

Inestabilidad política en el contexto europeo: Francia en el ojo del huracán

Malestar social en Francia: impacto económico a corto plazo

Las protestas de los chalecos amarillos en Francia estallaron en noviembre en respuesta a una subida de los impuestos sobre el combustible para reducir las emisiones de dióxido de carbono. Estimamos que, en promedio, estos impuestos iban a reducir la renta disponible de los conductores de vehículos diésel en 17 euros al mes en 2019 y en 9 euros al mes para los conductores de vehículos de gasolina (con perjuicio mayor en zonas rurales donde se usa el coche de forma recurrente). Además, si los impuestos, tal como estaba previsto, hubieran continuado aumentando hasta 2022, lo cual ahora es incierto, la reducción mensual acumulada de la renta respecto a 2018 hubiera sido de 68 y 36 euros al mes, respectivamente.

Estas protestas escalaron rápidamente hasta convertirse en un fenómeno nacional. Tal y como vemos en el primer gráfico, que usa la base de datos GDELT con información diaria de las protestas en Francia a partir de las noticias de diversos medios de comunicación, las protestas alcanzaron su apogeo en diciembre con el mayor nivel de movilización social de los últimos 10 años (mayor que las movilizaciones tras los atentados de Charlie Hebdo en enero de 2015 o de las protestas contra la reforma de pensiones de Sarkozy en otoño de 2010), aunque en enero y febrero perdieron fuerza de forma notable.

Centrándonos en las consecuencias económicas de estas movilizaciones, nuestras estimaciones sugieren que los repuntes transitorios de la incertidumbre política gala tienen un impacto relativamente contenido y poco persistente sobre la actividad económica de la eurozona:¹ como muestra el segundo gráfico, repuntes de la incertidumbre política en magnitudes como las de finales de 2018 típicamente tienen un impacto modesto y transitorio sobre el PIB de la eurozona.

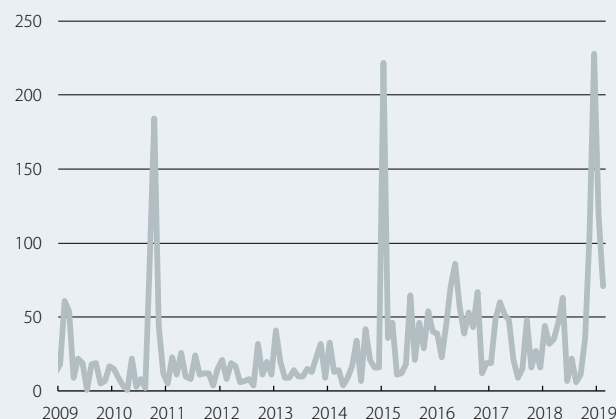
Por tanto, el impacto económico a corto plazo de la incertidumbre parece ser relativamente modesto, aunque, como sostienen otros analistas,² las protestas de los chalecos amarillos podrían haber lastrado la actividad por mecanismos distintos del de la incertidumbre, como el perjuicio directo que tuvieron las protestas sobre la actividad económica en el 4T. ¿Podemos dar carpetazo al tema? No, pues las derivadas a medio plazo pueden ser más significativas, tal y como veremos.

1. Estimamos un vector autorregresivo utilizando datos trimestrales desde enero de 2001 del PIB real y del índice de incertidumbre política de Francia y de la eurozona.

2. Véase Pouget, J., Tallet, F., Bour, R. y Rousset, C. (2018). «Du pouvoir d'achat, dans un contexte de ralentissement européen». Insee. Nota de coyuntura del mes de diciembre.

Francia: convulsión social

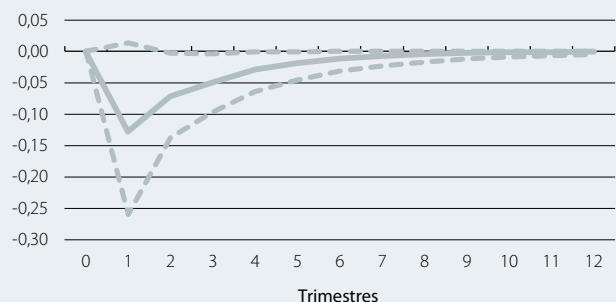
Número de protestas recogidas por los medios



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de GDELT.

Eurozona: respuesta a un shock de incertidumbre política (IPE) en Francia *

Impacto sobre el crecimiento intertrimestral del PIB de la eurozona (p. p.)



Nota: * Se aplica un shock de 65 puntos sobre el índice de incertidumbre política de Francia (variación intermensual observada en diciembre de 2018). Las líneas discontinuas representan los intervalos de confianza del 95%.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Eurostat y de Baker, Bloom y Davis (2016).

Ruido político y agenda reformista en Francia: tocada pero no hundida

Uno de los temas clave de cara a los próximos años es hasta qué punto este tipo de protestas pueden condicionar las agendas reformistas que se podrían impulsar en las economías avanzadas. En este sentido, Francia, tras las importantes protestas de los chalecos amarillos y la posterior reacción de sus gobernantes, constituye un caso de estudio particularmente interesante, especialmente si tenemos en cuenta que el 60% de la opinión pública ve con simpatía este movimiento.

Los chalecos amarillos son un movimiento heterogéneo y con ideologías muy diversas. Les une que, en gran medida, se trata de trabajadores de clase media-baja de zonas

rurales y suburbanas que se ven especialmente afectados por la subida de impuestos a los carburantes (al hacer un uso intensivo del vehículo para desplazarse). Es precisamente su heterogeneidad la que dificulta que pueda pasar de la movilización en las calles a presentar una candidatura política. Sin embargo, este perfil de los chalecos amarillos puede tener eco en otros países de Europa dado que en estos existe un sector de la población con características similares. Lógicamente, las conclusiones que extraigamos pueden darnos pistas sobre el futuro de los programas de reformas que se impulsen en otros países europeos con segmentos de la población descontentos.

En Francia, la Administración de Macron ha tomado nota de las protestas y ha actuado en tres frentes de forma simultánea: concesiones en materia social para aplacar las protestas (subida del salario mínimo en un 6,7%, marcha atrás en el alza del impuesto sobre carburantes, dejar de gravar las horas extras y reducción de impuestos a pensionistas que perciben menos de 2.000 euros mensuales), el lanzamiento de un gran debate participativo en el 1T 2019 para recabar la opinión de los ciudadanos sobre cuatro temas muy amplios (fiscalidad y gasto público, organización del Estado y servicios públicos, transición ecológica, y democracia y ciudadanía), y mensajes de firmeza anunciando que las grandes reformas que quedan pendientes van a abordarse en la segunda mitad del mandato (*coûte que coûte*). Según el propio presidente Macron se trata de «cambiar de método» y no «cambiar de rumbo». Pero, ¿qué reformas quedan pendientes? ¿Realmente se van a abordar? Vayamos por partes. Las grandes reformas que quedan pendientes para esta segunda parte del mandato son la segunda parte de la reforma laboral, la reforma de las Administraciones públicas, la reforma de las pensiones y distintas cuestiones fiscales.

Empezando por la reforma laboral, la actual ministra de Trabajo, Muriel Pénicaud, ha afirmado que esta sigue adelante, algo que resulta poco sorprendente si tenemos en cuenta que las reivindicaciones de los chalecos amarillos no han incluido críticas a las reformas laborales de Macron. Se trata de una reforma que, persiguiendo dinamizar el mercado laboral francés, se está debatiendo entre los agentes sociales y contempla ligar el subsidio de desempleo a la búsqueda de empleo, la extensión del subsidio a colectivos como los trabajadores por cuenta propia y los emprendedores, y medidas disuasorias para desincentivar el uso de los contratos temporales (el punto más polémico, ya que se está valorando la introducción de penalizaciones a las empresas en determinadas circunstancias). Todo ello acompañado de una reforma de la formación profesional y de los cursos de inserción para los parados jóvenes y de larga duración.

En cuanto a la reforma de las Administraciones públicas, el Gobierno ha pospuesto su discusión en el Consejo de

Ministros hasta el segundo trimestre del año, una vez se haya cerrado el gran debate nacional de estos meses. En otras palabras, en función de las conclusiones a las que se llegue sobre cuál debe ser el peso de las Administraciones públicas y cómo deben proveer sus servicios, se modulará el contenido de la reforma. Recordemos que se trata de una reforma ambiciosa cuyo objetivo inicial era reducir en 50.000 funcionarios la Administración central antes de 2022 e introducir nuevas formas de remuneración ligadas al mérito. Actualmente, existen dudas de que se acabe impulsando esta reforma en los términos en los que estaba originalmente concebida para no generar nuevas movilizaciones a gran escala que aumenten el desgaste gubernamental.

Sobre la reforma de pensiones, esta pivota en torno a un sistema por puntos, que se acumularán en una cuenta única y que se traducirán en una pensión mensual, teniendo en cuenta criterios como el número de años cotizados y la esperanza de vida media en Francia en ese momento. Se trata de una reforma que ya se ha ido postergando en diversas ocasiones y lo más probable es que, en la actual coyuntura, no se apruebe hasta el último tramo del mandato (además, no entraría en vigor hasta 2025 y no cambiaría la edad de jubilación).

Finalmente, en cuanto a las cuestiones fiscales pendientes, lo más probable es que veamos una cierta relajación de los objetivos en lo que queda de mandato. De hecho, las concesiones del Gobierno galo harán muy difícil que los objetivos de consolidación fiscal anunciados en el inicio del mandato se puedan cumplir. Según el instituto de análisis iFRAP, los actuales planes presupuestarios del Gobierno, que contemplan bajar el gasto público del 56% del PIB de inicio de mandato hasta el 52% en 2022, se basan en una previsión demasiado optimista de crecimiento real del PIB (1,7% anual entre 2019 y 2022, mayores que las nuestras y las de la mayoría de analistas) y, para corregirlo, sería necesario un recorte adicional del gasto de como mínimo 30.000 millones de euros.³ Algo difícilmente alcanzable según parece desprenderse de la modulación de la política económica anunciada tras las protestas de los chalecos amarillos.

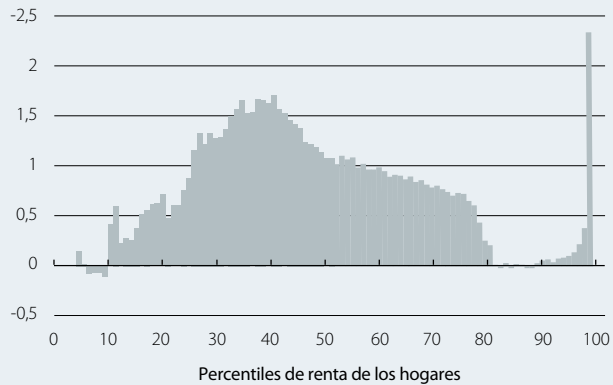
¿Cuál es el balance de las reformas en estos momentos? Según el iFRAP, en la actualidad, Macron está cumpliendo un 33% de las promesas electorales de forma clara, un 40% hasta cierto punto y no está cumpliendo un 27% de estas.

En definitiva, la agenda reformista de Macron está mostrando resiliencia, especialmente en lo concerniente al mercado laboral. Ello es especialmente acuciante en un país cuyas rigideces de mercado laboral implican que la

3. Véase Verdier-Molinié, A. (2018). «Dépenses publiques : ce gouvernement ne fait pas plus d'efforts que sous Hollande». Fondation iFRAP.

Francia: efectos de los presupuestos de 2019 sobre la renta disponible neta de los hogares

Aumento de la renta disponible (%)



Fuente: CaixaBank Research a partir de Jelloul, B. M. et al. (2018). «El Presupuesto 2019: impacto sobre los hogares», Note Institut des Politiques Publiques n.º 37.

tasa de paro entre los trabajadores de baja calificación sea del 18% y que entre 300.000 y 400.000 vacantes en Francia no se cubran debido a la escasez de candidatos con la preparación necesaria. Con todo, debido a la fuerte contestación social, es muy posible que se avance con un ritmo más acompasado y el Gobierno tenga que realizar mayores concesiones de carácter social para lograr que las ganancias de sus políticas estén más repartidas que hasta ahora: las estimaciones sugieren que el presupuesto de 2019 no implica un aumento de la renta disponible para el 10% de la población con menos ingresos y, en cambio, aumenta la renta disponible del 1% más rico en un 2,4% (mucho más que el 1,0% de promedio para la población en los percentiles de 10 a 80). Además, el Ejecutivo ha pausado algunas medidas y subordinará algunas de sus principales líneas de actuación en su segunda mitad de mandato al debate abierto a la ciudadanía. ¿Qué ocurrirá? Una cosa está clara: el ruido político ha mostrado en Francia que es capaz de condicionar de forma nada desdeñable el alcance de la agenda reformista que se quería implementar.

Javier García-Arenas y
Javier Ibáñez de Aldecoa Fuster