

Estudios sobre la Economía Española - 2020/16

Aspectos económicos de la crisis del Covid-19

Boletín de seguimiento no. 3

Florentino Felgueroso (FEDEA)

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Aspectos económicos de la crisis del Covid-19*

Boletín de seguimiento no. 3

Junio de 2020

Florentino Felgueroso (FEDEA) y
Angel de la Fuente, (FEDEA e IAE-CSIC)

Resumen

Este documento es el tercero de una serie de boletines de seguimiento de la crisis del Covid. En él se recopila una batería de indicadores de los efectos de la pandemia sobre la actividad económica y las cuentas públicas, se analizan y valoran las principales medidas económicas que se han tomado en relación con ella en las últimas semanas y se ofrece un análisis detallado de la evolución del mercado de trabajo en las últimas semanas. En este número se incluye también una tribuna invitada firmada por Alfonso Novales.

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Marcel Jansen.

¹ Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009, Commission on the measurement of economic performance and social progress

Índice

1. Introducción	2
2. Tribuna invitada. Mirando al futuro en tiempos difíciles (Alfonso Novales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)	3
3. El impacto económico y presupuestario de la crisis. Una batería de indicadores de seguimiento	9
4. Medidas adoptadas para paliar los efectos económicos y sociales de la crisis	20
4.1. La respuesta del Gobierno español	20
- Principales medidas	21
- Valoración y algunas propuestas	22
4.2. Medidas adoptadas por las instituciones europeas	24
5. El mercado de trabajo: un análisis detallado	25
- Evolución de la afiliación, demanda, contratación y paro	26
- Evolución territorial del empleo: la desescalada	29
7. Resumen de los trabajos más relevantes publicados por Fedea sobre la crisis del Covid-19 desde el anterior boletín	33
Anexos	
1. Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis	35
a. Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales	35
b. Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos	36
c. Apoyo a familias vulnerables	38
d. Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL	41
e. Otras medidas	41
2. Calendario del proceso de desescalada	42
Referencias	
- Normativa más relevante	44
- Otras referencias	45
- Fuentes estadísticas	46

1. Introducción

Este documento es el tercer boletín de seguimiento de la crisis del Covid que publica FEDEA. Se trata de un número un tanto atípico que se publica sólo diez días después del anterior con el fin de adaptar nuestra fecha de salida al calendario de publicación de muchas de las estadísticas que analizamos. Por este motivo, el boletín es algo más corto de lo habitual e incluye sólo parte de las secciones centrales, en algún caso con una estructura algo diferente, acompañadas de una tribuna invitada que en esta ocasión firma Alfonso Novales, miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Nuestra batería de indicadores muestra ya de forma muy clara los efectos de la pandemia sobre las cuentas públicas mientras que la actividad y el empleo se mantienen en niveles extremadamente bajos, similares a los de abril. También comienzan a observarse indicios esperanzadores, como el repunte del 26% en la contratación, la reducción en casi 400 mil efectivos del colectivo de trabajadores afectados por ERTes y el aumento de la afiliación a la Seguridad Social en casi 200 mil. Todo esto sugiere que la economía española habría tocado fondo en las últimas semanas y podría estar iniciando un incierto proceso de reactivación en paralelo al desconfinamiento, que habrá que seguir con atención en los próximos meses y facilitar con las medidas oportunas. Por el momento, sin embargo, la situación sigue siendo muy preocupante, con una tasa de paro efectiva del 36%, sólo cuatro décimas por debajo de la de abril.

La medida más importante que se ha adoptado desde la publicación del boletín anterior ha sido sin duda la creación de una renta mínima nacional (ingreso mínimo vital, IMV) que se articula como una prestación no contributiva de la Seguridad Social y se financia por tanto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La prestación persigue combatir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando a todo hogar una renta mínima que permita cubrir sus necesidades básicas, calculadas en función de su tamaño y características. Con la creación del IMV se colma, aunque con un retraso considerable, la principal laguna que persistía en las medidas adoptadas para proteger a los hogares de los efectos de la crisis del Covid, introduciendo una prestación de cierre que cubre a aquellos colectivos, como los parados de larga duración, que no están protegidos por los programas existentes de sustitución de rentas laborales. Esta prestación sin embargo no se concibe como una medida de emergencia para paliar los efectos de la crisis sino como una herramienta permanente de lucha contra la pobreza y la exclusión social que busca reforzar uno de los flancos más débiles de nuestro sistema de protección social.

Aunque esto hacía mucha falta, el diseño de la nueva prestación plantea algunos problemas importantes que convendría tratar de corregir durante su tramitación parlamentaria. El primero de ellos tiene que ver con los incentivos. Con una posible excepción que sólo afectaría a una pequeña minoría, la norma establece un tipo efectivo de gravamen del 100% sobre las demás rentas de los beneficiarios puesto que la prestación se reducirá en la misma cuantía en la que aumenten sus otros ingresos declarados, dejándoles sin incentivos económicos para buscar un trabajo o trabajar más tiempo, salvo que sea “en negro.” El segundo aspecto mejorable del diseño del IMV es la decisión de ligar su cuantía a los ingresos del año anterior en vez de adoptar una referencia más reciente. Aunque se introduce una excepción para este año para acelerar la llegada de las ayudas a las víctimas del Covid, en condiciones normales el

procedimiento adoptado generará un retraso muy considerable en la percepción de una ayuda que debería ser rápida dada su naturaleza de último recurso para la cobertura de necesidades básicas. Finalmente, y dejando de lado los posibles conflictos de competencias, la norma no resuelve satisfactoriamente la complicada cuestión de la coordinación con las CCAA. Esto afecta al diseño de la prestación, pues la renta estatal se introduce antes de que se hayan podido adaptar las rentas autonómicas a la nueva situación, y también a su gestión porque el Estado dependerá en la práctica de los servicios sociales y de empleo autonómicos para llegar a los que más necesitan la prestación y para tratar de facilitar su inserción en el mercado de trabajo, lo que podría resultar complicado si estas administraciones no perciben el IMV como un programa propio.

Nuestro análisis del mercado de trabajo revela importantes diferencias territoriales en la evolución del empleo en función de la fecha de acceso a las distintas fases de la desescalada. Los territorios que accedieron el 11 de mayo a la fase 1 han recuperado en mayo un 31.5% de la afiliación perdida en marzo y abril, mientras que los que accedieron el 25 de mayo sólo recuperaron un 9.1%. Varias provincias del primer grupo han recuperado ya el nivel de afiliación de finales de febrero, o están muy cerca de hacerlo. En el segundo grupo destacan la Comunidad Autónoma de Madrid y la provincia de Barcelona, que sólo han recuperado un 8 y un 6,8% de la afiliación perdida respectivamente. Si sustraemos de la afiliación a los afectados por ERTE para calcular el empleo efectivo, la recuperación es mucho menor en todos los territorios. Para los que accedieron el 11 de mayo a la fase 1 sería de un 17,5%, para los que accedieron el 18, un 15,2%, y para los que lo hicieron el 25 de mayo, de un 7,8%. La mayoría de las provincias no alcanza el 20% de recuperación.

2. Tribuna invitada.

Mirando al futuro en tiempos difíciles

Alfonso Novales (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)

Atravesamos momentos difíciles, que nos fuerzan a considerar el modo de encontrar un balance entre salud y bienestar económico, dilema tremendamente delicado por su propia naturaleza, al que hace tan sólo unos meses no sospechábamos que tendríamos que enfrentarnos. Para agravar la situación, las decisiones que puedan conducir a un equilibrio entre ambos, salud y bienestar, se toman en contextos que encierran gran incertidumbre acerca de sus posibles consecuencias. Si queremos salir reforzados de esta crisis sanitaria y económica hemos de reflexionar sobre nuestras limitaciones como sociedad y trazar una estrategia en busca de objetivos comunes de futuro. Requiere que busquemos puntos de acuerdo, dejando de lado protagonismos personales e intereses que solo benefician a unos pocos.

En aras del necesario rigor, no conviene ignorar en dicho análisis los desarrollos que se han hecho en las últimas décadas desde el ámbito de la investigación y el pensamiento económico en relación con el modo en que los agentes económicos toman sus decisiones y la manera en que éstas se entrecruzan en las relaciones establecidas en mercados formales e informales. Las decisiones de los agentes privados y públicos, sobre consumo, inversión, trabajo tienen consecuencias y generan resultados a lo largo de un período de tiempo que puede ser largo; se toman, además, en un contexto de incertidumbre acerca de dichos resultados, tanto en su intensidad como en su duración temporal. Las consecuencias resultantes dependerán, en la mayoría de los casos, de las

interacciones con otros agentes que tampoco disponen de información completa, y seguramente diferente de aquella de la que dispone el decisor.

Previsiones y objetivos

Desde el inicio de las medidas de distanciamiento social para combatir la pandemia, distintos grupos de análisis e instituciones económicas han publicado evaluaciones del impacto que la crisis desatada por el coronavirus puede tener sobre las distintas economías y, en particular, sobre la economía española. Respondían al natural deseo de conocer el previsible impacto que la pandemia pudiese tener sobre las rentas y el bienestar de los ciudadanos. Fue evidente desde el inicio de la crisis que el Producto Interior Bruto (PIB) experimentará un notable retroceso este año. La Encuesta de Población Activa del primer trimestre y el registro de paro de los últimos meses han sido bastante elocuentes en cuanto a la magnitud y rapidez de la destrucción de empleo, reforzando con ello la muy negativa percepción acerca del comportamiento de la actividad productiva durante este año. Sin embargo, quizá no sea el momento de centrarnos en la magnitud de la inevitable recesión, o de la figura que adoptará la senda de recuperación del PIB. En primer lugar, porque los economistas no hemos resuelto bien la medición de la incertidumbre asociada a nuestras estimaciones y es poco habitual que aportemos medida alguna de la misma. La incertidumbre actual sobre cualquier predicción económica es grande, al incorporar supuestos acerca de la evolución de la pandemia y del comportamiento de consumidores y empresas. En segundo lugar, porque no es evidente que el PIB deba servir de guía fundamental para la política económica; su relevancia como indicador de bienestar ya ha sido discutida en trabajos bien conocidos.¹ Al no reflejar la distribución de rentas, no permite evaluar la incidencia que la crisis está teniendo sobre la sociedad. Basta que pensemos que no es lo mismo una caída trimestral del PIB de un 10% a ritmo anual, junto con un aumento de 1.000.000 de parados, que con un incremento de 100.000 parados. La cuestión es que, especialmente en estos momentos tan trágicos, no debemos distraernos de lo fundamental, que es evitar la destrucción de empleo, primero, y la recuperación del mismo, después. En este sentido, sin duda los ERTE han jugado un buen papel, aunque la corta historia de los mismos no ha permitido pulir suficientemente su normativa de modo que hubieran podido tener una aplicación más amplia. En este momento, convendría centrarse en realizar un análisis institucional que trate de minimizar la pérdida de puestos de trabajo y que considere todas las vías disponibles para generar incentivos temporales a la creación de puestos de trabajo.

No debemos distraernos con la evolución del PIB; estará condicionada por la eficacia que podamos tener en la recuperación del empleo, sobre la que podemos tener cierto control, y por otros aspectos, como la demanda de servicios turísticos por parte de extranjeros, sobre la que podemos hacer mucho menos. En este sentido, es indudable que la provisión de prestaciones de desempleo para los trabajadores en ERTE, siendo generosa con aquellos que no cumplieran los requisitos para su percepción, junto con las ayudas concedidas a autónomos, ha sido muy importante para el mantenimiento de rentas de muchos colectivos. Para financiar este nivel de ayudas, así como para mantener el máximo número posible de puestos de trabajo, España necesita recursos externos.

¹ Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009, Commission on the measurement of economic performance and social progress

Europa

Por eso es muy importante la ayuda que pueda provenir de la UE, tanto en términos de liquidez a través del BCE, como de ayudas fiscales por parte de distintos organismos europeos. Tras el fiasco inicial de su presidenta, el BCE ha mostrado una respuesta contundente y clara, mediante las compras de deuda en el mercado secundario, lo que permite conducir fondos a los Estados; eso sí, incrementando éstos su deuda. Aun facilitando liquidez a los gobiernos, esta intervención del BCE requiere que los Estados emitan deuda, asumiendo un coste mayor (es decir, pagando una rentabilidad mayor) que el que asumiría la UE como ente emisor si emitiera bonos y distribuyera los fondos recibidos entre los Estados. Por eso se ha pedido repetidamente la emisión de algún tipo de deuda por parte de la UE. La respuesta inicial de la UE fue más que tibia, como en crisis anteriores; posteriormente se han puesto en marcha varios mecanismos de ayuda financiera: un programa de subvenciones para seguro de desempleo (SURE), el fondo de rescate Mede, y un paquete del BEI de ayudas a empresas. El Fondo de Reconstrucción Europea, que requerirá emisión de deuda europea, está todavía pendiente de aprobación, y parece que impondrá condiciones acerca de cierta modernización de la estructura productiva en consonancia con los objetivos medioambientales y digitales de la UE. Es frecuente escuchar quejas acerca de tal tipo de condiciones vinculadas a la concesión de ayudas, pero hemos sufrido un enorme golpe en términos de producción y empleo, continuamos teniendo un mercado de empleo disfuncional y estamos alejándonos de los líderes en el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación e inteligencia artificial y en transferencia energética. Hemos de utilizar muy eficazmente las ayudas que nos lleguen para progresar; no podemos repetir los despropósitos cometidos en la aplicación de fondos europeos tanto tras nuestro ingreso en la UE como con motivo de la crisis financiera de 2008.

Es evidente que la solidaridad entre miembros de la UE es limitada. En el debate europeo ha vuelto a surgir la visión de una dicotomía entre países cumplidores, en mejor situación económica y con menos afectación por el coronavirus y países derrochadores, con peor situación financiera y mayor afectación. Obran en esta visión conceptos trasnochados, pero conviene reconocer que también hay alguna razón objetiva. Si bien no se puede pedir la excelencia económica a todos los países, sí se puede pedir el esfuerzo exigible, y la Comisión Europea ha dado a España hace unos días una reprimenda por el limitado esfuerzo fiscal en cumplir sus compromisos durante 2019. Mala carta de recomendación para solicitar que otros se endeuden conjuntamente con nosotros. Pero es cierto que la UE está muy lejos de lo que debería ser una auténtica unión económica y financiera, con pretensiones de evolucionar en algún momento hacia una unión política. Algo que viene sugerido desde hace tiempo por la relevancia que ha cobrado desde la crisis financiera el Consejo Europeo, en detrimento del Parlamento Europeo, limitando así el nivel de democracia de una potencial unión de ciudadanos europeos. También en Europa se echa en falta la existencia de un proyecto común.

Limitaciones presupuestarias

España ha instrumentado la financiación de seguro de desempleo a los trabajadores incluidos en un ERTE, así como el pago de rentas a trabajadores autónomos, ambas medidas muy necesarias, dada la brusca caída de rentas de muchos hogares. La introducción de un sistema de renta mínima entraba en el programa de gobierno para esta legislatura, y la crisis ha acelerado el diseño de un ingreso mínimo vital, finalmente aprobado en Consejo de Ministros hace unos días. Seguramente favorecido por una propuesta anterior de la AIREF, se ha podido hacer con cierta rapidez, prestando

atención a una alineación correcta de incentivos en cuanto a la participación activa en el mercado laboral y a su relación con programas similares ya existentes en las CCAA, si bien es pronto para saber si llegará a todas las familias necesitadas. Es una medida sin duda razonable, pero presupuestariamente costosa y difícilmente reversible, y es una lástima que no se haya podido tener un debate social más reposado, considerando distintas alternativas y buscando un consenso amplio que garantizase su estabilidad.

Esto muestra que para que las políticas resulten eficaces, es conveniente que estén ya en vigor y, preferentemente, activas, cuando han de aplicarse con intensidad. Algo similar puede decirse de los ERTes, respecto de los que han surgido reclamaciones, tanto en el derecho a percibir remuneración, como en el retraso con que ésta se va a hacer efectiva. Cuando se produce una drástica sequía de rentas, las políticas de asistencia deben aplicarse lo antes posible, no con un retraso de dos o tres meses. Que sean políticas todavía recientemente introducidas, junto con las carencias de nuestra Administración digital, explica estas fricciones. No haber considerado otro tipo de ayudas más inmediatas puede quizá deberse al hecho de que la situación presupuestaria de España, con una deuda previa a la crisis en torno al 100% del PIB y una manifiesta dificultad en reducir el déficit, incluso incumpliendo los compromisos con la UE, no permite ninguna alegría, siendo necesario conocer la disponibilidad de ayudas de la UE para saber cuál es la capacidad de maniobra con que contamos.

La consecuencia es que nuestros programas domésticos de ayuda han heredado en parte la lentitud en la toma de decisiones en la UE sobre los programas de ayuda que pueden ser más interesantes para España, ya sea porque impliquen un coste inferior a la emisión de deuda con el sello español, o por venir en la forma de subvenciones con ventajas en cuanto a plazo de devolución y coste. Sin embargo, aun siendo criticable que la UE no esté en condiciones de mostrar más claramente su solidaridad interna, lo que suscita serias dudas acerca de su viabilidad como unión económica, no cabe culpar a Europa de nuestra situación presupuestaria.

Retos pendientes. La importancia del capital social

La crisis financiera iniciada en 2008 ilustró, aún con mayor crudeza que en otras ocasiones, las deficiencias de nuestro sistema laboral, en el que toda recesión genera una fuerte destrucción de empleo. Muchas son las razones y han sido muy bien documentadas por los especialistas en los últimos años. La ineficiencia del mercado de trabajo se refleja en el elevado volumen de contratos temporales², la elevada tasa de paro, especialmente entre jóvenes, y la persistencia del desempleo, con un alto número de parados de larga duración. Las políticas activas de empleo no funcionan y la agencia pública de empleo apenas encuentra ocupación a los parados registrados. La formación ofrecida a los parados no responde a un escenario en el que las nuevas tecnologías van a tener un peso importante en los puestos de trabajo que se vayan a crear en el futuro. Ni tampoco el sistema educativo español, en general, ha dado pasos significativos en tal dirección, lo que nos hace perder diariamente posiciones respecto de otros países mucho más ágiles en la toma de decisiones y con mayor flexibilidad en la modificación de sus currículos docentes.

Precisamente en situaciones de elevada incertidumbre es cuando más importante resulta la confianza de la sociedad en sus instituciones. Una inspección informal sugiere que

² Cada día se dan de alta o baja en la Seguridad Social, en promedio a lo largo del año, cerca de 100.000 trabajadores.

uno de los parámetros que puede estar influyendo más en el éxito relativo de algunos países en la lucha contra la actual pandemia es precisamente su capital social, es decir, el grado de confianza que cada ciudadano tiene en los demás y en las instituciones. Evidentemente, nada que pueda cambiarse a corto plazo, pero que puede explicar, al menos en parte, el buen comportamiento de un país en aspectos como educación, sanidad, medio ambiente, o delincuencia. Nada mejor para generar confianza que percibir que los gobiernos se ocupan de mantener la seguridad jurídica y el cumplimiento de las normas y contratos; en definitiva, una buena calidad institucional. Es asimismo importante que la sociedad perciba que sus representantes políticos se preocupan realmente del bienestar de los ciudadanos como primer objetivo, sin supeditarlos a sus intereses personales o de grupo político.

Es relativamente sencillo para una sociedad apreciar si el parlamento es un lugar donde se establece la discusión acerca de las cuestiones relevantes para los ciudadanos desde distintas posiciones políticas y donde se establecen los acuerdos oportunos con un compromiso duradero de cumplimiento; o, por el contrario, si es un lugar donde únicamente se produce confrontación, incluso trivializando los elementos del debate, porque la permanencia en el poder que proporciona el gobierno del país es el objetivo fundamental de cada grupo. En palabras de Adela Cortina, los políticos no deben ser los protagonistas; los políticos son los gestores que deben utilizar los medios a su alcance para perseguir el bienestar de los verdaderos protagonistas, los ciudadanos.

Esta es una cuestión profundamente relevante, y que condiciona en gran medida los efectos que pueda tener una determinada intervención del gobierno. Por eso es especialmente agravante el desprecio que se ha tenido en España, pero también en muchos otros países, por la evaluación de las políticas económicas, hasta el punto de que sus gobernantes puedan creer, y afirmar, que un problema ha sido resuelto cuando se aprueba una ley o se establecen las normas que han de regir una determinada política, sin supervisar posteriormente su implementación efectiva y los efectos reales de las mismas. Por ejemplo, es claro que si los ciudadanos perciben inseguridad jurídica, porque las normas son confusas, o porque han sido revertidas en ocasiones en el pasado, bien serán muy cautos antes de tomar el tipo de decisiones que los gobernantes pretenden estimular con la aplicación de una determinada política.

Nada sería más trascendente para nuestro futuro como sociedad que la búsqueda de lo que nos une, el diseño de una estrategia de futuro con firmes compromisos de acuerdos sobre los aspectos comúnmente aceptados y el establecimiento de objetivos sobre los pilares sociales basados en el reconocimiento de la necesaria solidaridad transversal e intergeneracional.

Empresas, emprendimiento

Un 95% de las empresas españolas son pequeñas, con menos de 10 empleados, pero crean un porcentaje importante del empleo. La mayoría tiene la propiedad y, con ella, el riesgo, concentrados en pocas personas. Este grupo incluye también muchas empresas innovadoras, creadas al hilo de desarrollos tecnológicos, en ocasiones como spin-off emergentes de algunos de nuestros centros de investigación. No es momento de entrar en las razones que conducen a esta asimetría de tamaño empresarial, pero es nuestra realidad, y hemos de contar con empresas de estas características para una buena parte de nuestro progreso tecnológico y nuestra capacidad de generación de iniciativas productivas, de exportación de tecnología y servicios, y creación de empleo cualificado. Y, sin embargo, daría la impresión de que en el debate público nos referimos todavía a

las empresas como grandes estructuras, en las que el trabajador es sistemáticamente explotado. Especialmente llamativo ha sido el reciente acuerdo entre partidos para revertir la reforma laboral de 2012, sin consultar con ningún representante empresarial. No sólo muestra una total ignorancia de las empresas como elemento de progreso, sino que, aun sin ánimo de entrar en el debate político, aprovecha una situación de excepcionalidad, difícilmente apropiada, en la que habría que potenciar la creación de empleo.

Si no queremos perder definitivamente el tren del progreso tecnológico, necesitamos cuidar mucho más la empresa como elemento innovador, generador de empleo y de rentas, dinamizador de la actividad social y cultural, y potenciar su participación en el sistema educativo, y su potencial papel canalizador en una actividad pública en I+D+i mucho más decidida y relevante que la que hemos seguido hasta ahora.

Conviene recordar los múltiples casos en que las relaciones económicas se establecen en un contexto de incertidumbre, donde las partes tienen, además, información diferente respecto a la calidad que ofrece cada una de ellas. El vendedor de un coche usado sabe más acerca del verdadero estado del coche que el potencial comprador, el trabajador que acude a una entrevista laboral sabe más acerca de su capacidad que quien le entrevista; el solicitante de un crédito conoce mejor su capacidad de devolución del mismo que quien le evalúa. La teoría económica ha analizado estas situaciones y nos orienta sobre cómo establecer contratos que repartan adecuadamente entre las dos partes el riesgo que tales relaciones conllevan. Incluso cuando los agentes involucrados en la transacción cuentan con la misma información es eficiente que el riesgo se distribuya entre ellos: el gestor de fondos debería tener un componente de su comisión vinculada a los resultados obtenidos, el jardinero debería incluir alguna medida de resultados en su factura anual, etc...

En una economía de mercado actual, la empresa debe verse como una iniciativa de riesgo en las distintas facetas que realiza: contratación de trabajadores, inversión, innovación y comercialización. Riesgo que asumen los accionistas, quienes invierten su capital desconociendo de antemano cuál es la rentabilidad que obtendrán del mismo. Si el trabajador recibe un salario no contingente, no existe distribución del riesgo. Por las razones mencionadas, será generalmente óptimo que el salario tenga un componente de resultados, ya sea basado en la productividad del trabajador, cuando esta puede medirse, o en los resultados de la empresa. Sin caer en los excesos: es discutible que los elevados bonus que perciben algunos profesionales en el mundo financiero, y la consultoría económica o jurídica, se correspondan con su productividad y, en todo caso, el sistema debe establecerse para todos los trabajadores de la empresa, no tiene sentido que exista únicamente para altos ejecutivos, convirtiéndose de este modo en una importante fuente adicional de ingresos para este grupo. Cuando el trabajador comparte el riesgo, será natural en muchos casos que también tenga capacidad de opinar sobre la organización de la actividad productiva; las experiencias internacionales en este aspecto son positivas, si bien se hacen en un entorno de relaciones laborales diferente del nuestro.

Tampoco cabe en esta visión el mantra tan repetido en las últimas décadas de que el objetivo fundamental de la empresa es la creación de valor para los accionistas algo que, afortunadamente está siendo puesto en cuestión estos días. Es esta una visión lejana del adecuado contexto intertemporal en el que deben enmarcarse las decisiones empresariales y la planificación de la inversión y la innovación. Es natural que la empresa busque rentabilizar su capital, pero también debe preocuparse del bienestar de sus trabajadores que, en definitiva son uno de sus principales activos, y de reinvertir parte de sus beneficios, creando así valor para la sociedad. Por otro lado, los modos de

trabajo y con ellos, las relaciones laborales, van a cambiar notablemente; también lo debe hacer la visión de la empresa, como elemento de creación de valor económico y social, innovación y progreso.

Final

La situación actual es especialmente extraordinaria en cuanto a su impacto sobre el empleo. Es momento de centrarse en minimizar su destrucción e incentivar su creación, una vez que las empresas retoman su actividad. No es momento para distraerse con previsiones de otros indicadores, tradicionalmente importantes, pero que no reflejan la distribución del impacto social de la crisis y no reflejan adecuadamente los notables elementos de incertidumbre a que están sujetas. Las medidas de mantenimiento de renta en España han sido acertadas, pero se ven limitadas por la existencia de colectivos fuera de los circuitos administrativos necesarios para su ejecución, por las limitaciones que exige una situación presupuestaria difícil, y la lentitud en la recepción de algunas de las posibles ayudas europeas. Posiblemente sea cierto que es en momentos de crisis cuando se producen las grandes transformaciones; si así fuese, quizá la más relevante para España sería la recuperación de la confianza en las instituciones. Podría comenzar con un debate sobre el proyecto de sociedad que querríamos tener en los próximos treinta años y el establecimiento de acuerdos con un firme compromiso de mantenimiento sobre los aspectos relativos a educación, innovación, sanidad, empleo y pensiones que puedan ser comunes a los representantes de las distintas posiciones políticas.

3. El impacto económico y presupuestario de la crisis. Una batería de indicadores de seguimiento

En esta sección se recopila una serie de indicadores para facilitar el seguimiento de los aspectos económicos y presupuestarios de la crisis del Covid-19. El Cuadro 3.1 muestra las variables elegidas, divididas por bloques, con la fuente de la información entre paréntesis. Algunos indicadores están disponibles casi en tiempo real con frecuencia diaria, pero la mayor parte de ellas tienen frecuencia mensual y se publican con un retardo de entre dos semanas y dos meses. Los Gráficos 3.1-3.6 resumen la evolución de los distintos indicadores. En la mayor parte de los casos, los datos ya disponibles para 2020 se muestran junto con la serie mensual completa de 2019, que servirá como referencia de lo que podría ser un año “normal” tirando a bueno.

El primer bloque de indicadores tiene que ver con el patrón de uso del tiempo de la población española. Estos indicadores se construyen utilizando datos elaborados por Google a partir de la geolocalización de los teléfonos móviles de sus usuarios y miden el tiempo pasado en cada lugar, medido en relación con el nivel medio observado durante un período de cinco semanas anteriores al comienzo de la epidemia (del 3 de enero al 6 de febrero de 2020).

Como se aprecia en el Gráfico 3.1, las medidas de confinamiento que se adoptaron a mediados de marzo para reducir el ritmo de contagios tuvieron un efecto dramático sobre los patrones de comportamiento y movilidad de los españoles, con enormes consecuencias económicas, especialmente en aquellas actividades que sólo pueden desarrollarse presencialmente. Tras la proclamación del estado de alarma, el tiempo que la población pasa en casa aumentó rápidamente hasta estabilizarse durante varias semanas en torno a un 30% por encima del nivel anterior al inicio del estado de alarma, mientras que el tiempo de permanencia en el centro de trabajo se redujo en torno al 70% como resultado del cierre de muchas actividades, el crecimiento del paro y el

aumento del teletrabajo. El descenso de la movilidad se aprecia también en el marcadísimo descenso del tiempo dedicado a actividades de ocio y consumo no esencial y en el uso del transporte público. Comenzando a mediados de abril, sin embargo, los patrones de movilidad y uso del tiempo comienzan a normalizarse suavemente. Destaca el comportamiento del índice de permanencia en el centro habitual de trabajo, que recupera más de 30 puntos en mes y medio tras haber alcanzado un mínimo de 24 el día 10 de abril.

Cuadro 3.1: Indicadores de seguimiento

Indicadores de movilidad y uso del tiempo

- Tiempo pasado en el hogar, el centro habitual de trabajo, el transporte público y actividades recreativas y de consumo no esencial. Todas las variables se miden en términos relativos a la media observada durante cinco semanas poco antes del inicio de la crisis. (Google, 2020, Informes de movilidad local sobre el Covid-19).

Indicadores de actividad en tiempo real

- Consumo eléctrico. Consumo medio diario durante cada semana en el conjunto del país, medido en origen (“en barras de central”) en términos relativos al mismo período del año pasado. (REE, 2020)
- Gasto de los consumidores por medios electrónicos: media móvil de 7 días, en términos relativos al mismo período del año pasado (BBVA Research, 2020).

Mercado de trabajo

- Paro registrado a fin de mes. (SEPE, 2020a, Resumen estadístico mensual)
- Afiliación a la Seguridad Social a fin de mes (MTSS, 2020, Boletín de Estadísticas Laborales). El dato generalmente se publica antes a través de una nota de prensa a la que suele acompañar un archivo Excel con datos detallados, incluso diarios, de afiliación. La nota se cuelga en la página web del Gabinete de Comunicación de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social: <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/inicio>
- Contratos de trabajo registrados durante el mes (SEPE, 2020a, Resumen estadístico mensual)
- Demandantes con relación laboral, grupo en el que se incluyen los trabajadores afectados por ERTes (SEPE, 2020b, Estadística de demandantes de empleo, Cuadro 1.11)
- Beneficiarios de prestaciones por desempleo (MT, 2020, Estadística de Prestaciones por desempleo)
- Gasto en prestaciones por desempleo (MT, 2020, Estadística de Prestaciones por desempleo)
- *Nota:* Los datos provisionales de prestaciones de abril provienen de una nota de prensa del SEPE <http://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias.html> y los de beneficiarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad de una nota de prensa del Ministerio de Seguridad Social: <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3793>:

Ingresos tributarios

- Ingresos tributarios netos recaudados por la Agencia Tributaria estatal y parte de los mismos que corresponde al Estado y a las CCAA. (AT, 2020, Informes mensuales de recaudación).
- Recaudación neta por cotizaciones de la Seguridad Social (IGSS, 2020, Resumen de la ejecución del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social).

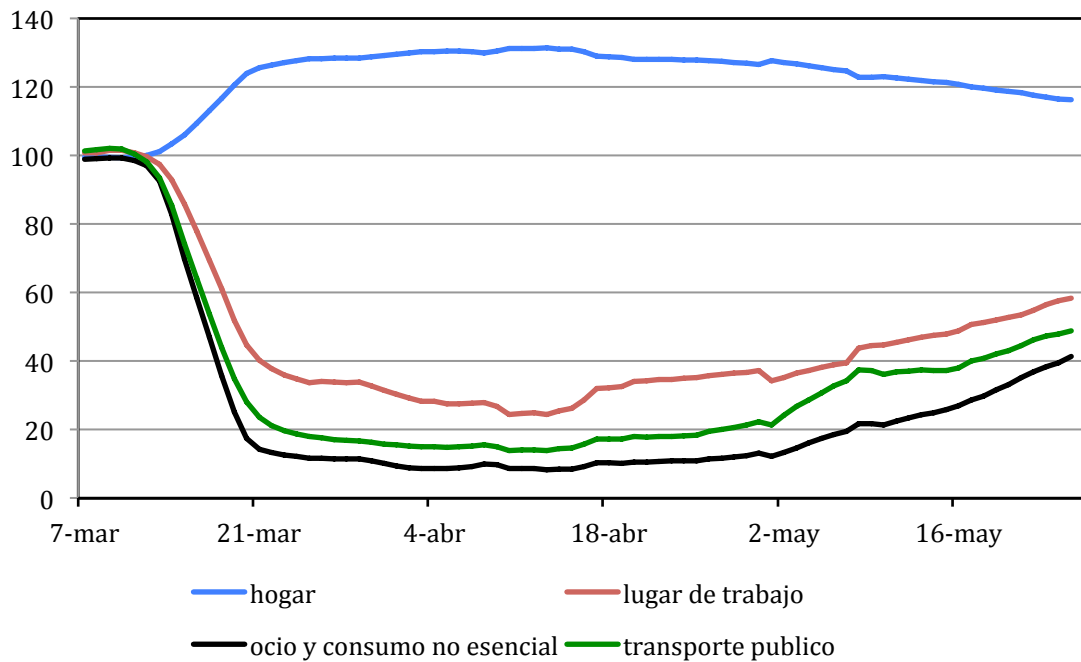
Gasto público

- Gasto no financiero del Estado (pagos) (IGAE, 2020, Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado)
- Gasto no financiero de las CCAA (pagos) (MH, 2020, Ejecución presupuestaria de las CCAA)
- Gasto en transferencias corrientes de la Seguridad Social (pagos) (IGSS, 2020, Resumen de la ejecución del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social).

Deuda e intereses

- Financiación neta obtenida por el Tesoro (Tesoro Público, 2020, Estadísticas mensuales)
- Tipo efectivo de interés de las obligaciones a 5 años (Tesoro Público, 2020, Estadísticas mensuales)
- Prima de riesgo a 10 años con Alemania (Bankia, 2020, Boletín diario de mercados, con datos de Bloomberg)

**Gráfico 3.1: Uso del tiempo en España, media móvil de los últimos siete días
100 = media poco antes del inicio de la crisis (3 de enero a 6 de febrero)**



- Fuente: Google (2020).

El segundo bloque de indicadores contiene dos variables, el consumo eléctrico y el gasto de los consumidores a través de medios de pago electrónicos, que reflejan en tiempo real aspectos importantes del nivel de actividad económica, uno por el lado de la oferta y el otro por el de la demanda. Aunque ambos indicadores están disponibles diariamente, utilizaremos medias semanales o medias móviles de siete días para apreciar mejor su tendencia.

El panel a del Gráfico 3.2 muestra la evolución del consumo medio de electricidad en el país en cada semana, normalizado por el valor registrado durante la misma semana de 2019.³ En las primeras semanas tras el comienzo del confinamiento (a mitad de la semana 11, marcada por una línea vertical azul), el consumo medio se redujo en torno a un 20%, lo que apunta a una reducción aún mayor del nivel de actividad de los sectores productivos dado que la demanda doméstica ha aumentado con el confinamiento. A partir del final del período de confinamiento reforzado y de la Semana Santa, el índice se va recuperando con pequeños altibajos.

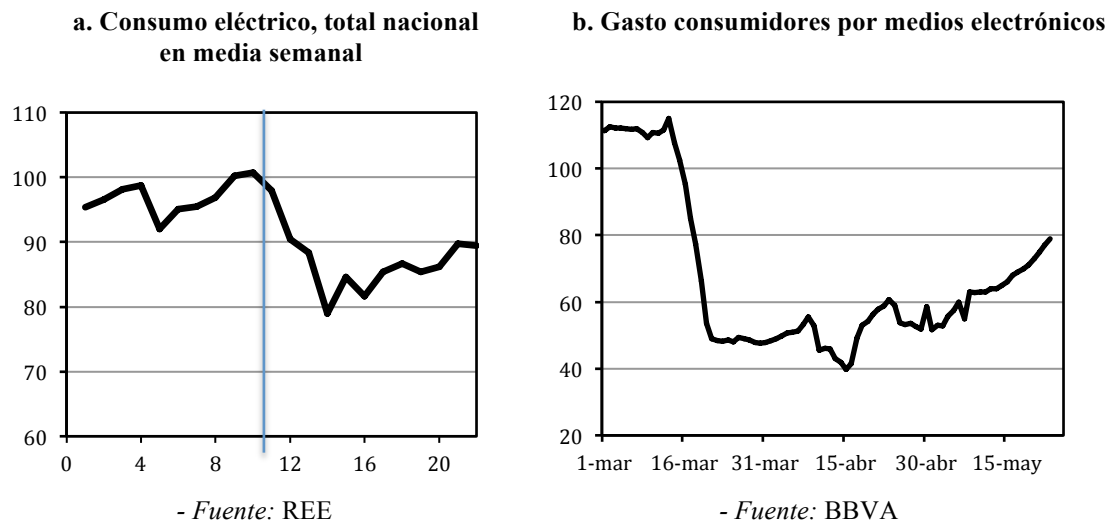
El panel b del Gráfico 3.2 muestra la evolución del índice BBVA de gasto final de los consumidores, construido a partir de los pagos realizados con tarjetas emitidas por este banco o a través de los TPVs que el mismo gestiona.⁴ El perfil de la serie es muy similar al de los índices de movilidad de Google, con un brusco descenso tras la proclamación del estado de alarma que se acentúa algo más en la primera mitad de abril y luego comienza a recuperarse suavemente. El gasto llega a caer un 60% en relación al

³ Para evitar que el cambio de fechas de Semana Santa entre un año y otro distorsione el índice, las semanas 15 y 16 de 2019 se invierten antes de calcularlo.

⁴ Este indicador se construye por primera vez en Carvalho et al (2020 a y b) y ha comenzado a publicarse semanalmente desde entonces en BBVA Research (2020). Agradecemos a BBVA Research que haya puesto las series numéricas a nuestra disposición.

mismo período del año pasado y recupera después en torno a veinte puntos en la parte final del período.

Gráfico 3.2: Indicadores de actividad en tiempo real
mismo período del año anterior = 100



El siguiente gran bloque de indicadores se refiere al mercado de trabajo y su evolución se resume en el Gráfico 3.3. En este bloque se incluyen el paro y la afiliación a la Seguridad Social registrados al final de cada mes, el número de contratos registrados durante el mismo, el número de beneficiarios y el volumen de gasto en prestaciones por desempleo y el número de demandantes de empleo no parados registrados en el SEPE, también a final de mes, que tienen una relación laboral (“demandantes con relación”), donde se incluyen los afectados por ERTes.⁵ En los datos de marzo se comienzan a ver los primeros efectos del Covid en forma de una fuerte caída de la contratación que se traduce en un aumento del paro registrado en más de 300.000 personas y una caída de la afiliación de más de 800.000. En abril se acentúa el parón de la contratación, con el consiguiente aumento del paro registrado, que supera los 3,8 millones de personas al no renovarse muchos de los contratos temporales que han vencido durante el mes. Sin embargo, la afiliación a la Seguridad Social tiende a estabilizarse, registrando sólo un descenso marginal durante el mes (frente al apreciable aumento registrado en años recientes durante el mismo período). Por otra parte, la relativa estabilidad de esta variable puede dar una idea un tanto engañosa de la evolución del empleo pues en ella se incluye a los trabajadores afectados por ERTes, que no están trabajando o lo hacen sólo una parte de la jornada. El número de afectados por estos expedientes se dispara en abril hasta niveles nunca vistos, en torno a los 3,4 millones.⁶

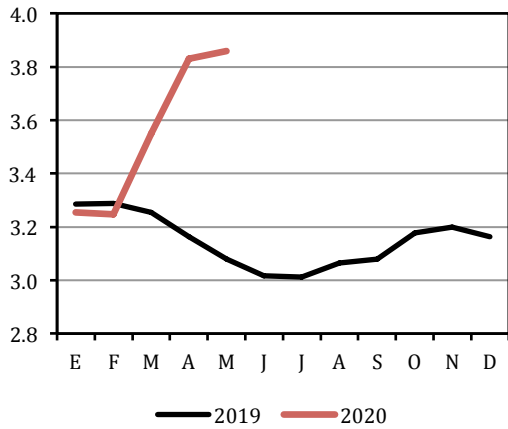
⁵ En este grupo también se incluyen los demandantes que son trabajadores fijos discontinuos, los eventuales agrarios que perciben el subsidio y los perceptores de prestaciones adscritos a trabajos de colaboración social.

⁶ De abril en adelante, el dato de afectados por ERTes se toma de una nota de prensa del Ministerio de Seguridad Social (ver links al final de esta nota) y de los datos distribuidos con ella. Estos datos se utilizan en el Gráfico 3.d en lugar del número de demandantes con relación laboral, que tendría que ser mayor. Sin embargo, el valor de esta última variable según la fuente habitual (SEPE, 2020) es de sólo 2,3 millones en abril, lo que seguramente indica un desfase temporal en el registro de los afiliados por ERTes en los ficheros que sirven de base a la estadística.

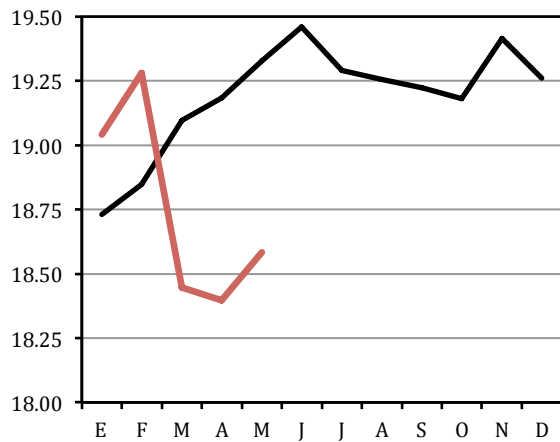
<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3798>
<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3825>

Gráfico 3.3: Indicadores de mercado de trabajo

a. Paro registrado

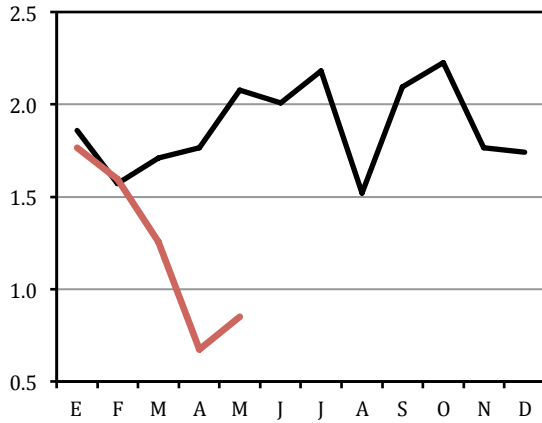


b. Afiliación a la Seguridad Social

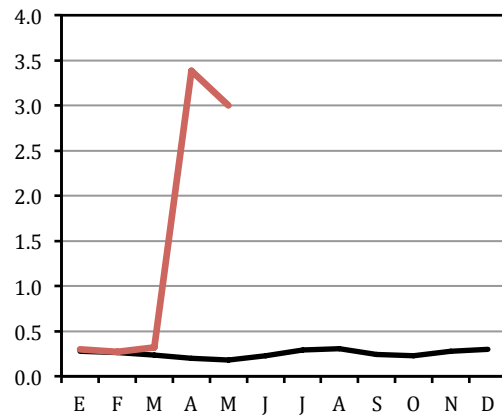


- Notas: Millones de personas. Ultimo día del mes

c. Contratos registrados

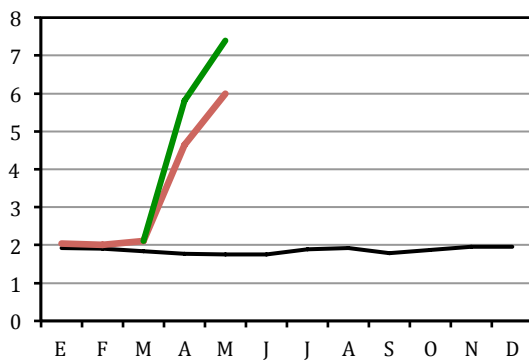


d. Demandantes con relación laboral

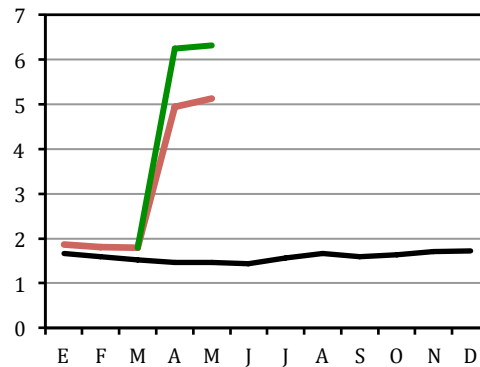


- Notas: Millones de contratos durante el mes y millones de personas al final de mes

e. Beneficiarios desempleo



f. Gasto en prestaciones desempleo



- Notas: Millones de personas y miles de millones de euros. Se recogen todas las prestaciones, contributivas y asistenciales, incluyendo la renta y subsidio agrarios, la renta activa de inserción y el programa de activación para el empleo. La línea verde incluye las prestaciones extraordinarias por cese de actividad.

En mayo, finalmente, las cosas comienzan a estabilizarse e incluso a repuntar. El número de contratos crece un 26%, la afiliación se incrementa en casi 200.000 efectivos y el paro registrado se estabiliza, aumentando sólo en unas 26.000 personas, muy por debajo de los meses anteriores. También se reduce apreciablemente el número de afectados por ERTes por fuerza mayor (un 15%, desde 3,1 millones hasta 2,6), aunque aumentan en 70 mil los trabajadores acogidos a ERTes ordinarios, lo que deja en torno a 3 millones el total de trabajadores afectados a finales de mayo.

Los trabajadores incluidos en ERTes reciben prestaciones por desempleo y se incluyen por tanto entre los beneficiarios de éstas. Su extraordinario crecimiento es el principal responsable del fuerte repunte del número de tales beneficiarios y del volumen de gasto en esta prestación que se produce en abril. Ambas variables se multiplican por más de 2,2 entre marzo y abril, hasta alcanzar 4,6 millones de beneficiarios con un gasto mensual de casi 5.000 millones.⁷ En mayo el número de beneficiarios sigue creciendo a buen ritmo, alcanzando casi los 6 millones, pero el gasto se desacelera, creciendo menos de un 4% en relación al mes anterior. Esta sorprendente diferencia en los perfiles de las dos variables podría deberse a que parte del gasto de abril correspondería en realidad a marzo, o a un posible corte en la serie que reflejaría diferencias en los criterios de elaboración de los datos provisionales y definitivos.

A las prestaciones por desempleo hay que añadir también la prestación extraordinaria por cese de actividad ligada al Covid, que en abril recibieron 1,15 millones de trabajadores autónomos con un gasto de 1.300 millones de euros y en mayo 1,40 millones con un coste de 1.200, lo que también apuntaría a que el gasto de abril incluye seguramente algunos “atrasos” de marzo.⁸ Estas cifras se añaden a las correspondientes a las prestaciones por desempleo en los paneles e y f del Gráfico 3.3, obteniendo así la línea verde.

Los dos bloques siguientes cubren los ingresos y los gastos públicos, también con frecuencia mensual. En materia de ingresos, seguiremos la evolución de la recaudación neta de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria estatal (AEAT), incluyendo el IRPF, el IVA, el Impuesto de Sociedades y los Impuestos Especiales junto con otros impuestos menores, y de las cotizaciones pagadas al Sistema de Seguridad Social (donde no se incluye el SEPE a estos efectos). La evolución de estas variables se

⁷ Los datos de prestaciones por desempleo suelen publicarse con un mes de retraso sobre el paro registrado. En esta ocasión, sin embargo, el SEPE está adelantando datos provisionales para el mes recién concluido en sus notas de prensa mensuales (véanse los links más abajo). Como cabría esperar, el dato definitivo que se ofrece en la fuente habitual no coincide con el preliminar. Para el mes de abril, el dato definitivo reduce el número de beneficiarios de 5,20 millones a 4,65 y aumenta el gasto desde 4.512 millones a 4.939, siempre en relación al dato preliminar. Los gráficos incorporan los datos corregidos, lo que cambia ligeramente el perfil de las series en relación al boletín anterior.

<http://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/2020/Mayo/&detail=datos-paro-abril2020>

<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/3826>

⁸ Los datos de prestaciones por cese de actividad también provienen de notas de prensa del Ministerio de Seguridad Social (véanse los links más abajo). La nota de mayo corrige el dato de gasto en abril, elevándolo desde 641 millones a (aproximadamente) 1.300 millones. Por otra parte, el estado de ejecución del presupuesto de la Seguridad Social da una cifra de gasto de 1.100 millones para abril.

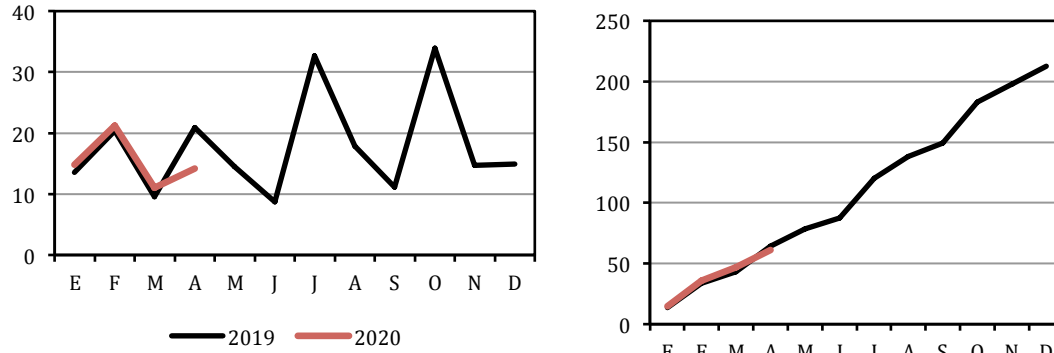
Hasta el inicio de la actual crisis, la prestación ordinaria por cese de actividad cubría a muy poca gente: durante el último trimestre de 2019 se concedieron menos de 1.500 prestaciones

<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3793>

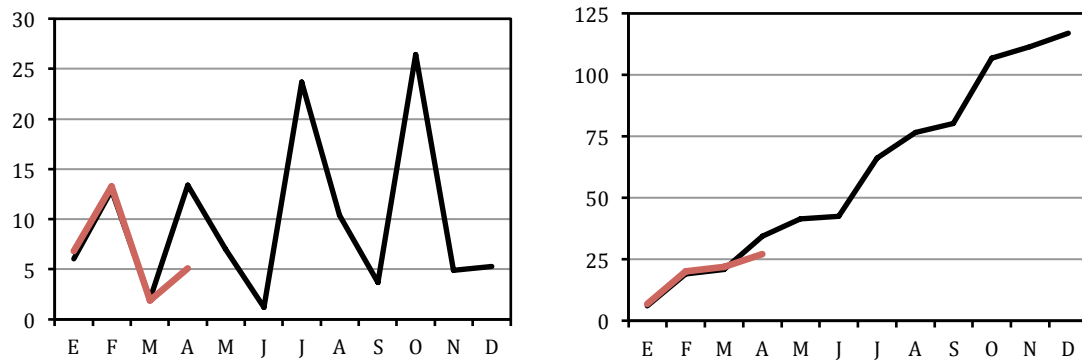
<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3820>

Gráfico 3.4: Ingresos tributarios
 (impuestos gestionados por la Agencia Tributaria Estatal + cotizaciones sociales)
 miles de millones de euros

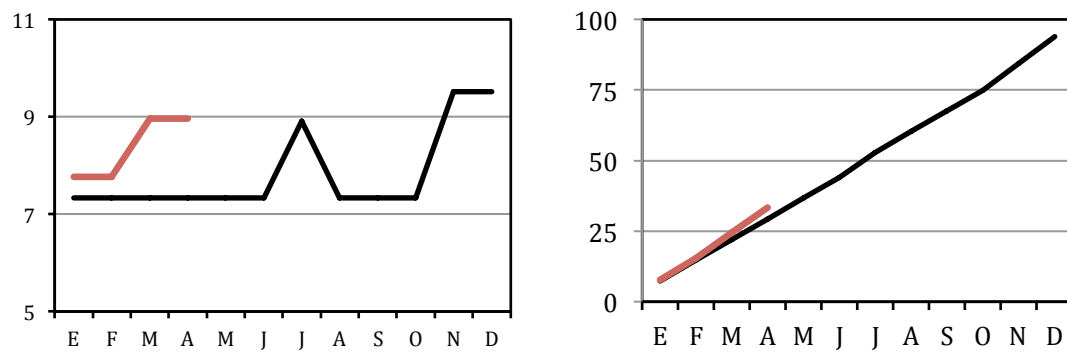
a. Ingresos netos totales recaudados por la AT
 Parcial mensual Acumulado



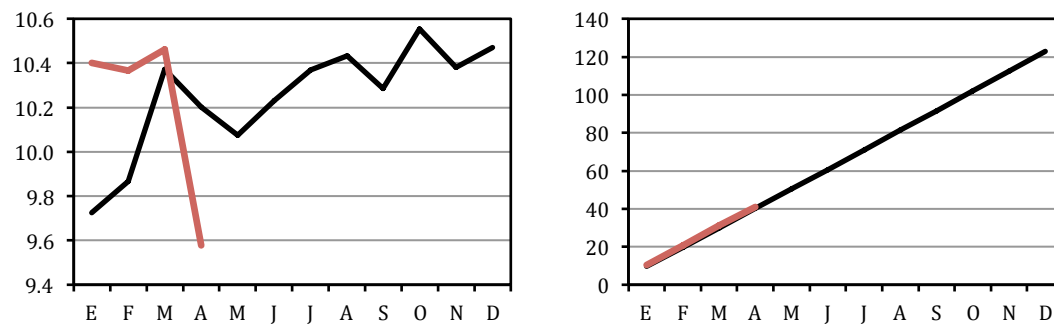
b. Ingresos netos correspondientes al Estado



c. Ingresos netos correspondientes a las CCAA



d. Ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social



resume en el Gráfico 3.4, donde se muestran tanto los flujos mensuales como los totales acumulados desde el comienzo del año en cada momento. Para interpretar estos datos, conviene tener en cuenta que los ingresos recibidos durante cada mes corresponden generalmente a los impuestos devengados en períodos anteriores, generalmente con un retardo de entre uno y tres meses dependiendo del calendario de ingreso de retenciones e ingresos a cuenta de cada tributo (que pueden ser mensuales o trimestrales y no siempre se distribuyen de manera uniforme a lo largo del año).

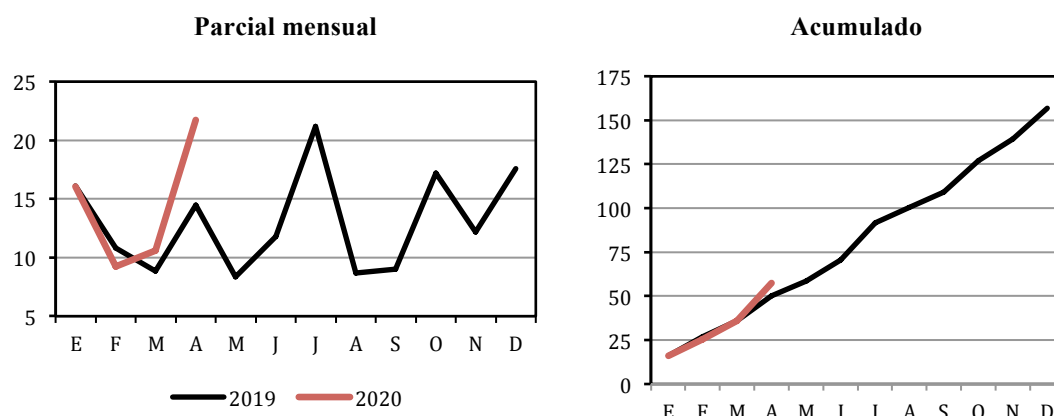
En relación con los ingresos gestionados por la AEAT, se recoge también su desglose entre las distintas administraciones. El grueso de estos ingresos se reparte entre el Estado y las CCAA de régimen común (las forales recaudan directamente todos estos tributos), mientras que una pequeña parte corresponde a las corporaciones locales. En el caso de las administraciones territoriales, las cifras reflejan sus ingresos mensuales por las entregas a cuenta y liquidaciones de los distintos impuestos de acuerdo con el sistema de financiación vigente. Por tanto, estos ingresos no reflejan la situación económica existente en cada momento: las entregas a cuenta se fijan en principio en los presupuestos de cada año, aunque pueden ajustarse después, y las liquidaciones se practican (en julio) con un retardo de dos años, una vez se dispone de toda la información necesaria. Para este año, el Gobierno central ha anunciado que las entregas a cuenta se revisarán al alza, en base a las previsiones de ingresos preparadas (antes del inicio de la pandemia) para el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2020, con el fin de dotar a las administraciones territoriales de más recursos para hacer frente a la crisis.

Hasta marzo, la única serie de ingresos en la que se observan cambios apreciables en relación al año anterior es la que corresponde a las CCAA (panel cc) donde se registra un fuerte incremento de las entregas a cuenta que refleja las medidas tomadas por el Gobierno para reforzar los recursos autonómicos. Comenzando en abril las series de recaudación por tributos y cotizaciones sociales ya muestran un claro deterioro de los ingresos totales, que el Estado absorbe por entero. Las cotizaciones de abril se reducen en un 6% en relación al año anterior. En cuanto a los ingresos tributarios, su cuantía total se reduce en abril en más de un 30% en relación a 2019 y el acumulado del cuatrimestre en un 5%. En lo que respecta a los ingresos que se queda el Estado, estos se reducen en más de un 60% durante el mes de abril y el acumulado del cuatrimestre cae en más de un 20%, mientras que los ingresos de las CCAA aumentan en más de un 20% en abril y en un 14% en el acumulado del primer cuatrimestre. Aunque la AEAT advierte que la evolución de la recaudación en abril se ve afectada por varios factores atípicos, el más importante de estos efectos ha sido el fuerte aumento de los aplazamientos de pagos tributarios que han sido autorizados en los recientes decretos de medidas paliativas de la crisis del Covid, que han supuesto una pérdida (en principio transitoria) de recaudación de unos 6.800 millones. También se produce una caída significativa de la recaudación por el Impuesto de Sociedades que refleja la negativa evolución de los beneficios empresariales.

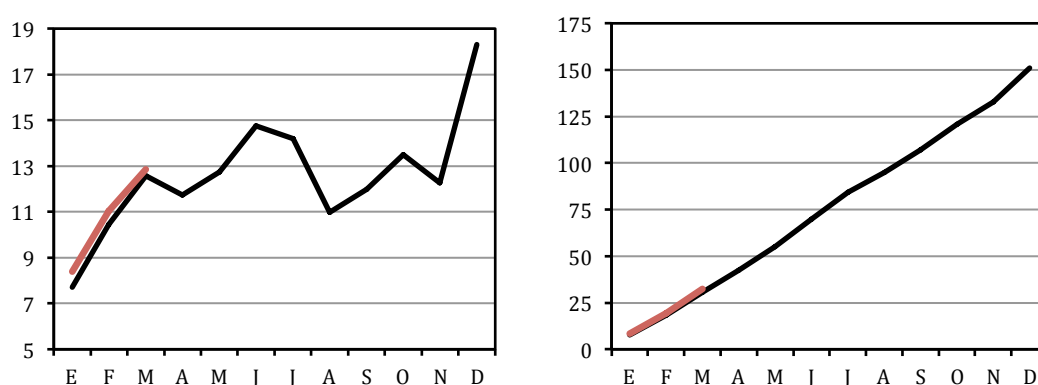
En cuanto a los gastos, consideramos también los del Estado, las CCAA y la Seguridad Social, contabilizados con un criterio de caja. Para el Estado se utiliza el total de pagos no financieros en contabilidad presupuestaria y para las CCAA los pagos no financieros con cargo al ejercicio corriente. En el caso de la Seguridad Social, consideramos los pagos realizados dentro del capítulo 4 de transferencias corrientes, que corresponde fundamentalmente al pago de las pensiones y otras prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social (en el que no se incluye el SEPE y por lo tanto las prestaciones por desempleo).

Gráfico 3.5: Gasto público

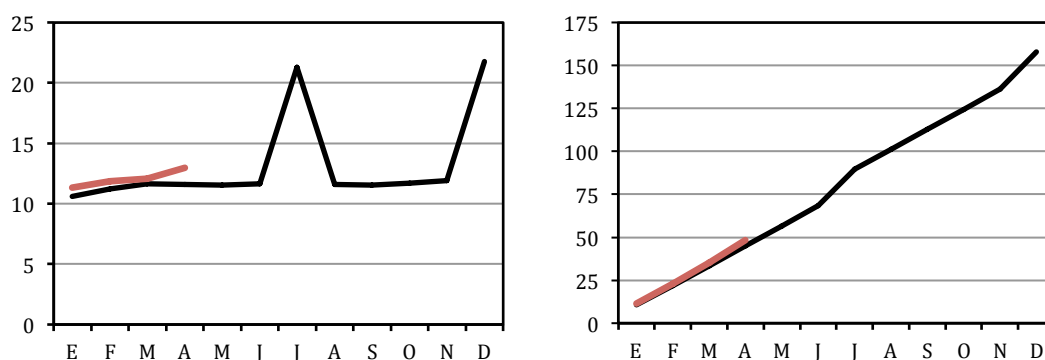
a. Gasto total no financiero del Estado



b. Gasto total no financiero de las CCAA



c. Gasto en transferencias corrientes de la Seguridad Social



Los perfiles de estos indicadores se muestran en el Gráfico 3.5. Los datos de gasto llegan también hasta abril para el Estado y la Seguridad Social y están disponibles solo hasta marzo en el caso de las CCAA.⁹ A nivel autonómico, no se detecta todavía un impacto significativo de la crisis a nivel agregado. Aunque el gasto corriente en bienes y servicios acumulado hasta marzo muestra un crecimiento del 13% en relación a 2019 que seguramente es de origen sanitario, el peso de esta partida en el total es

⁹ Se ha corregido un error en la serie de gasto autonómico. Para la mayoría de los meses, en el boletín anterior se tomaba el renglón equivocado del cuadro de ejecución del presupuesto (el gasto total, en vez de el total de gasto no financiero).

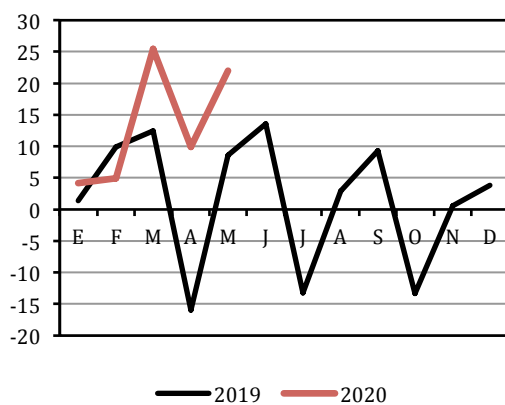
relativamente reducido. En cuanto al Estado, los efectos de la crisis comienzan a apreciarse en el mes de marzo, con un incremento en el gasto total del 20% en relación al mismo mes del año pasado que recoge el fuerte aumento de las transferencias a CCAA (en más del 50%) y del gasto corriente en bienes y servicios (que más que se triplica) como resultado de la evolución del gasto sanitario y farmacéutico. En abril el patrón se mantiene y acentúa, con un crecimiento interanual del gasto del 50% debido fundamentalmente al aumento de las transferencias a las CCAA (incluyendo un anticipo de la mitad de la previsión de la liquidación de 2018 además de las mayores entregas a cuenta) y a la Seguridad Social, así como al crecimiento del gasto sanitario (que pesa poco en el total).

Finalmente, en el caso de la Seguridad Social el cambio más llamativo hasta marzo, aunque todavía poco significativo a nivel agregado, es un aumento del 15% (unos 300 millones) en las prestaciones por incapacidad temporal (IT). Este repunte parece deberse a las prestaciones correspondientes a los afectados por la epidemia (contagiados y en cuarentena), que además se han mejorado en relación a la norma habitual, equiparándolas con las que cubren los accidentes laborales, lo que eleva su cuantía al 75% de la base reguladora desde el primer día. En abril se mantiene el rápido aumento del gasto en IT (+19,4% en relación al año pasado, trabajando con el acumulado hasta abril). Pero el cambio más importante es la aparición por primera vez de una importante partida de gasto en prestaciones por ceses de actividad ligados al Covid, que asciende a 1.100 millones. Esta partida es la principal responsable del aumento interanual del 12% en el gasto de abril.

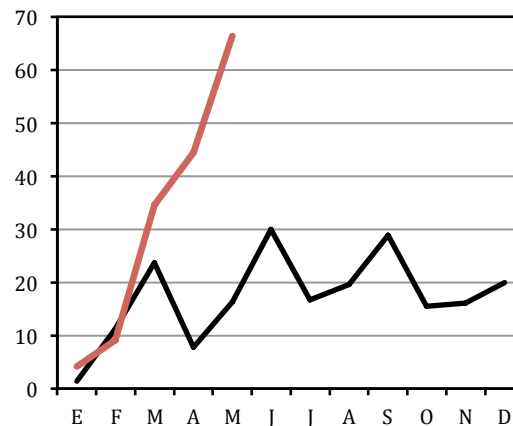
El último bloque cubre la evolución de la deuda del Estado y algunos indicadores de tipos de interés. Se incluye, en particular, la financiación neta, definida como la diferencia entre emisiones y amortizaciones (flujo mensual y total acumulado en cada momento del año), el tipo efectivo de interés de los bonos a 5 años y la prima de riesgo a 10 años con Alemania. Como se aprecia en el Gráfico 3.6, los datos de los últimos meses muestran que el Tesoro se ha puesto enseguida a trabajar en la obtención de la financiación extraordinaria que será necesaria para la crisis. Los tipos de interés se mantienen muy bajos en relación con la experiencia histórica, sin duda gracias a la intervención del BCE. En cuanto a la prima de riesgo, ésta muestra una tendencia al alza desde finales de febrero hasta mediados de abril, con picos ocasionales en momentos de mayor nerviosismo en los mercados y una reducción apreciable durante el mes de mayo.

Gráfico 3.6: Deuda pública y tipos de interés

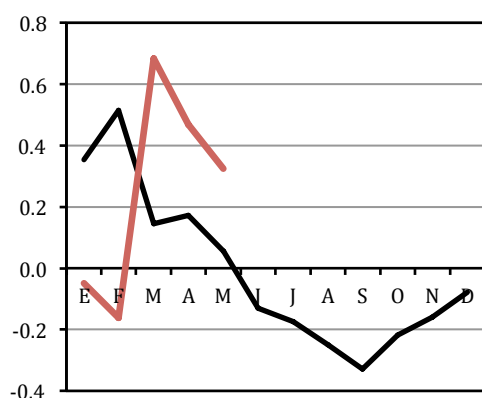
a. Financiación neta mes a mes



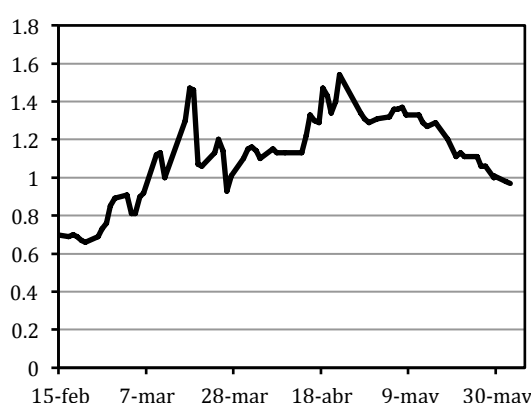
b. Financiación neta acumulada



c. Tipo efectivo de interés a 5 años



d. Prima de riesgo a 10 años con Alemania



Cuadro 3.2: Resumen de indicadores de seguimiento

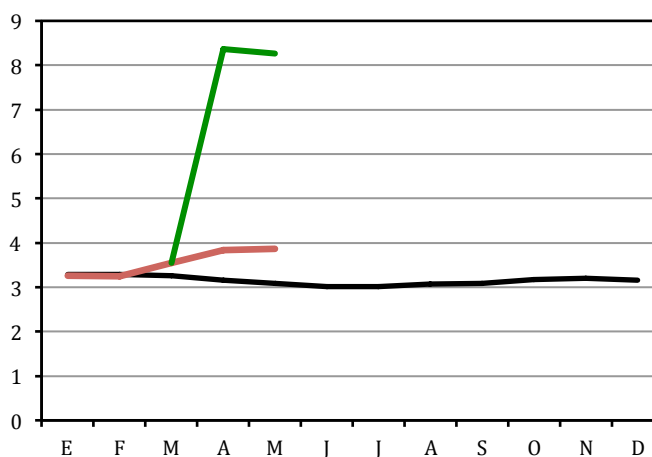
<i>Indicador</i>	<i>ultimo dato</i>	<i>parcial mes</i>	<i>acumulado</i>
Movilidad y uso del tiempo. Tiempo pasado en:			
Hogar	19-25 de mayo	116,3	
Centro habitual de trabajo	19-25 de mayo	58,3	
Transporte público	19-25 de mayo	48,9	
Actividades recreativas y consumo no esencial	19-25 de mayo	41,3	
Indicadores de actividad en tiempo real			
Consumo eléctrico	27 may a 2 jun	89,5	
Gasto consumidores por medios electrónicos	17-23 de mayo	79,0	
Mercado de trabajo			
Paro registrado	mayo	125,3	
Afiliación a la Seguridad Social:	mayo	96,2	
Contratos registrados	mayo	41,0	
Demandantes con relación laboral (incluye ERTes)	mayo	1.66,2	
Beneficiarios desempleo y cese de actividad	mayo	424,0	
Gasto en prestaciones desempleo y cese de actividad	mayo	433,7	
Ingresos tributarios			
Ingresos tributarios netos recaudados por la AEAT	abril	68,0	95,2
parte correspondiente al Estado	abril	37,9	78,9
parte correspondiente a las CCAA	abril	122,3	114,1
Ingresos por cotizaciones de la Seg. Social	abril	93,9	101,6
Gasto público			
Gasto no financiero del Estado	abril	150,2	114,7
Gasto no financiero de las CCAA	marzo	102,2	105,1
Gasto en transferencias corrientes de la Seg. Social	abril	112,1	107,0
Deuda y tipos de interés			
Financiación neta obtenidas por el Tesoro	mayo	255,5	405,4
Tipo efectivo de interés de los bonos del Estado a 5 años	mayo	0,49 pp*	
Prima de riesgo a 10 años con Alemania	2 de junio	0,27 pp**	

- Notas: (*) diferencia en puntos porcentuales con el dato de Febrero (**) diferencia en puntos porcentuales con la media de febrero

A modo de resumen, el Cuadro 3.2 recoge los valores más recientes disponibles de los indicadores de seguimiento. En la mayor parte de los casos, estos valores toman la forma de índices, normalizados por el valor correspondiente al mismo período del año pasado, que se iguala a 100. La excepciones son el tipo de interés de los bonos del

Estado y la prima de riesgo, en cuyo caso se toma como referencia la media de febrero, esto es, el valor justo antes del inicio de la crisis.

**Gráfico 3.7: Evolución del desempleo efectivo
paro registrado + afectados por ERTes + beneficiarios de la prestación por cese de actividad
millones de personas**



- *Nota:* La línea negra corresponde al paro registrado al final de cada mes de 2019 y la roja a la misma variable en 2020. En la línea verde se incorporan también los afectados por ERTes y los beneficiarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad ligado al Covid-19, también a final de mes en la medida de lo posible.

Con los datos disponibles en el momento de escribir este Boletín, el impacto de la crisis sobre las cuentas públicas se aprecia ya con claridad, con una fuerte caída de la recaudación tributaria y un significativo aumento del gasto, mientras que las prestaciones por desempleo y cese de actividad tienden a estabilizarse en mayo tras el dramático repunte de abril. Por otra parte, aunque hay indicios de que hemos tocado fondo, la actividad y el empleo se mantienen en niveles extremadamente bajos, similares a los de abril. Esto se ilustra en el Gráfico 3.7, donde se muestra la evolución de lo que podríamos llamar el *desempleo efectivo*, definido como la suma del paro registrado más los afectados por ERTes y los beneficiarios de la prestación por cese de actividad – esto es, la suma total de los activos que no están trabajando, estén o no en situación de alta en la Seguridad Social. Dividiendo esta cifra por la población activa, se obtiene una *tasa de paro efectiva* del 36%, sólo cuatro décimas por debajo de la de abril.

4. Medidas adoptadas para paliar los efectos económicos y sociales de la crisis

En esta sección se analizan las principales medidas que se han ido tomando para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia. La primera parte se refiere a las medidas adoptadas por el Gobierno español y la segunda a la reacción de la Unión Europea.

4.1. La respuesta del Gobierno español

La proclamación del estado de alarma a mediados de marzo supuso el cierre de buena parte del comercio y los servicios presenciales y el confinamiento de la población en sus casas excepto para compras y gestiones de primera necesidad o para asistir al trabajo, si este no pudiera realizarse a distancia. Las medidas de confinamiento se reforzaron

temporalmente entre el 30 de marzo y el 9 de abril, período durante el que se decretó el cierre de las actividades económicas presenciales no consideradas esenciales.

Hacia finales de abril, la situación sanitaria había mejorado lo suficiente como para hacer posibles las primeras medidas de relajación del confinamiento y reactivación económica. En el Consejo de Ministros del 28 de abril se aprobó el llamado Plan de Desescalada, en el que se prevé la gradual relajación a partir del 2 de mayo de las restricciones a la movilidad y la actividad económica en un proceso organizado en cuatro fases con una duración mínima de dos semanas por fase. El ritmo del proceso de desescalada podrá variar de un territorio a otro en función de su situación, resumida en una serie de indicadores que se centran especialmente en la incidencia de la pandemia y la capacidad del sistema sanitario para hacerle frente. Por el momento, el proceso está procediendo en línea con lo esperado. A comienzos de junio, un 70% de la población estaba ya en la fase 2 y se espera que el proceso se complete durante el mes en curso, lo que permitiría recuperar una elevada movilidad, tanto interna como internacional, en el mes de julio.

Principales medidas

A lo largo de estas semanas se han ido promulgando una serie de decretos-ley con diversas medidas económicas y sociales para hacer frente a las consecuencias de la epidemia cuyo contenido se resume en el Anexo 1. Los dos paquetes iniciales más importantes se incluyeron en los reales decretos-ley (RDL) 8/2020 y 11/2020 promulgados durante la segunda mitad de marzo. Como se ha visto en el número 1 de este Boletín, las medidas adoptadas durante el primer mes de confinamiento tenían como objetivo fundamental ayudar a las familias y empresas a capear la crisis sin daños irreversibles, buscando mitigar sus costes sociales y permitir una recuperación más rápida. Estas ayudas se pueden dividir en tres grupos: mecanismos de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo, inyecciones de liquidez y otras ayudas a empresas y medidas de protección a los colectivos más vulnerables.

Dentro del primer grupo, la medida más importante ha sido la flexibilización de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs) y la mejora de sus condiciones con el fin de aliviar el impacto de la crisis sobre los trabajadores y las empresas, ayudando a mantener las rentas de los primeros y a reducir los costes de las segundas sin romper la relación contractual entre ambos, lo que permite preservar la inversión hecha por ambas partes en capital humano específico. Otra medida de gran calado ha sido la concesión de garantías públicas para ayudar a que las entidades financieras puedan proporcionar a empresas y autónomos la liquidez que estos necesiten para hacer frente a sus compromisos a pesar de su repentina pérdida de ingresos. También con el objetivo de facilitar liquidez a empresas y autónomos, se han establecido mecanismos de aplazamiento para ciertos impuestos y cotizaciones sociales e incluso, aunque con más restricciones, para los suministros de energía. Se han adoptado también diversas medidas para proteger de los efectos de la crisis a los autónomos y otros colectivos de trabajadores no cubiertos por los ERTes y a las familias, especialmente las consideradas más vulnerables. Así, se ha creado una prestación extraordinaria para autónomos por cese involuntario de actividad y subsidios extraordinarios de desempleo para empleadas del hogar y por finalización de un contrato temporal.

Buena parte de las medidas destinadas a proteger a los hogares vulnerables toman la forma de garantías de disponibilidad para los suministros básicos y facilidades para cubrir los costes de la vivienda, en alquiler o en propiedad. Así, se ha prohibido

suspender por impago u otros motivos los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones, primero a consumidores vulnerables y después a la residencia habitual de todas las personas físicas. También se ha introducido una moratoria en el pago de las cuotas de hipotecas, inicialmente para la vivienda habitual pero extendida después a otros supuestos, medidas para facilitar el aplazamiento del pago de alquileres y se han suspendido los desahucios de las personas que carezcan de una alternativa habitacional.

De abril en adelante se han ido introduciendo diversas extensiones y retoques, en algunos casos importantes, a las medidas citadas, así como algunas actuaciones nuevas. Estas medidas se han comentado en cierto detalle en el Boletín número 2. La más importante de ellas es un decreto ley en el que se da forma legal a un acuerdo alcanzado con los agentes sociales para desligar los ERTes relacionados con la pandemia del estado de alarma, fijando en principio como fecha tope de finalización el día 30 de junio y facultando al Gobierno para prorrogarlos más allá de esa fecha en determinados sectores si siguieran existiendo restricciones de carácter sanitario a su actividad. También es muy relevante el anuncio de la creación a través de un futuro decreto de un fondo no reembolsable destinado a las CCAA, dotado con 16.000 millones de euros.

Desde la publicación del boletín anterior, la medida más importante ha sido la creación a través del RDL20 de una renta mínima (ingreso mínimo vital, IMV) que se articula como una prestación no contributiva de la Seguridad Social y se financia por tanto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La prestación persigue combatir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando a todo hogar una renta mínima que permita cubrir sus necesidades básicas, calculadas en función de su tamaño y características. La cuantía de la ayuda se determina como la diferencia entre el nivel garantizado de renta que corresponde al hogar y los ingresos totales de éste en el año anterior a la solicitud, excluyendo ciertas ayudas finalistas y las rentas mínimas autonómicas, que podrán complementar a la estatal. Con el fin de que puedan acceder al IMV aquellas personas que han entrado en situación de vulnerabilidad como resultado de la crisis del Covid, durante lo que queda de 2020 se permitirá solicitar la prestación en base a los ingresos medios mensuales del año en curso, en vez de los del año anterior.

Con la creación del IMV se colma, aunque con un retraso considerable, la principal laguna que persistía en las medidas adoptadas para proteger a los hogares de los efectos de la crisis del Covid, introduciendo una prestación de cierre que cubre a aquellos colectivos, como los parados de larga duración, que no están protegidos por los programas existentes de sustitución de rentas laborales. Esta prestación sin embargo no se concibe como una medida de emergencia para paliar los efectos de la crisis sino como una herramienta permanente de lucha contra la pobreza y la exclusión social que busca reforzar uno de los flancos más débiles de nuestro sistema de protección social.

Valoración y algunas propuestas

El diseño de la nueva prestación, sin embargo, plantea algunos problemas que convendría tratar de corregir durante su tramitación parlamentaria. El primero de ellos tiene que ver con sus efectos sobre los incentivos a trabajar. El preámbulo de la norma muestra que el Gobierno es consciente del riesgo de que una renta mínima pueda generar una “trampa de pobreza”, pero sugiere también que este riesgo lo asocia casi exclusivamente con aquellos programas a los que sólo pueden acceder los desempleados, ignorando la otra gran fuente de desincentivos en tales programas, que es

el tipo implícito de gravamen que se aplica en el margen sobre las rentas declaradas del trabajo y otras actividades económicas. Para evitar el primer problema se ha optado, con buen criterio, por hacer compatible la percepción del IMV con el trabajo remunerado por cuenta propia o ajena, pero también se ha impuesto un tipo marginal de gravamen del 100% sobre las rentas propias de los beneficiarios. Puesto que la cuantía de la prestación es la estrictamente necesaria para llevar la renta del hogar hasta el nivel garantizado, sus beneficiarios podrán buscar trabajo sin riesgo de perder la prestación, pero no tendrán ningún incentivo pecuniario para hacerlo, o para trabajar durante más horas si tienen empleo, porque sus ingresos totales seguirán siendo los mismos en cualquier caso, siempre que sus ingresos propios no superen el umbral garantizado. Más aún, dado el tratamiento confiscatorio que se da a los ingresos declarados, los incentivos a “trabajar en negro” serán muy fuertes.

Aunque en el preámbulo del decreto se habla de un “sistema de incentivos” al trabajo, tales incentivos prácticamente no se contemplan en el articulado de la norma. La única excepción es una disposición que podría permitir, bajo condiciones que se fijarán por vía reglamentaria, que las personas cuyos ingresos crezcan lo suficiente de un año a otro para superar el umbral garantizado puedan seguir percibiendo parte de la prestación durante un año más.¹⁰ A falta de conocer los detalles, esto tiene sentido, pero no resuelve el problema del grueso de los beneficiarios de la prestación, que previsiblemente estarán por debajo del umbral. También se exige que los beneficiarios que no estén trabajando se inscriban (con ciertas excepciones) como demandantes de empleo, pero esto en la práctica obliga a muy poca cosa. De hecho, dado el limitado papel que los servicios públicos de empleo juegan en la cobertura de las vacantes, ni siquiera la prohibición de rechazar (¿repetidamente?) las ofertas de empleo que pudieran llegar sería una medida muy efectiva, aunque sí parece una exigencia razonable para el mantenimiento de la prestación. Lo mismo es cierto de la obligación de participar en las “estrategias de inclusión” que promueva el Ministerio, que a estos efectos dependerá necesariamente de otras administraciones que tendrán pocos incentivos para invertir en la inserción de perceptores de prestaciones ajenas.

La vía más efectiva para resolver los problemas de incentivos del IMV sería reducir el tipo marginal de gravamen sobre las rentas de la actividad económica no sumergida de sus beneficiarios, convirtiendo a la renta mínima en un complemento salarial o impuesto negativo en el sentido habitual del término. Esto es, por cada euro de ingresos propios adicionales que obtenga un beneficiario, la prestación debería reducirse pero en menos de un euro, de forma que su renta neta total aumente en alguna medida cuando lo hacen sus ingresos propios declarados. La elección del tipo marginal (o de la escala de gravamen) no es sencilla, pues tipos más reducidos mejoran los incentivos pero aumentan el coste total de la prestación, pero el problema debería afrontarse de manera explícita y parece muy dudoso que un tipo de gravamen del 100% pueda ser el óptimo.

Otro aspecto mejorable del diseño del IMV es la decisión de ligar su cuantía a los ingresos del año anterior en vez de adoptar una referencia más reciente. En la práctica,

¹⁰ Se trata del Art 8.4, que dice lo siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.”

esto genera un retraso muy considerable en la percepción de una ayuda que debería ser rápida dada su naturaleza de último recurso para la cobertura de necesidades básicas. Aquellas personas que entren hoy en una situación de vulnerabilidad tendrán que esperar hasta el año que viene (o incluso el siguiente, dado que lo que se tiene en cuenta son los ingresos totales del ejercicio) antes de poder solicitar la prestación, a lo que habría que añadir hasta tres meses para su tramitación. Esto no parece razonable y sería sencillo de arreglar: bastaría con convertir en ordinario el procedimiento extraordinario que se habilita en 2020 para agilizar el acceso al IMV en el caso de los afectados por el Covid. Un paso adicional en la misma dirección, que seguramente también convendría explorar, sería considerar (con ciertas cautelas) la renta media mensual de los últimos tres o cuatro meses, en vez de la de un año completo. Es cierto que la utilización de datos parciales de renta del ejercicio en curso exigiría una regularización a posteriori de los pagos en función de los ingresos totales del año (o del período que se decida tomar como referencia), pero esta regularización podría realizarse de oficio con datos de la AEAT o en la declaración anual del IRPF.

Finalmente, y dejando de lado los posibles conflictos de competencias, el RDL20 no resuelve satisfactoriamente la complicada cuestión de la coordinación con las CCAA en lo que respecta al diseño de la prestación o a su gestión. Puesto que la ayuda estatal es explícitamente compatible con las autonómicas, dependiendo de cómo estén redactadas las normas que regulan estas últimas, es posible que sus beneficiarios actuales puedan cobrar dos prestaciones “completas” o que pierdan su derecho a la prestación autonómica antes de poder cobrar la estatal. Para evitar problemas de este tipo, habría sido aconsejable coordinar con las CCAA los cambios normativos necesarios para adaptar las ayudas autonómicas a la introducción del IMV, lo que habría exigido una tramitación más pausada y una prestación de urgencia de carácter transitorio.

En cuanto a la gestión, una vez más el preámbulo del decreto muestra que el Gobierno es consciente de que necesita el apoyo de los servicios sociales de las CCAA y las CCLL para llegar a los destinatarios de la prestación que más la necesitan, así como la de sus servicios de empleo para su inserción laboral, pero en vez de negociar en bloque los posibles mecanismos de colaboración, ha optado por fiarlo todo a la futura firma de un gran número de convenios de colaboración que podrían ser muy distintos unos de otros con las consiguientes complicaciones. Si, como parece previsible y lógico, este camino termina en una cesión generalizada de la gestión del IMV a las comunidades autónomas, sería preferible tomar esa vía directamente, mediante la cofinanciación parcial de las ayudas autonómicas a cambio de la adopción de requisitos mínimos de cobertura y cuantía para tales prestaciones en todo el país. Quizás aún estemos a tiempo de optar por esta vía y ahorrarnos muchas complicaciones si el decreto se tramita como proyecto de ley.

4.2. Medidas adoptadas por las instituciones europeas

En el frente europeo, las principales novedades desde la publicación del anterior Boletín tienen que ver con las negociaciones sobre el diseño del nuevo *Fondo de Recuperación Europeo*, ligado al presupuesto comunitario. En una resolución del 15 de mayo, el Parlamento Europeo propuso un fondo dotado con dos billones de euros, mayoritariamente para transferencias. Francia y Alemania han avanzado recientemente una propuesta conjunta que contempla un fondo de hasta medio billón de euros para financiar transferencias. La última propuesta de la Comisión (EC, 2020), publicada el 28 de mayo, incluye una combinación de transferencias (por importe de 335 mil millones) y préstamos (268 mil) durante un período de cuatro años (hasta final de 2024).

Con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis, estos recursos deberán dedicarse a financiar inversión pública y reformas que favorezcan un crecimiento robusto y sostenible, con especial atención al fomento de la transformación ecológica y digital.

Para recibir financiación de este programa, los Estados Miembros deberán elaborar *Planes de recuperación y resiliencia* para los próximos cuatro años detallando sus propuestas de inversión y reformas. La Comisión evaluará esos planes y sólo aportará financiación para aquellos que considere satisfactorios, asignando a cada uno de ellos la menor de las siguientes cantidades: el coste estimado de las actuaciones propuestas y la cantidad máxima prefijada para cada país en base a su población, renta per cápita y tasa de desempleo. Aunque resulta sorprendente que entre los criterios propuestos para el reparto de estos fondos no se incluya ningún indicador directo del impacto de la pandemia, es de suponer que la concreción final de tales criterios será un aspecto importante de la negociación sobre el diseño del Fondo que se desarrollará durante los próximos meses en coordinación con la negociación final sobre las nuevas Perspectivas Financieras de la UE para 2021-27.

5. El mercado de trabajo: un análisis detallado

En esta sección continuamos con el análisis de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo español durante la crisis iniciado en los Boletines 1 y 2. La sección ha sido remodelada para poder publicarse a principios de mes. El apartado dedicado al análisis dinámico requiere datos sobre flujos que se publican habitualmente en la segunda quincena de cada mes y, en consecuencia se omite en este número y se recuperará en el próximo boletín. En este número nos centraremos primero en los datos de afiliación y paro del mes de mayo, recién publicados. Seguidamente, se añade un apartado dedicado a evaluar cómo se va produciendo la recuperación de los niveles de empleo previos al inicio de la crisis. Empezamos analizando si existen diferencias territoriales en la evolución del empleo en función de la fecha de acceso a las distintas fases de la desescalada.

El hecho más relevante del mes de mayo ha sido el inicio de la desescalada. Por ello, el interés principal está en analizar si se observa ya algún indicio de reactivación económica con efectos positivos sobre el empleo. La desescalada se está produciendo a distintos ritmos según se vayan incorporando las provincias total o parcialmente a una u otra fase. Este hecho tiene una ventaja: permite que se pueda analizar la evolución del empleo distinguiendo entre los territorios que accedieron antes a cada fase, pero tiene también un inconveniente: requiere de datos sobre evolución diaria y a un nivel de desagregación territorial que no disponemos. Al igual que ocurrió con el inicio del Estado de Alarma, el principio de la desescalada (fecha en la que los primeros territorios accedieron a la fase 1) no coincide ni con el inicio ni con el final de mes. El análisis por lo tanto queda también algo limitado por el hecho de que la mayoría de los datos disponibles son los del último día del mes, o alternativamente, las medias mensuales. Hasta que los datos diarios y desagregados a nivel territorial no sean públicos, el análisis que se pueda ofrecer sólo puede ser considerado como aproximativo.

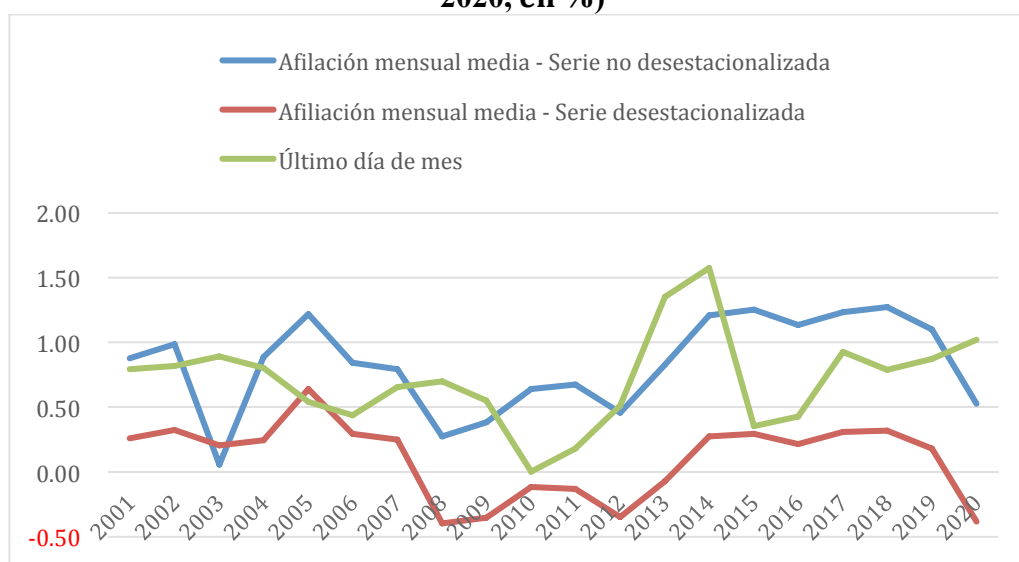
Como veremos a continuación, las conclusiones que se obtienen usando datos mensuales medios o de último día de mes son bastante diferentes. En concreto, mientras que las series de datos en medias mensuales y, aún más las series desestacionalizadas, sólo permiten transmitir un mensaje pesimista, con las series de fin de mes ocurre lo contrario.

Este es también un mes en el que se dispone de información más detallada sobre la cobertura de los ERTE, y su evolución desde el inicio del Estado de Alarma. Adicionalmente, se han publicado unos primeros datos sobre la reincorporación de los trabajadores a su puesto de trabajo al salir de un ERTE. Esta información nos permite calcular el empleo efectivo (es decir, considerando aquellas personas que hayan ocupado su puesto de trabajo) y cuánto empleo se ha podido recuperar en el mes de mayo, por territorios y en función de la fecha en la que accedieron a la fase 1.

- Evolución de la afiliación, demanda, contratación y paro

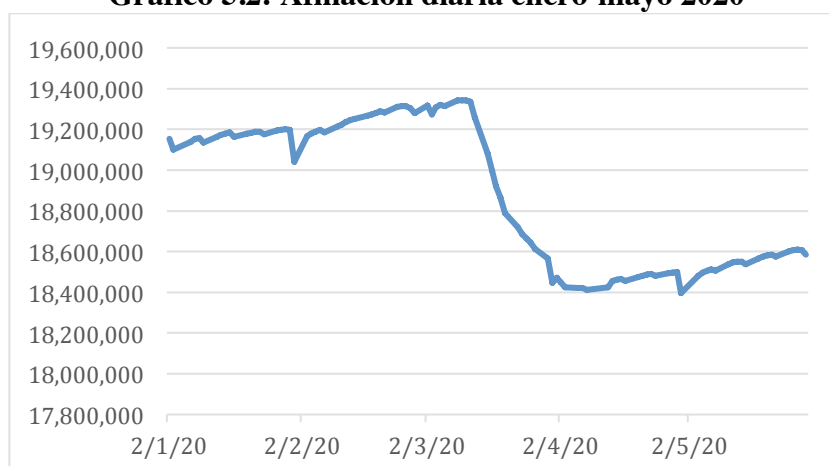
El Gráfico 5.1 muestra la evolución de las tasas de variación intermensual de afiliación de personas en alta laboral en medias mensuales, desestacionalizadas y sin desestacionalizar, y las del último día de mes. El Gráfico 5.2, muestra la evolución de la afiliación diaria y en el Cuadro 5.1 se presentan las recuperaciones de afiliados que se han producido en el mes de mayo y las variaciones interanuales, en función de que se usen las medias mensuales o los últimos días de mes.

Gráfico 5.1: Series de afiliación de media mensual (con y sin desestacionalización) y de últimos días de mes (variaciones intermensuales entre abril y mayo, 2001-2020, en %)



Cómo se puede observar, tanto las medias mensuales sin desestacionalizar, como las de los últimos días de mes, son positivas, después de dos meses de destrucción de empleo debido al impacto directo del Estado de Alarma. Si bien, la serie correspondiente a los últimos días de mes había moderado su caída en el mes abril, no ocurrió lo mismo con las medias mensuales, que experimentaron su mayor descenso precisamente en este mes. La evolución diaria de la afiliación explica la diferencia entre estos dos series. La mayor destrucción de empleo se produjo en la segunda quincena del mes de marzo, es decir, en la primera quincena del Estado de Alarma. En el mes de abril, sin embargo, cambia de nuevo la tendencia que se vio alterada sobremanera por el efecto de fin de mes, efecto que no fue tan considerable en mayo. La afiliación ha aumentado en 187.814 personas entre el inicio y el final del mes (entre el viernes 30 de abril y el viernes 29 de mayo). No obstante, estos dos meses han sido muy particulares, con últimos días laborales finalizados en viernes. Además, el fin de mes de abril coincidió con el puente de mayo que pudo incidir en una mayor “efecto fin de mes”.

Gráfico 5.2: Afiliación diaria enero-mayo 2020



De hecho, el Gráfico 5.2 parece indicar que, si excluimos estos finales de mes, tanto marzo como abril parecen haber seguido un ritmo de crecimiento positivo bastante similar. En cualquier caso, los datos medios mensuales indicarían que en mayo se habría recuperado un 12.3% del empleo perdido entre febrero y abril, y las afiliaciones en los últimos días de mes, elevarían esta recuperación al 21.3%.

No obstante, los datos de afiliación desestacionalizados presentan una variación media negativa en mayo (70.790) cuando habitualmente es positiva. De hecho, sería el peor mes de mayo desde el año 2008. 2008, 2012 y 2020 serían los tres únicos años negativos desde 2001. Finalmente, las variaciones interanuales también muestran una evolución diferente en función de los datos usados: los de medias mensuales nos indican que estas variaciones se siguen ampliando, y las de fin de mes, todo lo contrario.

Cuadro 1: Evolución de los afiliados en alta laboral

	Medias mensuales	Últimos días de mes
Variaciones intermensuales		
Febrero/Marzo 2020	-243,469	-833.979
Marzo/Abril 2020	-548,093	-49.074
Abril/Mayo 2020	97,462	187.814
<i>Recuperación en mayo del empleo perdido desde febrero</i>	<i>12.3%</i>	<i>21.3%</i>
Variaciones interanuales		
Marzo 2019/Marzo 2020	-36.816	-651.553
Abril 2019/Abril 2020	-771.694	-786.291
Mayo 2020/Abril 2020	-885.984	-743.616

Los datos de altas y bajas de afiliación y los de contratos tampoco invitan al optimismo, al mostrar la atonía en la que estuvo el mercado de trabajo en abril y en mayo. En ningún mes de la crisis del 2008-2013 se observaron tamaños de los flujos mensuales tan reducidos. Con 1,1 millones de altas y 910 mil bajas, hay que retornar al año 1997 para encontrar menores valores para ambas, cuando el número de afiliados era un 30% inferior al actual. Ciertamente se produjo cierta recuperación de las altas en relación con

el mes de abril, pero las brechas interanuales siguen aumentando tanto para las altas como para las bajas.

La evolución de las contrataciones sigue la misma tónica. Si bien es cierto que aumentan un 26,3% respecto del mes de abril, sólo son un 40% de los firmados en mayo del año 2019. Hay que retroceder otra vez hasta mayo del año 1997 para observar una cifra tan baja de las contrataciones.

Cuadro 5.2: Evolución de los altas y bajas de afiliación y de los contratos registrados

	Altas de afiliados ocupados	Bajas de afiliados ocupados	Contratos registrados
Febrero/Marzo 2020	-303,319	621,349	-338,253
Marzo/Abril 2020	-804,225	-1,611,823	-583,361
Abril/Mayo 2020	148,557	-89,491	167,585
Variaciones interanuales			
Marzo 2019/Marzo 2020	-467.547	443.880	-453.338
Abril 2019/Abril 2020	-1.382.831	-1.066.402	-1.092.036
Mayo 2019/Mayo 2020	-1.512.315	-1.604.762	-1.235.007

El paro registrado por su parte, sólo aumenta en 26.573 personas hasta alcanzar los 4,1 millones, que nos retrocede a niveles de mayo de 2016. Sin embargo, la variación interanual sigue creciendo hasta los 778 mil.

Uno de los datos más impactante de este mes de mayo es de demandantes que asciende a 8,4 millones, son 874 mil más que en abril y recoge principalmente nuevos registros de trabajadores en ERTE que se clasifican como demandantes ocupados. El número de demandantes alcanza así un record con 2 millones más que en mayo de 2013.

Cuadro 5.3: Evolución del número de demandantes y del paro registrado

	Demandantes	Demandantes ocupados	Parados
Variaciones intermensuales			
Febrero/Marzo 2020	459.838	150.043	302.265
Marzo/Abril 2020	2.502.719	2.170.783	282.891
Abril/Mayo 2020	874.678	828.938	26.573
Variaciones interanuales			
Marzo 2019/Marzo 2020	427.534	110.299	293.228
Abril 2019/Abril 2020	3.054.005	2.305.998	667.637
Mayo 2019/Abril 2020	4.041.252	3.162.504	778.285

El número de trabajadores cubiertos por los ERTE alcanzó un máximo de 3.387 mil personas, y se ha ido reduciendo desde entonces hasta llegar a los 2.911 mil a finales de mayo. Esta disminución ha provocado una disminución de la tasa de cobertura del 24.2 al 21.2%, el 87.2% de los cuales están en un ERTE de fuerza mayor, Por el contrario, el número de autónomos que solicitaron la prestación extraordinaria por cese de actividad aumentó un 27%, hasta superar los 1,5 millones (la tasa de concesión agregada alcanza el 95%). De esta forma la tasa de cobertura de esta prestación ascendió en cerca de 10 puntos en el mes de mayo.

Cuadro 5.4: Cobertura de los ERTes

	30-abr	31-may
Cobertura ERTE s/afiliados al Régimen General a fin de mes	24.2%	21.2%
% de autónomos solicitan de prestaciones extraordinarias por cese de actividad s/ afiliados al RETA a fin de mes.	37.0%	46.7%

[Un informe reciente](#) del MISSMI encuentra que entre aquellos trabajadores en ERTE a 5 de mayo y que dejaron de estarlo, en el resto de este mes, más del 90% permanecen activados, y sólo una parte residual se encuentra en baja laboral o en un ERTE que no es de fuerza mayor (a partes iguales). Por parte, esta reincorporación a la actividad desde un ERTE se ha concentrado en divisiones de actividad industriales y en la Construcción, es decir, en sectores no sometidos a las restricciones impuestas a otros sectores en la desescalada

- Evolución territorial del empleo: la desescalada

En este apartado, analizamos la evolución provincial de la afiliación en alta laboral, cuál ha sido el impacto en la primera fase de la crisis, qué territorios han recuperando empleo en el mes de mayo y qué diferencias se han producido en esta recuperación entre aquellos que accedieron los primeros a la fase 1 y los demás territorios. Para ello, usaremos la serie de datos de afiliación del último día de mes, dado que las series mensuales no permiten hacer este análisis por estar todos los territorios en fase 0 durante gran parte del mes.

Los principales indicadores que usamos para realizar este análisis se encuentran en el Cuadro 5.5, en el que se agregan los datos de afiliación y de cobertura de los ERTE según hayan iniciado la fase 1 el 11, del 18 o el 25 de mayo. En los Cuadros 5.6 y 5.7, se reportan parte de estos indicadores para todas las provincias.¹¹

La primera parte del Cuadro 5.5 muestra como era la afiliación a fines de febrero en cada uno de los territorios, y cuánto varió desde entonces. Como se puede ver, los territorios que accedieron los primeros a la fase 1 representaban algo más del 44% de los afiliados en febrero, y contribuyeron al 42.7% de la pérdida de afiliación nacional en el período inicial de la crisis. La afiliación agregada aumentó ya en estos territorios en el mes de abril (antes de la desescalada) y representó un 57.5% del aumento del empleo en el mes de mayo. Así, en este mes, recuperaron un 31.5% del empleo perdido desde finales de febrero. Por el contrario, observamos que los que entraron posteriormente en la fase 1 han recuperado menos afiliación (22,6% los que accedieron el 18 de junio y un 8,9% los que lo hicieron el 25 de mayo).

Por otra parte, observamos que la tasa de cobertura de los ERTE disminuye para los tres grupos territoriales entre abril y mayo, y, además, decrece con la fecha de acceso a la fase 1 de cada grupo, tanto en abril como en mayo, es decir, incluso en el período anterior a la desescalada. Aún así, se mantiene la observación de que los territorios que accedieron el 11 de mayo a la fase 1 recuperaron más del doble de empleo que los que accedieron el 25 de mayo, y también es mayor la recuperación de este primer grupo en comparación con el segundo.

¹¹ Consideramos que una provincia accede a una fase cuando todo su territorio accede al mismo.

Cuadro 5.5: Evolución de las afiliaciones por territorios según fecha de acceso a la fase 1

(Afiliaciones en el último día del mes)

	Fecha de inicio de la fase 1 de la desescalada			Todas las provincias
	11 de mayo	18 de mayo	25 de mayo	
Afiliados en alta laboral el último día de mes				
Febrero	8.519.154	3.933.350	6.826.911	19.279.415
<i>Distribución s/total</i>	44,2%	20,4%	35,4%	100%
Var. Febrero/Marzo	-355.980	-216.661	-261.338	-833.979
<i>Distribución s/total</i>	42,7%	26,0%	31,3%	100%
Var. Marzo/Abril	13.066	-14.007	-48.133	-49.074
<i>Distribución s/total</i>	-26,6%	28,5%	98,1%	100%
Var. Abril/Mayo	108.007	52.134	27.673	187.814
<i>Distribución s/total</i>	57,5%	27,8%	14,7%	100%
Recuperación en mayo del empleo perdido entre febrero y abril*				
	31,5%	22,6%	8,9%	21,27
Trabajadores cubiertos por ERTE				
Abril	1.441.598	700.575	1.244.612	3.386.785
<i>Distribución s/total</i>	42,6%	20,7%	36,7%	100%
Mayo	1.236.716	611.237	1.151.017	2.998.970
<i>Distribución s/total</i>	41,2%	20,4%	38,4%	100%
Tasas de cobertura de los ERTE				
Abril	17,6%	18,9%	19,1%	18,4%
Mayo	14,9%	16,3%	17,6%	16,1%
Recuperación en mayo del empleo perdido entre febrero y abril (incluyendo ERTE)**				
	17,5%	15,2%	7,8%	13,5%
Solicitudes de prestaciones extraordinarias por Cese de Actividad				
Presentadas	686.954	368.825	452.810	1.508.589
<i>Distribución s/total</i>	45,5%	24,4%	30,0%	100%
Aprobadas	654.685	347.048	427.384	1.429.117
<i>Distribución s/total</i>	45,8%	24,3%	29,9%	100%
Cobertura ERTE y prestación extraordinaria				
Mayo	22,8%	25,5%	24,1%	23,8%

(*) % Recuperación en mayo: (variación afiliación entre últimos días de abril y mayo) /(- variación de la afiliación entre últimos días de febrero y abril) x 100

(**) Considera como afiliado en baja laboral a los que están cubiertos por ERTE y supone que existe un retorno del 100% de los trabajadores que ya no están en ERTE. Como hemos comentado anteriormente, de momento, la desactivación está siendo muy residual.

Existe, en cualquier caso, una considerable heterogeneidad entre las provincias pertenecientes a cada uno de los grupos de acceso a la fase 1. La provincia de Barcelona y la CCAA de Madrid, destacan por estar entre aquellas con menor recuperación de la afiliación en el mes de mayo, y son las principales causantes de que el tercer grupo (y el total nacional) tenga una tasa de recuperación tan baja. Por el contrario, Huelva, Huesca, Cáceres, Badajoz, Cuenca, Guadalajara y Albacete o Lleida (ambas en el segundo grupo) ya han recuperado totalmente o una gran parte de la pérdida de empleo de febrero a abril.

Cuadro 5.6: Evolución de las afiliaciones por provincias
(Afiliaciones en el último día del mes)

Fecha inicio fase I	Provincias	Afiliación fin febrero	Var.% afil. feb/abril	% Recuperación en mayo (*)
11	Almería	304.540	-6,2	-10,6
11	Cádiz	375.817	-7,1	32,0
11	Córdoba	296.800	-6,8	31,4
11	Huelva	235.290	2,1	151,2
11	Jaén	231.507	-6,5	22,3
11	Sevilla	744.831	-6,2	28,0
11	Huesca	99.315	-4,3	95,8
11	Teruel	54.693	-2,7	58,5
11	Zaragoza	422.608	-3,7	49,1
11	Asturias	363.469	-4,0	13,5
11	Islas Baleares	447.918	5,0	-90,9
11	Las Palmas	432.996	-8,0	8,0
11	Santa Cruz	386.220	-7,8	9,8
11	Cantabria	216.443	-3,9	17,0
11	Cuenca	76.715	-3,7	89,0
11	Guadalajara	90.944	-4,3	91,3
11	Tarragona	302.543	-3,6	37,9
11	Badajoz	246.370	-3,6	77,6
11	Cáceres	141.661	-2,7	81,2
11	A Coruña	434.999	-4,3	15,5
11	Lugo	121.229	-2,9	26,0
11	Orense	102.172	-3,5	19,3
11	Pontevedra	354.022	-4,7	30,8
11	Murcia	596.494	-2,7	57,8
11	Navarra	288.913	-2,7	14,1
11	Álava	159.887	-3,8	20,0
11	Gipúzkoa	325.940	-2,7	2,8
11	Bizkaia	487.401	-2,9	1,3
11	La Rioja	129.716	-3,7	41,3
11	Ceuta	23.200	-6,7	-0,2
11	Melilla	24.501	-5,6	-5,5
18	Granada	338.485	-6,5	19,4
18	Málaga	621.717	-7,3	18,8
18	Albacete	140.332	-3,7	101,3
18	Ciudad Real	166.369	-5,7	36,3
18	Toledo	230.813	-4,9	35,3
18	Girona	318.123	-4,3	26,8
18	Lleida	189.649	-3,5	95,0
18	Alicante	660.665	-6,3	19,9
18	Castellón	235.799	-6,3	-5,8
18	Valencia	1.031.398	-5,9	15,3
25	Ávila	52.886	-3,7	34,2
25	Burgos	147.291	-4,1	18,7
25	León	157.370	-3,6	20,9
25	Palencia	63.551	-3,8	3,6
25	Salamanca	119.726	-4,2	15,1
25	Segovia	60.837	-3,3	22,9
25	Soria	38.958	-2,9	20,0
25	Valladolid	217.966	-4,5	21,2
25	Zamora	56.499	-3,6	33,1
25	Barcelona	2.632.418	-4,4	6,8
25	Madrid	3.279.409	-4,8	8,0
	Total nacional	19.279.415	-4,6	21,3

(*) % Recuperación en mayo: (variación afiliación entre últimos días de abril y mayo) /(- variación de la afiliación entre últimos días de febrero y abril) x 10

Cuadro 5.7. Evolución de las afiliaciones y de la cobertura de los ERTES y prestaciones por cese de actividad por provincias

(Afiliaciones en el último día del mes)

Fecha de inicio de la fase 1	Provincia	% Afiliados cubiertos por ERTE 31 mayo	Var.% empleo efectivo feb/abril con (*)	% Recuperación efectiva (*)	% Afiliados cubiertos por ERTE y con prestaciones extraordinarias
11	Almería	9.0	-16.8	9.3	15.4
11	Cádiz	15.3	-25.5	24.3	24.1
11	Córdoba	10.7	-19.0	21.9	19.3
11	Huelva	7.2	-6.7	-21.0	12.6
11	Jaén	9.5	-17.7	20.7	18.2
11	Sevilla	13.2	-21.3	20.0	20.8
11	Huesca	10.0	-16.4	38.1	16.5
11	Teruel	11.3	-13.9	11.8	18.4
11	Zaragoza	13.9	-20.0	22.5	20.2
11	Asturias	13.8	-20.3	17.2	23.3
11	Islas Baleares	30.9	-26.6	8.7	39.1
11	Las Palmas	29.0	-37.5	8.7	37.0
11	Sta Cruz Tenerife	25.5	-34.8	11.6	34.9
11	Cantabria	14.0	-20.4	17.4	23.1
11	Cuenca	9.4	-15.5	37.1	17.2
11	Guadalajara	12.7	-18.9	31.0	19.3
11	Tarragona	15.1	-20.9	18.7	23.3
11	Badajoz	8.1	-13.8	36.2	16.8
11	Cáceres	8.6	-13.0	30.3	18.8
11	A Coruña	13.8	-20.3	16.4	22.4
11	Lugo	10.8	-16.1	20.8	19.4
11	Orense	14.0	-20.9	21.4	24.2
11	Pontevedra	14.9	-22.2	20.4	23.4
11	Murcia	10.2	-16.1	30.4	17.3
11	Navarra	13.8	-19.9	20.9	20.1
11	Álava	13.5	-21.4	24.7	19.0
11	Gipúzkoa	13.9	-18.6	12.9	21.5
11	Bizkaia	13.8	-17.9	9.0	21.3
11	La Rioja	14.8	-20.3	18.1	22.6
11	Ceuta	13.4	-18.7	-2.7	22.0
11	Melilla	11.6	-19.3	12.8	22.1
18	Granada	13.3	-21.4	16.4	23.4
18	Málaga	19.8	-28.2	13.0	30.4
18	Albacete	12.4	-19.4	36.5	21.8
18	Ciudad Real	10.5	-18.5	25.7	20.0
18	Toledo	12.7	-19.5	20.6	21.9
18	Girona	19.3	-25.0	12.7	27.6
18	Lleida	12.5	-18.0	29.7	19.3
18	Alicante	18.8	-26.4	13.3	29.4
18	Castellón	14.5	-21.3	4.9	22.5
18	Valencia	16.0	-23.5	13.9	24.3
25	Ávila	12.4	-16.8	13.8	21.6
25	Burgos	13.8	-20.6	18.9	21.1
25	León	12.7	-17.6	14.1	21.9
25	Palencia	13.5	-20.9	20.7	20.6
25	Salamanca	14.0	-19.0	10.1	23.3
25	Segovia	12.9	-17.3	12.6	21.7
25	Soria	14.4	-18.0	8.9	21.5
25	Valladolid	16.3	-24.2	20.6	23.5
25	Zamora	10.1	-14.4	15.0	20.2
25	Barcelona	19.4	-24.6	7.7	26.3
25	Madrid	17.1	-22.1	5.8	22.9
	Total Nacional	16.1	-22.1	13.5	23.8

(*) Considerando los afiliados cubiertos por ERTE a finales de mayo como afiliados en baja laboral

Cuando consideramos a los trabajadores cubiertos por ERTE como si fueran bajas laborales, ninguna provincia alcanza una tasa de recuperación equivalente o superior al 40%, y 31 no alcanzan el 20%.

En los próximos meses será necesario hacer el seguimiento de estos indicadores. Por ello, los estudios sobre la transición de los trabajadores que dejen de estar protegidos por los ERTE serán esenciales.

6. Resúmenes de los documentos de trabajo sobre la crisis del COVID-19 publicados por FEDEA desde el boletín anterior

Felgueroso, F. y M. Jansen (2020). “Una valoración de los ERTE para hacer frente a la crisis del Covid-19 en base a la evidencia empírica y desde una perspectiva comparada.” FEDEA Policy Papers no. 2020-06, Madrid. <https://bit.ly/2ZHwG84>

En este *Policy Paper* de Florentino Felgueroso (FEDEA) y Marcel Jansen (UAM y FEDEA) se repasa la experiencia en Europa con programas de flexibilidad en el empleo similares a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Los autores repasan la evidencia empírica sobre sus efectos y avanzan algunas propuestas para adaptar la regulación de este mecanismo con el fin de facilitar la reactivación de la actividad económica.

Programas similares a los ERTE han sido utilizados en los últimos meses por la mayoría de los países europeos para hacer frente al shock originado por la pandemia de Covid, llegando a cubrir a finales de abril a más de 42 millones de trabajadores en la UE27, cerca del 27% del empleo total. La evidencia muestra que estos mecanismos de flexibilidad pueden ser un instrumento muy útil para evitar despidos ineficientes, evitando así la pérdida de capital humano específico y otros costes económicos y sociales. Además, ayudan a evitar la desaparición de empresas viables y actúan como un estabilizador automático y como un mecanismo para repartir los costes de la crisis. Sin embargo, como cualquier tipo de ayuda económica también pueden generar distorsiones y pesos muertos que incrementan sus costes y reducen su efectividad. En particular, una vez superada la emergencia sanitaria resulta clave evitar problemas de incentivos que podrían retrasar la recuperación y la reasignación de trabajadores hacia empresas más productivas o sectores con mayor demanda.

En España, los ERTE han jugado un papel esencial en la protección de los trabajadores y empresas durante la fase inicial de la crisis. En estos momentos, sin embargo, sería necesario adaptar su regulación de cara al proceso de reactivación que ahora comienza. Los autores identifican cuatro prioridades en este sentido. La primera de ellas es clarificar en qué condiciones los ERTE por fuerza mayor se podrán transformar en ERTE por razones económicas así como facilitar tales transformaciones, que deberían ser automáticas. Además, es necesario aumentar la flexibilidad del sistema, permitiendo la adaptación rápida de los ERTE a la situación de la empresa y a posibles rebrotes de la pandemia. La segunda prioridad es el diseño de un sistema de incentivos que fomente la reincorporación de los trabajadores a un ritmo acorde con el interés general. Ya se han tomado algunas medidas en este sentido y podría ser aconsejable reforzarlas, quizás elevando gradualmente el coste de los ERTE para las empresas según vayan mejorando las condiciones para su actividad. La tercera prioridad es la revisión del requisito de mantenimiento del empleo y la penalización por su incumplimiento. Ambos son más

estrictos que en otros países europeos y pueden dificultar ajustes necesarios en muchas empresas y llegar a comprometer su continuidad. Por último, la cuarta prioridad es el diseño de incentivos para la movilidad y la re-cualificación de los trabajadores, en particular en aquellos sectores en los que la actividad no se recuperará por completo mientras no haya una vacuna

ANEXOS

1. Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis

En este Anexo se resumen las principales medidas que el Gobierno ha ido tomando para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia de coronavirus. La abreviatura *RDLn* se refiere al real decreto-ley número *n* de 2020 y se utiliza para indicar la norma en la que se establece cada medida. Se recogen en letra ligeramente más pequeña las medidas incluidas en los Boletines anteriores.

a) Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales

Una de las principales medidas adoptadas para paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia ha sido la flexibilización de los *expedientes de regulación temporal de empleo* (ERTEs) y la mejora de sus condiciones. Esta figura permite la suspensión temporal de los contratos de trabajo o la reducción de la jornada laboral en determinadas situaciones adversas para las empresas tras un proceso de consulta con los representantes de los trabajadores y la autorización de la autoridad laboral competente, que puede ser autonómica o estatal dependiendo del ámbito de actividad de la empresa (MTSS 2020). De esta forma, las empresas pueden reducir sus costes salariales mientras el Estado ayuda a mantener las rentas de los trabajadores afectados a través de prestaciones por desempleo, siempre que estos hayan cotizado con anterioridad durante un período suficiente. Durante la duración del expediente, la empresa ha de seguir pagando la cuota patronal a la Seguridad Social, aunque podrá solicitar una exoneración total o parcial cuando la suspensión de la actividad se produzca por motivos de fuerza mayor.

- *Flexibilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo* (ERTEs) y mejora de sus condiciones para trabajadores y empresas (RDL8, arts. 22-28). El decreto agiliza los trámites para los ERTes relacionados con el Covid-19 (arts. 22 y 23) y establece que los afectados por los mismos tendrán derecho durante la duración del expediente a una prestación contributiva aun cuando no cumplan los requisitos de cotización previa normalmente exigidos para ello y que este período no se descontará del tiempo acumulado durante el que tienen derecho a cobrar la prestación en función de sus cotizaciones pasadas (art. 25). Por otra parte, en aquellos ERTes relacionados con la epidemia que se consideren consecuencia de fuerza mayor, se establece una exoneración de la cuota patronal a la Seguridad Social, que será total para las empresas con menos de 50 trabajadores y del 75% para el resto (art. 24).

Para agilizar el acceso a la prestación por desempleo de los trabajadores afectados por estos expedientes en el art. 3 del RDL9 se establece que ésta será solicitada directamente por el empresario para todos los trabajadores afectados. En RDL9 se establece también que la duración máxima de los ERTes autorizados al amparo del RDL8 será la del estado de alarma, incluyendo sus posibles prórrogas (disposición adicional primera, DA1). En la Disposición Final octava (DF8) del RDL15 se amplía el ámbito de aplicación de los ERTes por causa de fuerza mayor para cubrir caídas significativas de actividad en aquellos sectores considerados esenciales que también han visto reducidos sus ingresos, con la consiguiente exoneración de cotizaciones. En la misma disposición se refuerza la protección de los trabajadores fijos-discontinuos afectados por ERTes ligados a la crisis sanitaria, incluyendo aquellos a los que les hubiera correspondido incorporarse y no pudieron hacerlo.

El RDL18 da forma legal a un acuerdo alcanzado con los agentes sociales para desligar los ERTes relacionados con la pandemia del estado de alarma. La duración máxima de los ERTes de fuerza mayor derivada del Covid-19 se desvincula de la finalización del estado de alarma y se fija en principio como límite el día 30 de junio (Art. 1). También se extiende hasta el 30 de junio la mejora de las condiciones de la protección por desempleo establecida en el RDL8 para los afectados por ERTes ligados a la pandemia (Art. 3). Igualmente, se mantiene hasta finales

de junio la exoneración de las cuotas de la Seguridad Social para las empresas afectadas por tales expedientes (Art. 4). Se mantendrán las mismas condiciones (exoneración total para las empresas con menos de 50 empleados y del 75% para las demás) para las empresas cuya plantilla sigue afectada totalmente al ERTE. Para aquellas que vayan reincorporando a una parte de sus trabajadores, el porcentaje de exoneración será mayor para los trabajadores reincorporados que para los que siguen suspendidos y variará según el tamaño de la empresa y el mes. La DA1 del mismo decreto faculta al Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, para prorrogar los ERTEs de fuerza mayor, las medidas reforzadas de protección por desempleo y la exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social si al finalizar junio siguieran existiendo restricciones a la actividad por razones sanitarias. Esta decisión deberá tomarse, en su caso, tras consultarla con la Comisión tripartita de seguimiento laboral del proceso de desconfinamiento que se crea en la DA2 de la misma norma. Esta comisión estará integrada por representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y las principales organizaciones sindicales y patronales

- Compromiso de *mantenimiento del empleo* tras la finalización de los ERTEs por fuerza mayor. La DA6 del RDL8 establece, en términos genéricos, la obligación de las empresas beneficiarias de las medidas extraordinarias previstas en la norma (presumiblemente, de las ayudas ligadas a ERTEs por fuerza mayor) a mantener durante seis meses el empleo tras la reanudación de su actividad. La DF1 del RDL18 precisa los términos de esta obligación y las consecuencias de su incumplimiento y establece ciertos límites a la misma. En particular, las empresas incumplidoras deberán devolver las cotizaciones sociales de las que fueron eximidas y se liberará de este compromiso a las empresas que estén en riesgo de entrar en concurso de acreedores.

- Creación de un *subsidio extraordinario para empleadas del hogar* que hayan perdido su trabajo o visto reducida su jornada o dejado de prestar servicio temporalmente a causa de la crisis sanitaria (RDL11, arts. 30-32). Su cuantía será del 70% de la base reguladora, o de la parte de la misma correspondiente a la reducción de jornada, con un tope igual al salario mínimo. Puesto que no se especifica la duración del subsidio, se entiende que se aplica la disposición final 12 (DF12) del decreto, que fija una vigencia de un mes más que la duración del estado de alarma para las medidas en las que no se especifique otra cosa.

- Se establece un *subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal* para aquellos trabajadores afectados por tal circunstancia que no tengan derecho a otra prestación. La cuantía será el 80% del IPREM (esto es, unos 440 euros) y su duración de un mes, ampliable por real decreto ley (RDL11, art. 33).

- *Ampliación de la protección por desempleo*. Pasan a tener derecho la prestación por desempleo (presumiblemente con los requisitos habituales de cotización previa) dos colectivos que normalmente no lo tendrían: los trabajadores cuyos contratos hayan sido extinguidos a instancias de la empresa durante el periodo de prueba de un nuevo trabajo (desde el 9 de marzo) y aquellos que lo hayan extinguido voluntariamente desde el 1 de marzo por tener una oferta laboral en firme que posteriormente no se haya materializado como consecuencia de la crisis sanitaria (RDL15, art. 22).

b) Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos

- *Ayudas al sector turístico* (RDL7, arts. 12 y 13): Se refuerza la línea de préstamos del ICO para empresas y autónomos del sector turístico con 200 millones adicionales. Se amplían las bonificaciones del 50% de las cotizaciones sociales para contratos fijos discontinuos en el sector al período comprendido entre febrero y junio.

- *Aplazamiento de impuestos para autónomos y Pymes*. Previa solicitud, se autoriza el aplazamientos por seis meses de la deuda tributaria resultante de aquellos impuestos estatales cuyo plazo de presentación e ingreso finalice entre la fecha de publicación del decreto y el 30 de mayo para empresas y autónomos con una cifra de negocio por debajo de 6 millones de euros en

2019. No se cargarán intereses de demora durante los primeros tres meses (RDL7, art. 14), plazo que se amplía a cuatro meses en el RDL19 (DT2, con una redacción muy poco clara).¹² En el RDL14 se extiende hasta el 20 de mayo el plazo para la presentación e ingreso de ciertas declaraciones y autoliquidaciones tributarias correspondientes al mes de abril. La medida afecta a Pymes y autónomos con una facturación de hasta 600.000 euros. Se incluyen, en particular, la declaración trimestral del IVA y los pagos fraccionado del Impuesto sobre Sociedades y del IRPF.

- Creación de una *línea de avales y garantías públicas para préstamos a empresas y autónomos* por un valor de hasta 100.000 millones de euros (RDL8, art. 29). El 24 de marzo se autorizó un primer tramo de 20.000 millones, con la mitad reservada para PYMES y autónomos y garantías de entre el 60% y el 80% de la cuantía del préstamo. El 10 de abril se autorizó un segundo tramo, reservado por completo para Pymes y autónomos, manteniendo las mismas condiciones que para el tramo anterior. La DF8 del RDL15 permite que los avales cubran también pagarés y sirvan para reforzar las sociedades de garantía recíproca de las CCAA a través de CERSA. El 5 de mayo se autorizó el tercer tramo, que incluye 10.000 millones para créditos a Pymes y autónomos y 10.000 millones para otras empresas, ambos con las mismas condiciones que en los tramos anteriores. También se incluyen 4.000 millones para pagarés del Mercado Alternativo de Renta Fija y 500 millones para reavales de CERSA. El cuarto tramo, activado el 19 de mayo, destina 20.000 millones a Pymes y autónomos, 4.000 millones a pagarés y 500 a CERSA.

- *Ampliación del límite de endeudamiento neto del ICO* en 10.000 millones para que pueda aumentar sus líneas de financiación a empresas y autónomos. (RDL8, art. 30)

- *Línea de avales para empresas exportadoras* de 2.000 millones a través del CESCE (RDL8, art. 31)

- *Apoyo a las empresas contratistas de las Administraciones Públicas*: se suspenden temporalmente los contratos cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del Covid o de las medidas tomadas para combatirlo y se amplían en consecuencia los plazos de ejecución. La administración compensará al contratista por los daños sufridos durante la suspensión, incluyendo los salarios pagados al personal adscrito al contrato y los alquileres y costes de mantenimiento de la maquinaria e instalaciones correspondientes. (RDL8, art. 34).

- Se crea una *prestación extraordinaria por cese involuntario de actividad* para los autónomos afectados por la declaración del estado de alarma durante la duración del mismo (RDL8, art. 17, modificado en la disposición final primera del RDL11)

- La *moratoria hipotecaria* (ver apartado siguiente) se extiende a los *inmuebles afectos a la actividad económica* de empresarios y profesionales en situación de vulnerabilidad económica como resultado de la crisis sanitaria. (RDL11, art. 19)

- Se autoriza a la Tesorería General de la Seguridad Social a conceder *moratorias* de seis meses sin intereses *en el pago de las cotizaciones sociales* devengadas a las empresas y autónomos que lo soliciten y cumplan ciertas condiciones que se fijarán mediante orden ministerial. También se podrán solicitar *aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social* con un interés del 0,5% (RDL11, arts. 34 y 35).

- Los autónomos y Pymes que se hayan visto afectados por el COVID-19 podrán *suspender temporalmente el pago de los suministros de energía* mientras dure el estado de alarma. Las cantidades adeudadas se abonarán como máximo en los seis meses siguientes a la finalización del estado de alarma. (RDL11, art. 44).

¹² En el título de la disposición se habla, efectivamente, de la ampliación del plazo de no devengo de intereses de demora para los aplazamientos del art. 14 del RDL7. El texto, sin embargo, dice lo siguiente, que parece tratarse de un error: “Las modificaciones del apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 7/2020.... se aplicarán ... a las solicitudes de aplazamiento que se hubieran presentado a partir de la entrada en vigor de [dicho real decreto-ley].”

- El *aplazamiento de alquileres* (ver apartado siguiente) se extiende a los *inmuebles afectos a la actividad económica* de autónomos y Pymes cuya actividad se haya visto suspendida como resultado del estado de alarma o cuya facturación se haya visto reducida en más de un 75% en relación al año anterior (RDL15, arts. 1-5). El aplazamiento será obligatorio si el arrendador es una empresa pública de vivienda o un gran tenedor. En caso contrario, se permite el uso de la fianza como mecanismo de pago, debiéndose reponer ésta reponer en el plazo de un año. El aplazamiento se extenderá hasta el final del estado de alarma más un máximo de hasta cuatro meses. Los pagos aplazados, sin penalización o intereses, se recuperarán de forma fraccionada a lo largo de un período de dos años o lo que permita la duración del contrato.

- Se habilita al Consorcio de compensación de Seguros para que desarrolle actividades de reaseguro de crédito y caución. (RDL15, art. 7)

- *Adecuación de las bases imponibles de los impuestos a la situación económica actual* (RDL15). Los autónomos y Pymes con facturación inferior a un cierto umbral podrán calcular los pagos fraccionados a cuenta del Impuesto de Sociedades sobre la parte de la base imponible que corresponde a los meses transcurridos del ejercicio en curso (en vez de a partir de la cuota del ejercicio anterior) (art. 9).¹³ Los autónomos que tributen por el sistema de módulos (estimación objetiva) en el IRPF y el régimen simplificado del IVA podrán calcular sus pagos fraccionados a cuenta reduciendo estos en cada trimestre en proporción a los días en los que ha estado en vigor el estado de alarma (aparentemente sin ningún requisito de pérdida de ingresos u otra naturaleza) (art.11). Estos contribuyentes tendrán también la opción de pasarse temporalmente al método de estimación directa para calcular los ingresos a cuenta de este ejercicio (cosa que se podría hacer igualmente sin el decreto), con la particularidad de que el año próximo podrían volver a módulos en vez de tener que esperar tres años (art. 10). Finalmente (p. 2478) se introduce la posibilidad de supeditar el pago de ciertas deudas tributarias a la obtención de financiación a través de la línea de avales establecida en el art. 29 del RDL8 (art. 12).¹⁴

- Se autoriza a las autoridades portuarias a reducir o aplazar ciertas *tasas portuarias* para aquellas concesiones que acrediten un impacto negativo significativo sobre su nivel de actividad como consecuencia de la crisis sanitaria y los buques afectados por la misma. (RDL15, arts. 17-20)

- *Ayudas al sector cultural* (RDL17): Reforzamiento de la protección por desempleo de los artistas, reduciendo los requisitos de cotización previa para acceder a la prestación. Ayudas directas a las artes escénicas, a la producción audiovisual, a las salas de cine y al sector del libro e incremento de los incentivos al mecenazgo.

c) Apoyo a familias vulnerables

- No podrán suspenderse por impago u otros motivos *los suministros básicos* (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) en el caso *de las familias* consideradas *vulnerables* en base a su nivel de renta de acuerdo con el Real Decreto 897/2017 (1,5 veces el IPREM, o unos 800 euros mensuales) (RDL8, arts. 4 y 18). En el art. 29 del RDL11, la prohibición se extiende a todas las

¹³ En principio, esto ya lo permite la propia ley del impuesto de sociedades (ley 27/2014, artículo 40.3). La única diferencia práctica parece ser que el decreto establece que el contribuyente que elija esta opción quedará vinculado a esta modalidad de pago fraccionado sólo por un año, mientras que en el caso general la ley establece que tal vinculación se mantendrá mientras no renuncie expresamente a ella.

¹⁴ La redacción de este artículo es particularmente enrevesada y no parece correcta. En el punto 1 no está claro cuál es el sujeto de “impedirá”. Si se tratase de las liquidaciones presentadas sin efectuar el correspondiente ingreso (para lo que al verbo le faltaría una “n” al final), estas impedirían el inicio del período ejecutivo (esto es, la posibilidad de embargo para cobrar la deuda tributaria) siempre que el contribuyente haya solicitado financiación de la línea de avales y lo acredite. Pero a continuación se exige también que la solicitud se conceda y que la deuda tributaria se satisfaga en su integridad de inmediato, lo que en principio sucedería más tarde en el tiempo o, en caso contrario, no habría necesidad de iniciar el período ejecutivo.

personas físicas en su residencia habitual mientras dure el estado de alarma para el caso de los suministros de energía y agua.

En el RDL19 (art. 3) se establece la obligación de los operadores de telecomunicaciones de permitir el pago fraccionado a lo largo de un período de seis meses (salvo que se acuerde otra cosa) de las facturas pendientes de pago desde el inicio del estado de alarma hasta su final o el 30 de junio sin intereses o penalizaciones para aquellos abonados que lo soliciten.

- *Se amplía el bono social eléctrico a autónomos* con derecho a la prestación por cese de actividad o que han visto reducida su actividad en al menos un 75% siempre que su renta familiar esté por debajo de un umbral determinado (en torno a 3 veces el IPREM, esto es, unos 1.650 euros mensuales, dependiendo del tamaño y composición de la familia) (RDL11, art. 28)

- *Moratoria automática previa solicitud en el pago de las cuotas de hipotecas* para los que padecen dificultades para hacerles frente como resultado del Covid-19.

Inicialmente por un mes y restringida a hipotecas para la compra de vivienda habitual (RDL8, arts. 7-16). Se aplica a las personas consideradas económicamente vulnerables a consecuencia de la crisis sanitaria, entendidas como aquellas que a) pierdan su empleo o experimenten una pérdida sustancial de ingresos como resultado de la epidemia, b) pasando por ello a situarse por debajo de un nivel determinado de renta familiar (en torno a 3 veces el IPREM, dependiendo del tamaño y composición de la familia) y c) cuyos pagos hipotecarios aumenten en más de un 30% en relación a su renta y, junto con los suministros básicos, supongan más del 35% de la misma. (Véase también el art. 16 del RDL11). El aplazamiento del pago de las cuotas no generará intereses adicionales.

En el RDL11 la moratoria se extiende a tres meses y se clarifica que las cuotas suspendidas no se deben liquidar una vez finalizada la suspensión, sino que todos los pagos futuros se deben posponer lo que haya durado la suspensión (p. 27888 y disposición final primera). También se extiende la moratoria a aquellas viviendas alquiladas cuyas rentas han dejado de percibirse. (art. 19)

- *Apoyo a inquilinos vulnerables* (RDL11): Para este colectivo, definido de forma similar a la utilizada en la moratoria de pagos hipotecarios (art. 16), se aprueban las siguientes medidas.

i) Se suspenden los *desahucios* de los que carezcan de una alternativa habitacional por un período máximo de seis meses desde la entrada en vigor del estado de alarma (art. 1)

Los inquilinos vulnerables podrán solicitar el *aplazamiento del pago de la renta* por un período máximo de cuatro meses (arts. 3-9 y 16).

ii) Si su arrendador es una empresa o entidad pública o un gran tenedor de vivienda (propietario de más de 10 viviendas en alquiler), éste deberá elegir entre conceder el aplazamiento o reducir el alquiler en un 50% durante el período solicitado. En el primer caso, las cuotas aplazadas se abonarán, sin recargos o intereses, de forma fraccionada durante un período de al menos tres años o lo que permita el período restante de vigencia del contrato.

iii) Los arrendadores no incluidos en el citado grupo podrán no aceptar el aplazamiento. En ese caso, el arrendatario tendrá acceso a una línea de microcréditos con aval del Estado a través del ICO para financiar el pago del alquiler. El importe máximo de esta línea de avales, que irá a cargo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se fija en 1.200 millones en la DA3 del RDL15.

iv) Nuevo programa de ayudas al alquiler. Podrán acogerse entre otros los que tengan dificultades para devolver los créditos citados en el punto anterior. (art. 10)

- *Prórroga extraordinaria*, previa solicitud del arrendatario, de los contratos de arrendamiento que venzan hasta dos meses después del final del estado de alarma por un período de hasta 6 meses. (RDL11, art. 2).

- La *moratoria* hipotecaria se extiende a *otros créditos contratados por personas vulnerables* en condiciones similares (RDL11, arts. 18 y 21-27). La duración del contrato se amplía en el tiempo de duración de la suspensión, que será en principio de tres meses (ampliable mediante acuerdo del Consejo de Ministros).

- *Creación del ingreso mínimo vital* (RDL20) como prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social mediante la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (arts. 1-3). La prestación se cobrará mensualmente (arts. 9 y 11), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (arts. 3 y 12), y se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (art. 32).

Para acceder a la prestación se exige i) un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones, ii) encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, definida en términos de niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral, iii) haber solicitado (y presumiblemente agotado) las demás prestaciones a las que se pudiera tener derecho (excepto las rentas mínimas autonómicas) y iv) figurar inscritos como demandantes de empleo, en el caso de no estar trabajando (art. 7). Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (art 33.1), presumiblemente en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA.

Se define un nivel garantizado de renta que depende de las características del hogar o “unidad de convivencia” (arts. 10.2, 10.5 y Anexo I). Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (unos 5.500 euros anuales en la actualidad). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará (en un factor de hasta 2,2) de acuerdo con un baremo que tiene en cuenta el número de integrantes adultos y menores del hogar a lo que se añadirá un complemento para los hogares monoparentales y podrá añadirse otro para gastos de alquiler (art. 10.3). Se considera que existe una situación de vulnerabilidad económica, y por tanto el derecho a la prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (art. 8.2) y su patrimonio, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la pensión no contributiva si se trata de un beneficiario individual y se incrementa en caso contrario de acuerdo con una escala que depende del tamaño y composición del hogar (art. 8.3 y 18.4-8).

La cuantía de la prestación se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (arts. 3 y 10.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas rentas exentas a efectos del IRPF (arts. 8.2 y 18) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (art. 18.3). La entidad gestora comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (art. 19.5 y 26.3). La cuantía de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año tomando como referencia los ingresos del año anterior (arts. 13 y 18). Con el fin de incentivar el trabajo, se permitirá que la superación en un ejercicio del límite de renta no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (art. 8.4).

El art. 29 del RDL20 faculta a la Seguridad Social y al Ministerio de Inclusión para establecer convenios y acuerdos con CCAA y CCLL y otros órganos de la Adm. Gral. del Estado para cooperar en la gestión de la prestación e intercambiar información. Tales convenios pueden permitir que las administraciones territoriales puedan recibir solicitudes e iniciar la tramitación de las ayudas (art. 22.2) o asuman su gestión (DA4), lo que ya se prevé explícitamente con fecha tope de octubre en el caso de las comunidades forales (DA5).

Con el fin de recoger a aquellos que hayan entrado en situación de vulnerabilidad como resultado de la actual crisis sanitaria, la DT3 permite que durante 2020 se solicite la prestación en base a los ingresos medios mensuales del año en curso, en vez de los del año anterior (siempre que no se superen determinados umbrales de renta y patrimonio en 2019). En tales casos, los importes abonados durante el año en curso se regularizarán a posteriori en 2021 en función de los ingresos reales del conjunto de 2020.

d) Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL

- Transferencias de 25 millones a las comunidades y ciudades autónomas para financiar *ayudas a la alimentación de niños vulnerables* afectados por el cierre de comedores escolares. (RDL7, art. 8)
- *Se actualizan las entregas a cuenta a las CCAA* de régimen común para 2020 utilizando las previsiones de ingresos tributarios totales elaboradas para el proyecto de PGE de 2020 (RDL7, arts. 2-6). El incremento resultante en el importe de las entregas se librára en los dos meses siguientes a la entrada en vigor del decreto (presumiblemente abril y mayo).
- Creación de un *Fondo Social Extraordinario* con una dotación de 300 millones con cargo al Fondo de Contingencia. Estos recursos se transfieren a las comunidades y ciudades autónomas *para reforzar* las prestaciones básicas de sus *servicios sociales* para mayores, dependientes y vulnerables. (RDL8, arts. 1 y 2)
- Se autoriza a las CCLL a destinar hasta 300 millones de su superávit de 2019 a inversiones en servicios sociales. (RDL8, art. 3) Las condiciones se concretan en el RDL11.
- Se distribuyen entre las CCAA *300 millones para gasto sanitario* de emergencia. (Acuerdo del Consejo de Ministros del 31 de marzo).
- Se anuncia un *fondo no reembolsable con 16.000 millones* de euros adicionales para las CCAA que se aprobará mediante Real Decreto-ley.¹⁵ El fondo constará de tres tramos. El primero tendrá una dotación de 10.000 millones de euros, se destinará a financiar gasto sanitario ligado a la pandemia de Covid y se distribuirá en base a la incidencia del virus y a la población ajustada o a la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario. El segundo tramo, de 1.000 millones, se destina a gasto social y se repartirá en proporción a la población y otros indicadores mientras que el tercero, de 5.000 millones, se repartirá en función de la pérdida de recaudación de los impuestos cedidos gestionados directamente por las CCAA.

e) Otras medidas

- “*Prohibición*” de *despido* por causas objetivas relacionadas con el Covid. El art. 2 del RDL9 dice literalmente lo siguiente: “La fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de

¹⁵<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/MINISTRA/04-05-20%20NP%20Reunion%20coordinacion%20Hacienda%204%20de%20mayo.pdf>

marzo, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.” Aunque la redacción es imprecisa, presumiblemente esto quiere decir que tales despidos serían declarados improcedentes y comportarían por tanto una indemnización más elevada, y no que no se puedan realizar.

- *Permiso retribuido recuperable* para trabajadores que no presten servicios esenciales durante el período del 30 de marzo al 9 de abril. Se ordena el cierre de las actividades no esenciales que no se puedan desarrollar a distancia para reducir la movilidad de las personas y reducir los contagios durante el período anterior a Semana Santa (RDL10). La recuperación de las horas no trabajadas se llevará a cabo, según se acuerde en las empresas, hasta el 31 de diciembre de 2020, siempre respetando la regulación de la jornada laboral.

- Se permite el *reembolso parcial de los planes de pensiones* en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la crisis sanitaria por un importe que no puede exceder los ingresos netos que se hayan dejado de percibir mientras se mantenga la situación. (RDL11, DA 20) En el art. 23 del RDL15 se regula la forma de acreditación de los requisitos exigidos y se precisan algunos aspectos del cálculo de la cuantía máxima del reembolso.

- Concesión de un *préstamo del Estado a la Seguridad Social* por un importe de 13.830 millones de euros para hacer frente a sus obligaciones, incluyendo los desembolsos extraordinarios relacionados con la crisis sanitaria. (Acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de abril). El 26 de mayo se concede un segundo préstamo a la Tesorería General de la Seguridad Social para los mismos fines por un importe de 16.500 millones de euros (RDL19, art. 11). El préstamo no devengará intereses y deberá cancelarse en el plazo máximo de diez años.

- En el RDL19 (arts. 6-89 y DT1) se establece un régimen simplificado especial para favorecer la utilización de moratorias pactadas entre deudores y sus entidades financieras en relación con créditos hipotecarios y no hipotecarios al amparo de un acuerdo marco sectorial sobre tales aplazamientos. Este régimen no se restringe a deudores considerados vulnerables.

2. Calendario del proceso de desescalada

Hacia finales de abril, el Gobierno comenzó a suavizar gradualmente las condiciones de confinamiento. Desde el día 26 de ese mes, los niños pudieron salir a pasear acompañados de adultos. La medida se extendió el 2 de mayo al resto de la población, estableciéndose franjas horarias específicas para distintos grupos de edad. En el Consejo de Ministros del 28 de abril se aprobó el llamado *Plan de desescalada* con el que se busca normalizar gradualmente la vida cotidiana y la actividad económica minimizando los riesgos sanitarios.¹⁶

El plan contempla cuatro fases (de 0 a 3) con una duración, en principio, de dos semanas cada una, durante las cuales se irán relajando las restricciones a la movilidad y a las reuniones privadas y a la actividad económica, incluyendo la gradual reapertura del comercio, la hostelería y los actos y espectáculos con limitaciones de aforo y precauciones sanitarias. Las fechas de transición entre fases podrán variar de un territorio a otro, tomando en primera instancia a las provincias o a las islas como unidad de referencia. La iniciativa sobre los cambios de fase corresponde a las comunidades autónomas, que elevan propuestas al Ministerio de Sanidad que éste evalúa de acuerdo con la evolución de la pandemia en cada territorio y de la capacidad de su sistema sanitario para lidiar con ella.

El Cuadro A2.1 muestra cómo han evolucionado hasta el momento las distintas comunidades.

¹⁶ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>

Cuadro A2.1: Calendario del proceso de desescalada

- *28 de abril*: Todo el país entra en fase 0 con la aprobación del plan
 - *4 de mayo*: entran en fase 1 las islas menores de Baleares (Formentera) y Canarias (La Gomera, El Hierro y La Graciosa).
 - *11 de mayo*: entran en fase 1 Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, Aragón, Extremadura, Baleares, Canarias, Murcia, Rioja, Andalucía (excepto las provincias de Málaga y Granada), partes de Castilla la Mancha, Cataluña y Valencia y algunas zonas rurales de Castilla y León. Madrid sigue entera en zona 0.
 - *18 de mayo*: se incorporan a la fase 1 el resto de Castilla la Mancha, Valencia y Andalucía y partes de Cataluña y Castilla y León. Siguen en fase 0 la zona metropolitana de Barcelona en Cataluña, la mayor parte de las zonas urbanas de Castilla y León y toda la comunidad de Madrid. Las islas menores de Baleares y Canarias pasan a fase 2.
 - *25 de mayo*: pasan a la fase 1 los territorios que estaban todavía en fase 0 (Madrid, el área metropolitana de Barcelona y zonas urbanas de Castilla y León). Pasan a la fase 2: Galicia, Baleares, Canarias, País Vasco, Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Aragón, Extremadura, Murcia, Ceuta y Melilla así como el grueso de Andalucía (excepto Málaga y Granada) y parte de Castilla la Mancha (Cuenca y Guadalajara) y de Cataluña (Camp de Tarragona y Alt-Pirineu-Aran). Siguen en fase 1 la Comunidad Valenciana y partes de Andalucía, Castilla la Mancha y Cataluña.
 - *1 de junio*: pasan a la fase 3 las islas menores de Canarias y Baleares. Se incorporan a la fase 2 los territorios que faltaban en Andalucía (Málaga y Granada) y Castilla la Mancha (Toledo, Ciudad Real y Albacete) así como la Comunidad Valenciana y partes de Cataluña (las áreas sanitarias de Girona, Cataluña Central, Alto Penedés y Garraf) y la zona del Bierzo en Castilla y León. Quedan en fase 1 la comunidad de Madrid, el área metropolitana de Barcelona y el área sanitaria de Lérida en Cataluña y el grueso de las áreas urbanas de Castilla y León
-

Referencias

a. Normativa más relevante

BOE (2014). Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12328>

BOE (2015a). Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11430-consolidado.pdf>

BOE (2015ab). Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf>

BOE (2017). Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2017-11505>

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692>

BOE (RDL7, 2020a). Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-3580>

BOE (RDL8, 2020a). Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>

BOE (RDL9, 2020b). Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4152>

BOE (RDL10, 2020c). Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/pdfs/BOE-A-2020-4166.pdf>

BOE (RDL11, 2020d). Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208>

BOE (RDL14, 2020d). Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/15/pdfs/BOE-A-2020-4448.pdf>

BOE (RDL15, 2020e). Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/22/pdfs/BOE-A-2020-4554.pdf>

BOE (RDL17, 2020f). Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/06/pdfs/BOE-A-2020-4832.pdf>

BOE (RDL18, 2020g). Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/13/pdfs/BOE-A-2020-4959.pdf>

BOE (RDL19, 2020h). Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-5315>

BOE (RDL20, 2020i). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-5493

Presidencia del Gobierno (2020). Referencias del Consejo de Ministros

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/index.aspx>

b. Otras referencias

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019). Los programas de rentas mínimas en España. Cap. 6: Propuestas. Madrid.

<https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTAMINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf>

Carvalho, V., J. V. Rodríguez Mora, J. R. García, S. Hansen, A. Ortiz, T. Rodrigo y J. Ruíz (2020a). “Efectos de la COVID-19 en el consumo a través de las operaciones con tarjeta bancaria.” BBVA Research, Madrid.

<https://www.bbva.com/publicaciones/espana-efectos-de-la-covid-19-sobre-el-consumo-a-traves-de-las-operaciones-con-tarjeta/?cid=eml:oem:oth:----45538--::lnkpubl:::20200415::oth:instant>

Carvalho, V., J. V. Rodríguez Mora, J. R. García, S. Hansen, A. Ortiz, T. Rodrigo y J. Ruíz (2020b). “Tracking the COVID-19 Crisis with High-Resolution Transaction Data.” BBVA Research, Document no. 20/06, Madrid.

<https://www.bbva.com/en/publicaciones/tracking-the-covid-19-crisis-with-high-resolution-transaction-data/?cid=eml:oem:oth:----45549--::lnkpubl:::20200416::oth:instant>

de la Fuente, A. (2020a). “Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis.” FEDEA Policy Papers no. 2020-05, Madrid.

<https://bit.ly/2KTbeUW>

European Commission (EC, 2020). COM(2020) 408 final. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_408_en_act_part1_v9.pdf

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS, 2020). Guía Laboral del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

<http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/index.htm>

Valle, E. (2020). “La reacción de la Unión Europea ante el Covid 19.” FEDEA, Apuntes, no. 2020-03, Madrid. <http://bit.ly/2WSNsje>

c. Fuentes estadísticas más relevantes

Agencia Tributaria (AT, 2020). Informes mensuales de recaudación tributaria. Cuadros estadísticos y series.

<https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/InformemensualdeRecaudacionTributaria.shtml>

Bankia (2020). Boletín diario de mercados.

<https://www.bankiaestudios.com/estudios/es/publicaciones/boletin-diario-de-mercados-25-febrero-2020.html>

BBVA Research (2020). “El impacto del COVID-19 en el consumo en tiempo real y alta definición.” Informe semanal. <https://www.bbva.com/>
<https://datastudio.google.com/embed/reporting/2458e6fa-0548-4168-98fb-d7abaf500c0f/page/37XRB>

Google (2020). Google Covid-19 Community Mobility Reports. Spain.

<https://www.google.com/covid19/mobility/>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2020). Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/imdatoscaja.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2020). Resumen de ejecución del presupuesto. Sistema de la Seguridad Social.

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera>

Ministerio de Hacienda (MH, 2020). Ejecución presupuestaria de las CCAA. Datos e informes.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

Ministerio de Trabajo (MT, 2020). Estadística de prestaciones por desempleo. Principales resultados.

<http://www.mitramiss.gob.es/estadisticas/PRD/welcome.htm>

Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2020). Boletín de Estadísticas Laborales. <http://www.mitramiss.gob.es/estadisticas/bel/index.htm>

Red Eléctrica de España (REE, 2020). Redata: Demanda.

<https://www.ree.es/es/datos/aldia>

Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (SGT, 2020). Tesoro público, Estadísticas mensuales

<https://www.tesoro.es/deuda-publica/estad%C3%ADsticas-mensuales>

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2020a). Resumen mensual de datos estadísticos. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo.

<http://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html>

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2020b). Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones. Cuadro 1.11.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/empleo/estadisticas-nuevas.html>