

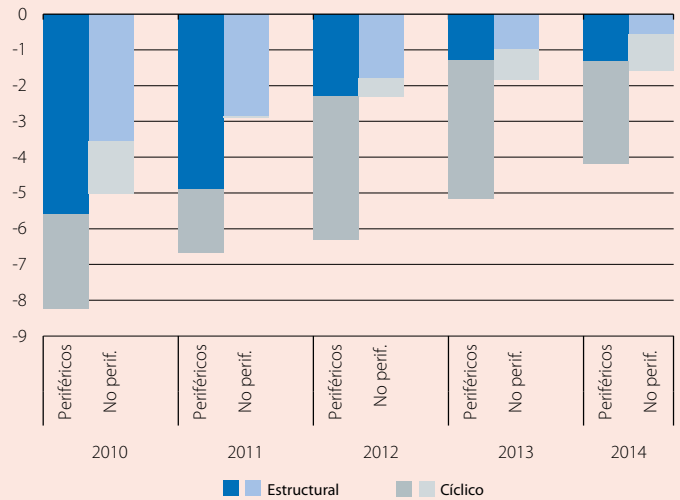
¿La consolidación fiscal en la periferia supondrá un cambio de modelo para las finanzas públicas?

La crisis de deuda soberana tuvo su origen, como su propio nombre indica, en las dudas sobre la solvencia del sector público en un contexto en el que este tenía un modelo de finanzas poco sostenible, en el que los ingresos eran inferiores a los gastos de manera crónica. El déficit público promedio de los países de la periferia europea (Irlanda, Portugal, España, Italia y Grecia) llegó a alcanzar el 8,7% en 2009. Ante tal tesitura, el ajuste de las cuentas públicas no solo era indispensable para lograr un crecimiento sostenible, sino también para recuperar la confianza a nivel internacional y el acceso a los mercados. La consolidación fiscal se ha estado llevando a cabo con un relativo éxito desde entonces y, aunque aún quede camino por delante para sanear las cuentas públicas, el déficit de los países periféricos se redujo en 2014 hasta el 4,2% y se prevé que la reducción continúe. En este Dossier analizamos el ajuste de la *res publica* y las medidas que se han tomado, con el fin de determinar si han sido temporales (para «tapar agujeros») o si están apuntalando los cimientos de la casa para que los desequilibrios estructurales no se reproduzcan.

El hecho de que el déficit público se disparara (véase el primer gráfico) se debió, en parte, al ciclo económico. La grave crisis económica que sufrieron los países periféricos provocó una reducción de los ingresos públicos (menor recaudación tributaria, menos cotizaciones sociales, etc.) a la vez que una mayor necesidad de gasto (prestaciones por desempleo, intereses por pago de la deuda, etc.). Sin embargo, el déficit estructural, es decir, el déficit resultante una vez corregidos los efectos del ciclo y las medidas *one-off*,¹ también alcanzó niveles elevados (el 5,6% en 2010). Ello pone de manifiesto que el modelo de ingresos cíclicos y gastos estructurales era, por naturaleza, insostenible a largo plazo y debía ser corregido. Un claro ejemplo son los compromisos de gastos estructurales que se contrajeron en países como Irlanda y España, al calor de los ingresos cíclicos del *boom* inmobiliario y que, una vez evaporados estos últimos, no se pudieron afrontar. La disminución del déficit estructural, que alcanzó el 1,3% en 2014, muestra el importante esfuerzo de consolidación desempeñado por las Administraciones de los países periféricos, a pesar de que no todas las reformas planteadas inicialmente se hayan completado. Analicemos cómo se ha producido esta consolidación, por la vía del aumento de los ingresos y por la vía de la disminución de los gastos.

Déficit público estructural y cíclico

(% PIB)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea (AMECO).

Las medidas emprendidas para aumentar los ingresos en el ámbito fiscal consistieron, sobre todo, en cambios en el sistema tributario, aunque también se actuó para reducir la evasión fiscal. Si bien en distinto grado y con distinta fortuna, los países periféricos desarrollaron reformas con el objetivo de que la tributación creciera y fuera más eficiente. Para ello, la mayoría de países incrementaron tanto las bases como los tipos de los impuestos indirectos y eliminaron algunos tipos de IVA reducido.² Algunos países, como Portugal, intentaron llevar a cabo una devaluación fiscal, compaginando la subida del IVA con una reducción de las contribuciones sociales para incrementar la competitividad externa, pero la medida no se logró implementar. Asimismo, los países tuvieron que recurrir a subidas de los impuestos sobre la renta, de sociedades y otros especiales, como el impuesto sobre la propiedad o el de sucesiones. También se tomaron medidas para reducir la evasión fiscal, desde las más tradicionales (aumentar el control sobre los inspectores de Hacienda e incrementar su número, la amnistía fiscal, etc.) hasta otras más imaginativas para desincentivar el fraude (como la posibilidad de que los consumidores portugueses participaran en una lotería al exigir el recibo de compra). De momento, estas medidas han tenido un impacto recaudatorio reducido.

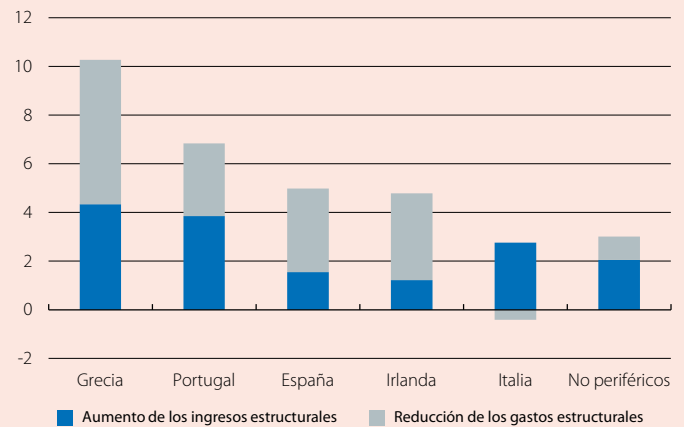
1. Dentro de esta categoría se incluye toda una serie de medidas con un impacto temporal sobre las arcas públicas, tanto de ingresos (privatizaciones, venta de licencias, etc.) como de gastos (pérdidas derivadas de una reestructuración bancaria, etc.).

2. Los tipos de IVA reducido para determinados productos se han justificado tradicionalmente como instrumento de política redistributiva, aunque, según el FMI, es mucho más eficiente hacer esta redistribución mediante transferencias sociales destinadas solo a aquellos que lo necesitan.

El ajuste de los gastos públicos se vehiculó, en primer lugar, a través de una reducción del consumo, tanto el relativo al funcionamiento general de las Administraciones públicas como a la educación o la sanidad. La mayoría de países optaron por actuaciones de rápida implementación, como la rebaja salarial de los funcionarios o la reducción del número de efectivos, en particular de los empleados contratados. Las medidas para disminuir el tamaño de la Administración fueron más difíciles de implementar, aunque, en distinto grado, se logró recortar el número de organismos y se optimizó la eficiencia del gasto (mediante la creación de centrales de compras, por ejemplo). Otra parte importante del ajuste del gasto fue resultado de una reducción de las transferencias en las pensiones y en los subsidios de desempleo, entre otras prestaciones sociales. Las reformas de los sistemas de pensiones llevadas a cabo con razonable éxito en Italia, España y Portugal destacan por su carácter estructural, puesto que incluyen fórmulas para intentar asegurar su sostenibilidad a largo plazo. En Grecia, después de varias reformas y de reducir sustancialmente los importes de las pensiones, como contrapartida del tercer rescate se ha solicitado que la legislación incluya medidas para asegurar la sostenibilidad futura del sistema. Finalmente, otras partidas que sufrieron recortes fueron los subsidios y las inversiones públicas. En España, Grecia e Irlanda, la mayor parte del ajuste se concentró en los gastos (véase el segundo gráfico), mientras que en Portugal, y especialmente en Italia y en los países no periféricos, la consolidación fue de la mano, en mayor medida, de los ingresos.

Esfuerzo fiscal

Ajuste del déficit público estructural entre el punto máximo alcanzado (2010-2013) y el actual (2014) (% del PIB)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea (AMECO).

La mejor herencia de la consolidación fiscal ha sido la construcción de unas reglas que obligan a una disciplina fiscal más estricta. En España, por ejemplo, la Constitución ha incorporado normas de gasto público y un límite del déficit para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, se ha impulsado la creación de autoridades fiscales independientes, como la AIREF (o el Fiscal Advisory Council en Irlanda), que analizan la verosimilitud y los riesgos de las cuentas públicas y alertan sobre los mismos. A nivel europeo, se ha incrementado el proceso conjunto de vigilancia de las cuentas públicas dentro del Semestre Europeo, con el objetivo de que se monitoricen los déficits excesivos y se asegure su corrección. La Comisión Europea ha establecido la senda de consolidación fiscal en términos estructurales y con objetivos presupuestarios a medio plazo, para minimizar el impacto del ciclo en la consolidación presupuestaria.

Aún queda margen para reducir el déficit estructural mejorando la eficiencia del sector público, a pesar de que los países periféricos hayan dado pasos significativos en esa dirección, como la reforma de las Administraciones públicas en España o en Italia. El objetivo es que se lleven a cabo reformas estructurales que permitan aumentar la eficiencia y reducir el gasto público ofreciendo servicios mejores y más adaptados a las necesidades individuales. La implementación de estas reformas es, sin embargo, complicada, al hallarse los beneficiados dispersos (toda la población) y los perjudicados concentrados (por la reducción del tamaño de un ente público, por ejemplo). Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten la modernización del sector público, individualizando los servicios prestados y rebajando su coste: la *res publica* debería aprovecharse de todas sus potencialidades.

En resumen, la crisis ha forzado una reforma de las finanzas públicas hasta ahora postergada. Si bien se han registrado avances significativos, como las reformas de los sistemas de pensiones o el establecimiento de reglas de consolidación fiscal, todavía quedan importantes cambios por hacer, en particular los que permitan mejorar de manera sustancial la eficiencia del sector público.

Josep Mestres Domènech

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank