la producción de viviendas; lo cual, a su vez, por un lado reduce el empleo y la renta de los trabajadores afectados, y por otro lado contrae la actividad de las múltiples ramas (industriales y de servicios) relacionadas con la construcción de viviendas.

El proceso multiplicador y la crisis industrial. Con la desaceleración del gasto entran en juego los procesos multiplicadores que actúan a través del consumo final y la inversión. Al reducirse el crecimiento de la renta, ocurre lo mismo con el consumo final, lo que a su vez desalienta la inversión, desacelerando la producción y el empleo, surgiendo excesos de capacidad productiva y aumento de *stocks*, principalmente en el sector industrial. Ello ocurre en EEUU y Europa con especial intensidad en la rama de automoción, rama que en años anteriores (2004-2007) había experimentado un gran incremento de ventas y un paralelo sobredimensionamiento de su capacidad productiva.

III. El plan de recuperación de la Unión Europea

En respuesta a la crisis surge el Plan Europeo de Recuperación Económica², elaborado por la Comisión Europea y aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008. El Plan tiene en cuenta la especial gravedad de la crisis de gasto que afecta a las economías europeas, pero no se queda en una visión de corto plazo, asumiendo la necesidad de seguir aplicando la estrategia Lisboa y hacer frente a los problemas europeos de competitividad, cohesión y equilibrio medioambiental. Así, junto a medidas coyunturales (financieras y presupuestarias), contempla un conjunto de reformas estructurales. En consonan-

² Comisión Europea. *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*. COM(2008) 800 final. Bruselas, 26.11.2008.

cia con lo anterior, el Plan responde a los siguientes objetivos: 1) hacer frente a la crisis de demanda, frenar la caída del empleo y su incidencia en los grupos sociales más vulnerables; y 2) reforzar la competitividad de las empresas, impulsando la innovación y la economía del conocimiento, y fomentar eficiencia energética y energías limpias.

Dadas las competencias respectivas de los Estados miembros y las instituciones comunitarias, el Plan en su mayor parte contiene *recomendaciones* a los Estados, tratando de coordinar sus políticas frente a la crisis, pero también implica actuaciones de instituciones comunitarias, particularmente los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Medidas financieras. En el plano financiero, el Plan recomienda a los Estados miembros que utilicen las ayudas financieras para lograr que el sector bancario normalice el crédito a la economía real y repercuta los recortes de los tipos oficiales de interés³. Aparte de esta recomendación, el Plan adopta medidas relativas al BEI, que incrementará sus intervenciones anuales en la Unión Europea en 15.000 millones de € en los dos próximos años (en forma de préstamos, capital en acciones, garantías y financiación a riesgo compartido, impulsando inversiones privadas) y al BERD, que aumentará en 500 millones de € anuales su actual financiación a

proyectos de inversión en los nuevos Estados miembros.

Medidas presupuestarias (fiscales y de gasto público). El segundo componente coyuntural del Plan se refiere a las finanzas públicas, en su doble vertiente de ingresos y gastos. Al respecto, el Plan recomienda a los Estados combinar medidas relativas a ambas vertientes, con la interpretación flexible del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, facilitada por la reforma de 2005. El esfuerzo presupuestario requerido por el Plan asciende a 200.000 millones de € (170.000 los Estados y 30.000 la UE), el 1,5% del PIB de la Unión Europea.

En cuanto al *gasto público*, el Plan recomienda medidas no sólo de *mayor* gasto, sino también de *mejor* gasto. Así, propone adelantar proyectos de inversión pública, incrementar temporalmente las transferencias públicas a desempleados u hogares de bajos ingresos, conceder garantías y subvenciones de crédito (que compensen la alta prima de riesgo que encarece los créditos de los bancos al público), así como incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética de empresas y hogares.

Por el lado de los *ingresos*, el Plan contempla la reducción de la fiscalidad sobre el trabajo (el impuesto sobre la renta del trabajo y las cotizaciones sociales) y el gasto (reducción temporal del tipo normal del IVA).

Según el Plan, la adopción de estas medidas coyunturales (financieras y pre-

³ El Plan no contiene medidas monetarias, pues no es el Consejo sino el Banco Central Europeo (BCE) quien tiene las competencias en materia de política monetaria y el Tratado establece que el BCE es independiente en esta materia y no debe aceptar ni pedir instrucciones.

supuestarias) debe ser *inmediata* (dada la gravedad de la crisis de demanda), *temporal* (para evitar un grave deterioro estructural y permanente de las cuentas públicas), *selectiva* (dirigidas a solventar los problemas coyunturales y estructurales que afectan a hogares y empresas) y *coordinada* entre Estados miembros (para multiplicar los efectos positivos de las medidas, pues la adopción de medidas individuales frente a la crisis sería inútil).

Reformas estructurales. Junto a las medidas coyunturales, el Plan propone un conjunto de reformas estructurales que brevemente se describen a continuación.

Reformas estructurales del Plan contra la crisis

Activación laboral

1. Puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo.
2. Crear demanda de mano de obra.

Dinamismo empresarial

3. Mejorar el acceso a la financiación para las pymes.
4. Reducir las cargas administrativas y fomentar la iniciativa empresarial.

Infraestructuras, energía y productos verdes

5. Aumentar las inversiones para modernizar las infraestructuras de Europa.
6. Mejorar la eficiencia energética de los edificios.
7. Fomentar el rápido arraigo de los productos “verdes”.

I+D+i, educación, tecnologías limpias e Internet

8. Incrementar la inversión en I+D, Innovación y Educación.
9. Desarrollar tecnologías limpias para los sectores de la construcción y el automóvil.
10. Internet de alta velocidad para todos.

Comisión Europea. *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*. COM(2008) 800 final.

Activación laboral. Para la activación del empleo, el Plan plantea varias acciones. Por un lado, una *Iniciativa europea de apoyo al empleo*, que impulsa políticas laborales activas⁴ y, por otro lado, medidas fiscales y de gasto público que fomenten el empleo, en particular el de trabajadores menos cualificados⁵.

⁴ Esta iniciativa contiene dos actuaciones. Por un lado, simplificar los criterios para la concesión de las ayudas del Fondo Social Europeo, adelantarlas y mejorarlas, con vistas a adaptar las cualificaciones a las vacantes de empleo actuales y futuras, reforzar los programas de activación para trabajadores poco cualificados (asesoría personalizada, reciclaje profesional intensivo, becas de autoempleo y de creación de nuevas empresas y otros), concentrando las ayudas en los más vulnerables. Por otro lado, revisar las normas del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización para que con mayor rapidez en sectores clave cofinancie formación y colocaciones de trabajadores despedidos y el mantenimiento de trabajadores cualificados.

⁵ Al respecto, el Plan establece que el Consejo adoptará, antes del Consejo Europeo de primavera de 2009, una propuesta de Directiva destinada a establecer tipos reducidos de IVA en servicios muy intensivos en empleo. También recomienda a los Estados miembros que reduzcan la fiscalidad que grava el trabajo (especialmente el de salarios más bajos). Y, además, propone medidas innovadoras (cheques de servicios de asistencia a economías domésticas y al cuidado de menores, subsidios temporales para la contratación de personas de los grupos vulnerables) que faciliten la creación de determinados tipos de empleos.

Dinamismo empresarial. De cara a impulsar dinamismo empresarial, el Plan plantea otras dos acciones. La primera versa sobre la financiación de las pymes a través de actuaciones del BEI y sobre las ayudas estatales a las empresas. En relación a estas últimas, el Plan recuerda que deben tener carácter *horizontal* y fomentar la investigación, la innovación, la formación, la protección del medio ambiente, el transporte y la eficiencia energética.

La segunda acción trata de reducir las cargas administrativas a las empresas, recomendando cosas como las siguientes: garantizar que en tres días y con coste cero se pueda crear una nueva empresa en cualquier punto de la Unión y que en una única ventanilla se pueda tramitar la contratación del primer empleado; velar por que las autoridades públicas paguen sus facturas por suministros y servicios en el plazo máximo de un mes, acepten la facturación electrónica y salden todo atraso adeudado por los organismos públicos; y reducir en un 75 % las tasas aplicadas a las solicitudes de patentes y a su mantenimiento y reducir a la mitad los costes de una marca comunitaria.

Infraestructuras, energía y productos verdes. En el tercer bloque el Plan plantea tres acciones, buscando con ellas modernizar las infraestructuras de Europa, mejorar la eficiencia energética de los edificios y fomentar el rápido

arraigo de productos “verdes”. Para modernizar las infraestructuras, el Plan acelera la ejecución de los Fondos Estructurales, impulsa proyectos transeuropeos de transporte, de interconexión energética e infraestructuras de banda ancha, así como actuaciones del BEI y el BERD en esa misma línea. Para mejorar la eficiencia energética el Plan, junto a recomendaciones diversas a los Estados⁶, plantea la creación de un Fondo para financiar proyectos a favor de la eficiencia energética y frente al cambio climático. Y para el arraigo de los productos “verdes”, el Plan propone a los Estados fijar tipos reducidos de IVA en los productos y servicios “verdes”, destinados a mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Actividades de I+D+i, educación, tecnologías limpias e Internet. En el cuarto bloque, el Plan enumera tres acciones: incrementar la inversión en I+D+i y educación, desarrollar tecnologías limpias en determinados sectores (construcción y automóvil) y facilitar la competitividad del conjunto de los sectores industriales, y lograr Internet de alta velocidad para todos. En relación a tecnologías limpias, el Plan propone tres iniciativas clave de colaboración público-privada:

Para el sector del automóvil, la *Iniciativa europea por unos coches verdes*, que incluye recomendaciones de reducción de impuestos de matriculación y circula-

⁶ Los Estados deben velar por que los edificios públicos, la vivienda privada y la social cumplan las normas europeas de eficiencia energética, sometiéndolas a certificación energética con regularidad. También deben plantearse la posibilidad de introducir una reducción del impuesto sobre bienes inmuebles para los edificios energéticamente eficientes. Asimismo, los Estados miembros deben reelaborar sus programas operativos de los Fondos Estructurales para consagrar una parte mayor a inversiones en eficiencia energética.

ción para los coches menos contaminantes y medidas a favor del desguace de los coches usados⁷.

Para la construcción, la *Iniciativa europea por unos edificios energéticamente eficientes*, que fomente las tecnologías verdes y el desarrollo de materiales y sistemas energéticamente eficientes en los edificios de nueva construcción o renovados.

Y para el conjunto del sector industrial, la *Iniciativa para las fábricas del futuro*, con el objeto de ayudar a que todas las ramas industriales, y especialmente las pymes, se adapten a la presión de la competencia mundial incrementando su base tecnológica.

Finalmente para lograr Internet de alta velocidad para todos, el Plan, con el apoyo de fondos públicos, busca ofrecer acceso a la banda ancha en las zonas

insuficientemente cubiertas y de elevado coste, a las que el mercado no llega, tratando de lograr cobertura universal de Internet de alta velocidad en 2010.

IV. Conclusiones

En suma, el Plan europeo parte de un diagnóstico que asume la gravedad de la crisis de demanda que afecta a las economías europeas, sin olvidar sus problemas estructurales. En consecuencia, impulsa una respuesta coordinada de los Estados miembros, utilizando intensamente las finanzas públicas (gasto público y fiscalidad) y los instrumentos financieros comunitarios para reactivar la demanda agregada, pero también reformas que afronten los problemas de competitividad, cohesión y medioambientales de las economías europeas.

⁷ Iniciativa financiada mediante contribuciones de la Comunidad, el BEI, el sector automovilístico y los Estados miembros. Al respecto, el Plan dispone que BEI facilitará créditos basados en costes a los fabricantes y proveedores de la industria del automóvil para financiar tecnologías que mejoren el rendimiento ambiental y la seguridad de los vehículos (por ejemplo, vehículos eléctricos).