



Artícle Genèric

La consolidació fiscal a la perifèria comportarà un canvi de model per a les finances públiques?

Contingut disponible en
Anglès Espanyol



Josep Mestres Domènech
Economista

La crisi del deute sobirà va tenir l'origen, com el nom mateix indica, en els dubtes sobre la solvència del sector públic en un context en què tenia un model de finances poc sostenible, en què els ingressos eren inferiors a les despeses de manera crònica. El dèficit públic mitjà dels països de la perifèria europea (Irlanda, Portugal, Espanya, Itàlia i Grècia) va arribar a assolir el 8,7% el 2009. Davant aquesta tessitura, l'ajust dels comptes públics no solament era indispensable per aconseguir un creixement sostenible, sinó també per recuperar la confiança a

nivell internacional i l'accés als mercats. De llavors ençà, la consolidació fiscal s'ha dut a terme amb un èxit relatiu, i, malgrat que encara quedi camí per recórrer per sanejar els comptes públics, el dèficit dels països perifèrics es va reduir fins al 4,2% el 2014, i es preveu que la reducció continuï. En aquest Dossier, analitzem l'ajust de la res pública i les mesures que s'han adoptat, amb la finalitat de determinar si han estat temporals (per «tapar forats») o si apuntalen els fonaments de la casa perquè els desequilibris estructurals no es reproduïxin.

El fet que el dèficit públic es disparés (vegeu el primer gràfic) va ser degut, en part, al cicle econòmic. La greu crisi econòmica que van patir els països perifèrics va provocar una reducció dels ingressos públics (menor recaptació tributària, menys cotitzacions socials, etc.) i una major necessitat de despesa (prestacions per atur, interessos per al pagament del deute, etc.). No obstant això, el dèficit estructural, és a dir, el dèficit resultant un cop corregits els efectes del cicle i les mesures one-off,¹ també va assolir nivells elevats (el 5,6% el 2010). Això posa de manifest que el model d'ingressos cíclics i de despeses estructurals era, per naturalesa, insostenible a llarg termini i que havia de ser corregit. Un clar exemple són els compromisos de despeses estructurals contrets a països com Irlanda i Espanya, arran dels ingressos cíclics del boom immobiliari, i que, un cop evaporats aquests últims, no es van poder afrontar. La disminució del dèficit estructural, que va assolir l'1,3% el 2014, mostra l'important esforç de consolidació exercit per les Administracions dels països perifèrics, malgrat que no totes les reformes plantejades inicialment s'hagin completat. Analitzem com s'ha produït aquesta consolidació, per la via de l'augment dels ingressos i per la via de la disminució de les despeses.

Les mesures dutes a terme per incrementar els ingressos en l'àmbit fiscal van consistir, sobretot, en canvis en el sistema tributari, tot i que també es va actuar per reduir l'evasió fiscal. Tot i que, en diferent grau i amb diferent fortuna, els països perifèrics van desenvolupar reformes amb l'objectiu que la tributació creixés i fos més eficient. Per aquest motiu, la majoria de països van incrementar les bases i els tipus dels impostos indirectes i van eliminar alguns tipus d'IVA reduït.² Alguns països, com Portugal, van intentar dur a terme una devaluació fiscal, compaginant la pujada de l'IVA amb una reducció de les contribucions

socials per incrementar la competitivitat externa, però la mesura no es va implementar. Així mateix, els països van haver de recórrer a pujades dels impostos sobre la renda, de societats i altres especials, com l'impost sobre la propietat o el de successions. També es van adoptar mesures per reduir l'evasió fiscal, des de les més tradicionals (augmentar el control sobre els inspectors d'Hisenda i incrementar-ne el nombre, l'amnistia fiscal, etc.) fins a altres més imaginatives per desincentivar el frau (com la possibilitat que els consumidors portuguesos participessin en una loteria en exigir el rebut de compra). Ara com ara, aquestes mesures han tingut un impacte recaptador reduït.

L'ajust de les despeses públiques es va vehicular, en primer lloc, a través d'una reducció del consum, tant el relatiu al funcionament general de les Administracions públiques com el destinat a l'educació o a la sanitat. La majoria de països van optar per actuacions d'implementació ràpida, com la rebaixa salarial dels funcionaris o la reducció del nombre d'efectius, en particular dels empleats contractats. Les mesures per disminuir la dimensió de l'Administració van ser més difícils d'implementar, tot i que, en diferent grau, es va aconseguir retallar el nombre d'organismes i es va optimitzar l'eficiència de la despesa (mitjançant la creació de centrals de compres, per exemple). Una altra part important de l'ajust de la despesa va ser resultat d'una reducció de les transferències en les pensions i en els subsidis d'atur, entre altres prestacions socials. Les reformes dels sistemes de pensions dutes a terme amb raonable èxit a Itàlia, a Espanya i a Portugal destaquen pel seu caràcter estructural, ja que inclouen fórmules per intentar assegurar-ne la sostenibilitat a llarg termini. A Grècia, després de diverses reformes i de reduir de manera substancial els imports de les pensions, com a contrapartida del tercer rescabament, s'ha sol·licitat que la legislació inclogui mesures per assegurar la sostenibilitat futura del sistema. Finalment, altres partides que van patir retallades van ser els subsidis i les inversions públiques. A Espanya, a Grècia i a Irlanda, la major part de l'ajust es va concentrar en les despeses (vegeu el segon gràfic), mentre que, a Portugal i, en especial, a Itàlia i als països no perifèrics, la consolidació va provenir, en major mesura, dels ingressos.

La millor herència de la consolidació fiscal ha estat la construcció d'unes regles que obliguen a una disciplina fiscal més estricta. A Espanya, per exemple, la

Constitució ha incorporat normes de despesa pública i un límit del dèficit per assegurar la sostenibilitat de les finances públiques. Així mateix, s'ha impulsat la creació d'autoritats fiscals independents, com l'AIReF (o el Fiscal Advisory Council a Irlanda), que analitzen la versemblança i els riscos dels comptes públics i alerten sobre els riscos que puguin derivar-se'n. A nivell europeu, s'ha incrementat el procés conjunt de vigilància dels comptes públics dins el Semestre Europeu, amb l'objectiu de monitoritzar els dèficits excessius i d'assegurar-ne la correcció. La Comissió Europea ha establert la tònica de consolidació fiscal en termes estructurals i amb objectius pressupostaris a mitjà termini, per minimitzar l'impacte del cicle sobre la consolidació pressupostària.

Malgrat que els països perifèrics hagin fet passos significatius en aquesta direcció, com la reforma de les Administracions públiques a Espanya o a Itàlia, encara queda marge per reduir el dèficit estructural millorant l'eficiència del sector públic. L'objectiu és que es duguin a terme reformes estructurals que permetin augmentar l'eficiència i reduir la despesa pública oferint serveis millors i més adaptats a les necessitats individuals. La implementació d'aquestes reformes és, però, complicada, ja que els beneficiats estan dispersos (tota la població) i els perjudicats estan concentrats (per la reducció de la dimensió d'un ens públic, per exemple). D'altra banda, les noves tecnologies permeten la modernització del sector públic, ja que individualitzen els serveis prestats i en rebaixen el cost: la res pública hauria d'aprofitar totes les seves potencialitats.

En resum, la crisi ha forçat una reforma de les finances públiques fins ara ajornada. Per bé que s'han registrat avanços significatius, com les reformes dels sistemes de pensions o l'establiment de regles de consolidació fiscal, encara queden importants canvis per fer, en particular els que permetin millorar de manera substancial l'eficiència del sector públic.

Josep Mestres Domènech

Departament de Macroeconomia, Àrea de Planificació Estratègica i Estudis, CaixaBank

1. Dins aquesta categoria, s'inclou tot un seguit de mesures amb un impacte temporal sobre les arques públiques, tant d'ingressos (privatitzacions, venda de llicències, etc.) com de

despeses (pèrdues derivades d'una reestructuració bancària, etc.).

2. Els tipus d'IVA reduït per a determinats productes han estat justificats, tradicionalment, com un instrument de política redistributiva, tot i que, segons l'FMI, és molt més eficient fer aquesta redistribució mitjançant transferències socials destinades només a les persones que ho necessitin.



Josep Mestres Domènech

Economista

Etiquetes

Periferia eurozona

Política fiscal

