



### I EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS MERCADOS DE TRABAJO DE LA ZONA DEL EURO

*La crisis económica ha tenido un fuerte impacto en los mercados de trabajo de la zona del euro. Una de sus características destacadas ha sido el considerable grado de heterogeneidad de los ajustes laborales llevados a cabo en los distintos países, ya que algunas economías han salido relativamente indemnes, mientras que otras han registrado acusados y persistentes incrementos del desempleo. En este artículo se analiza el impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la zona del euro, prestando especial atención a los diferentes efectos de las dos recesiones que ha sufrido la zona durante la crisis y a la interacción de las características sectoriales e institucionales que ha determinado los resultados observados en estos mercados. Pese a las reformas estructurales en curso en algunos países de la zona del euro, los avances han sido parciales y desiguales. Es necesario profundizar en la reducción de las rigideces existentes en los mercados de trabajo de la zona del euro para aumentar su capacidad de ajuste y acelerarlo, contribuyendo con ello a la disminución de los elevados niveles actuales de paro estructural.*

#### CONCLUSIONES

El considerable aumento del desempleo observado durante la crisis se ha concentrado en gran medida en las economías de la zona del euro especialmente afectadas por las tensiones registradas en los mercados financieros, en las que la crisis puso de manifiesto el recalentamiento de algunos sectores, los desequilibrios estructurales y las rigideces laborales. Todo ello contribuyó a acusadas caídas del producto y del empleo. Los grupos más afectados fueron los jóvenes, los trabajadores no cualificados, los trabajadores con contratos temporales y los desplazados de la construcción, un sector que anteriormente había experimentado un crecimiento excesivo. Además, la crisis ha provocado un fuerte avance del desempleo estructural y de larga duración en algunos países.

Durante la primera fase de la crisis, la respuesta estimada de los salarios de la zona del euro a variaciones en la tasa de paro fue inferior a la observada en el período anterior a la crisis, pero parece haber aumentado (con una curva de Phillips «más pronunciada») al persistir la crisis. Dado el elevado desempleo, una respuesta más rápida y flexible de los salarios a la situación de los mercados de trabajo debería ayudar a restablecer la competitividad y a incentivar la creación de puestos de trabajo. La adopción de reformas adicionales en materia de negociación colectiva —para permitir que los acuerdos salariales a nivel de empresa reflejen mejor las condiciones específicas de los diferentes mercados de trabajo y la evolución de la productividad, así como una mayor diferenciación salarial— mejoraría los mecanismos de señalización relativos a la demanda de distintos tipos de trabajadores.

Las reformas de los mercados de trabajo han sido particularmente intensas en los países que han recibido asistencia financiera internacional (Irlanda, Grecia, España, Chipre y Portugal). Pese a estos esfuerzos, los avances en las reformas laborales siguen siendo parciales y desiguales en los distintos países de la zona del euro. Aunque las reformas ya emprendidas podrían tardar cierto tiempo en dejar sentir todos sus efectos, es posible que sea necesario adoptar más reformas para lograr el grado de flexibilidad laboral compatible con la pertenencia a una unión monetaria. La intensificación de los esfuerzos para aumentar la movilidad interregional y transfronteriza en las economías de la zona del euro contribuiría a afrontar el elevado desempleo a escala local, reduciendo con ello el riesgo de que los altos niveles actuales de paro se traduzcan en nuevos incrementos del desempleo estructural, así como a aliviar los incipientes estrangulamientos de

oferta en las economías de la zona con un mayor crecimiento. La reducción adicional de las rigideces en el ajuste del empleo y de la dualidad existente en los mercados de trabajo ayudaría también a acelerar la redistribución del empleo hacia sectores más productivos.

Contrarrestar la fuerte subida del desempleo de larga duración exigirá hacer mayor hincapié en las políticas de reactivación, dando prioridad a las políticas activas de empleo —entre ellas, medidas de capacitación profesional específicas—, de modo que aumente la empleabilidad de los trabajadores desplazados de sectores cuyo tamaño ha quedado reducido de forma permanente. Las medidas deberían centrarse, en particular, en los grupos de jóvenes y de trabajadores menos cualificados, con el fin de prepararlos para nuevas oportunidades de empleo, ayudar a reducir el desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones y focalizarse en actividades más productivas, todo lo cual contribuirá a acelerar el proceso de reestructuración. No obstante, si bien las políticas laborales activas pueden favorecer la reintegración de los jóvenes y de los parados en el mercado de trabajo, así como facilitarles el acceso a formación que aumente su productividad y experiencia, no pueden sustituir las medidas adicionales necesarias para propiciar unos mercados de trabajo más flexibles.

Por último, con el fin de cosechar todos los beneficios de las reformas laborales, será preciso emprender reformas adicionales en los mercados de productos para aumentar la competencia y la capacidad de resistencia de la zona del euro frente a futuras perturbaciones, lo que evitará los mayores costes derivados de la caída del producto y del mayor desempleo asociados a ajustes más lentos y prolongados.

**Si desea leer el artículo completo en su versión en inglés, haga clic [aquí](#).**

## 2 LA EVALUACIÓN DEL ESFUERZO FISCAL

*Una condición indispensable para el buen funcionamiento de la UEM es que todos los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro apliquen unas políticas fiscales sólidas. El marco fiscal de la UE exige unos presupuestos públicos próximos al equilibrio o superavitarios a medio plazo, y que se eviten los déficits excesivos (superiores al 3 % del PIB) o, en caso de que se registren, que se corrijan a la mayor brevedad. En este contexto, la evaluación de la política fiscal de un país consiste en determinar si se han cumplido los objetivos de déficit nominal y si las medidas públicas exigidas —su esfuerzo fiscal— han sido suficientes para alcanzar estos objetivos de forma sostenible en un período de tiempo concreto.*

*Aunque el concepto de esfuerzo fiscal no se puede medir directamente, desempeña un papel fundamental en la planificación de una senda de consolidación presupuestaria que, teniendo en cuenta los efectos de retroalimentación de dicha consolidación sobre la actividad económica a corto plazo, garantice que las finanzas públicas vuelvan a situarse en una posición saneada en cuanto sea razonablemente posible. El esfuerzo fiscal trata de medir el efecto en el saldo presupuestario de las políticas adoptadas por el Gobierno en este ámbito y, por tanto, sirve de indicador para poder exigirle responsabilidades.*

*Tradicionalmente, el esfuerzo fiscal se ha calculado fundamentalmente a partir del saldo presupuestario estructural, que ajusta el saldo presupuestario por el ciclo económico y por determinados efectos transitorios. No obstante, se sabe desde hace tiempo que es una medida imperfecta de la actuación del Gobierno, y la crisis ha demostrado que los factores que están fuera de su control en el corto plazo pueden tener un efecto muy significativo sobre el saldo estructural. Más recientemente, la evaluación del esfuerzo fiscal se ha complementado con un análisis desagregado (bottom-up) más detallado. Este enfoque tiene por objeto lograr una cuantificación más directa del esfuerzo fiscal en términos del impacto de medidas de ingresos y de gasto específicas. Aunque los análisis desagregados de estas medidas constituyen un complemento importante de la estimación del saldo estructural, tampoco son una panacea, debido a las dificultades de medición. Además, es importante no perder de vista las cifras de déficit observadas y evaluar la política fiscal en función de esas cifras, ya que, en última instancia, determinan la acumulación de deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas.*

### INTRODUCCIÓN

Una condición indispensable para el buen funcionamiento de la UEM es que todos los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro apliquen unas políticas fiscales sólidas. Cuando los déficits públicos alcanzan niveles elevados, como sucedió a causa de la reciente crisis económica y financiera, deben reducirse con prontitud para limitar el consiguiente incremento de la deuda pública, especialmente si el acceso al mercado corre peligro. No obstante, la consolidación fiscal puede tener efectos negativos a corto plazo sobre el crecimiento económico, y esto impone límites a la reducción del déficit que podría ser adecuada (es decir, factible) en un año determinado, lo que, a su vez, implica que la consolidación puede tener que extenderse a lo largo de varios años. Ello hace que la responsabilidad recaiga en las estrategias y en los requisitos de consolidación fiscal que estén correctamente calibrados de antemano (al formular recomendaciones en el contexto del procedimiento de déficit excesivo (PDE) y al elaborar los presupuestos nacionales) y que vayan seguidos de una evaluación rigurosa a posteriori de su aplicación.

Estas estrategias de consolidación incluyen dos elementos clave: el primero es el objetivo de reducción del déficit nominal en un plazo preestablecido y el segundo el esfuerzo fiscal que debe realizar el Gobierno



para alcanzar sus objetivos de déficit, teniendo en cuenta los efectos de retroalimentación existentes entre la consolidación fiscal y la actividad económica, así como otros factores que puedan afectar al vínculo entre el esfuerzo fiscal y la reducción del déficit. Por lo tanto, los saldos nominales y el esfuerzo fiscal deben desempeñar papeles complementarios, asegurando la coherencia de la estrategia de consolidación en su conjunto. Los objetivos nominales de saldo presupuestario son importantes porque son transparentes, garantizan la rendición de cuentas y, a través de sus efectos en las necesidades de financiación de los Gobiernos, determinan el impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. El esfuerzo fiscal es un concepto que trata de reflejar con mayor precisión el efecto de las actuaciones públicas sobre el saldo presupuestario y, por ende, es algo en lo que el Gobierno puede influir directamente y por lo que se le puede exigir responsabilidades. En este sentido, es el instrumento que el Gobierno puede emplear para lograr sus objetivos en esta materia y, como tal, ha de ser coherente con la consecución de los objetivos de saldo nominal deseados. Con todo, el esfuerzo fiscal no es directamente cuantificable, y se han utilizado o se pueden utilizar numerosas vías alternativas para llevar a la práctica este concepto.

El establecimiento de una estrategia de consolidación fiscal conlleva la elaboración de planes que incluyan la senda que debe seguir el déficit, las medidas impositivas y de gasto consideradas necesarias para alcanzar ese déficit, así como el déficit estructural correspondiente. Habida cuenta de la interacción entre la evolución macroeconómica y la de las finanzas públicas, es preciso, en primer lugar, definir un escenario macroeconómico que sea coherente con la consolidación fiscal necesaria, basándose en determinados supuestos iniciales relativos a los planes tributarios y de gasto. Sobre la base de este escenario, y comparando la senda de déficit que se pretende seguir con la que resultaría de estimar los distintos componentes de ingresos y de gasto a partir de la legislación vigente, puede calcularse una «brecha fiscal» que debe reducirse con medidas impositivas y de gasto. A continuación se determina la senda correspondiente al saldo estructural utilizando la senda estimada del producto potencial y de la brecha de producción.

Tradicionalmente, y en particular en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), la evaluación del esfuerzo fiscal se ha basado fundamentalmente en la evolución del saldo (presupuestario) estructural en relación con el PIB, esto es, el saldo presupuestario de las Administraciones Públicas en relación con el PIB ajustado por el impacto estimado del ciclo económico y de determinados efectos transitorios. No obstante, las variaciones del saldo estructural reflejan no solo el impacto de las decisiones de política fiscal adoptadas por el Gobierno, sino también numerosos factores que están fuera de su control. Recientemente ha habido una iniciativa para basar más formalmente las decisiones adoptadas en el marco del PDE en un detallado análisis desagregado de las medidas de política fiscal, con el fin de calibrar mejor el impacto presupuestario de las actuaciones públicas.

En este contexto, este artículo trata de que se conozcan los problemas conceptuales y de medición existentes para evaluar el esfuerzo fiscal de un país. A fin de proporcionar el contexto adecuado, en la sección 2 se resume brevemente cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo la evaluación del esfuerzo fiscal en el marco del PEC. En la sección 3 se analizan las medidas y la interpretación del saldo estructural, centrándose, en particular, en los factores que pueden abrir una brecha entre la evolución de este indicador y la orientación y el alcance de las decisiones tributarias y de gasto. En la sección 4 se examinan los problemas conceptuales y de medición relacionados con medidas desagregadas del esfuerzo fiscal más detalladas. Aunque este artículo está motivado, en cierta medida, por los cambios introducidos recientemente en la evaluación de las medidas efectivas adoptadas en el contexto del PDE y pone de relieve algunas cuestiones importantes en este contexto, también adopta una perspectiva conceptual más amplia en lo que respecta a la dificultad de medir el esfuerzo fiscal. En la sección 5 se presentan las conclusiones.

## CONCLUSIONES

El esfuerzo fiscal trata de medir el efecto de las medidas adoptadas por el Gobierno en esta materia sobre el saldo presupuestario y, por tanto, sirve de indicador para poder exigirle responsabilidades. Este esfuerzo constituye el medio a través del cual el Gobierno puede lograr sus objetivos, y ha de ser coherente con la consecución de los objetivos de déficit nominal. No obstante, el esfuerzo fiscal no es directamente cuantificable, y se han utilizado o se pueden utilizar numerosas vías alternativas para llevar a la práctica este concepto.

La variación del saldo presupuestario estructural es una herramienta útil para calibrar el esfuerzo fiscal, pero no siempre refleja de forma razonablemente adecuada el impacto de las decisiones tributarias y de gasto adoptadas por los Gobiernos. Recientemente se ha dado mayor importancia a las evaluaciones del esfuerzo fiscal que tratan de identificar el impacto de las medidas impositivas y de gasto específicas. En principio, estos análisis «desagregados» constituyen un importante complemento de las estimaciones de la variación del saldo estructural. Con todo, su utilización plantea significativos problemas conceptuales y retos de carácter práctico. Si se pretende que estas evaluaciones adquieran mayor relevancia en la vigilancia presupuestaria en la UE, es importante aumentar la transparencia en lo que respecta a los métodos, los conceptos, los datos y la información.

En este contexto conviene distinguir entre la mayor parte de los ingresos públicos y las prestaciones sociales, sobre los que, al menos conceptualmente, está clara la idea de lo que es una «medida», y la mayoría de las partidas de gasto, para las que es conceptualmente difícil de identificar un escenario de referencia de ausencia de cambios en las políticas de gasto. En el primer caso, puede ser factible emplear un enfoque basado en «medidas individuales», mientras que, en el segundo, el único planteamiento razonable sería comparar los resultados con un criterio de referencia relevante.

Por lo que respecta al impacto de las medidas de ingresos específicas, es importante que los programas de estabilidad y la documentación presupuestaria de los Estados miembros indiquen claramente el impacto estimado de cada medida significativa y expliquen la naturaleza de estas estimaciones en términos de supuestos, conceptos contables y datos empleados. Estas estimaciones deberían estar sujetas a un análisis y una revisión a posteriori. Habría que hacer esfuerzos por publicar sistemáticamente información relevante que permitiera realizar un examen independiente. A los consejos fiscales independientes se les podría encomendar la tarea de revisar las estimaciones oficiales.

En cuanto al gasto, la elección y las características del criterio de referencia también deben ser claras y transparentes. A este respecto, el criterio de «un escenario sin cambios en la política fiscal» no está adecuadamente definido y es subjetivo, lo que compromete la imparcialidad de la evaluación de los distintos países. Unos criterios de referencia más apropiados serían un índice de inflación (para capturar el efecto del crecimiento del gasto en términos reales) o —como sucede actualmente en el marco del componente preventivo del PEC— el crecimiento potencial del PIB nominal (para capturar la tasa de crecimiento del gasto compatible con un saldo estructural estable).

Del mismo modo, la idoneidad de las políticas fiscales siempre deberá valorarse en relación con los resultados obtenidos a medio plazo, ya que son las cifras de déficit nominal las que determinan la acumulación de deuda pública y las que, en última instancia, son importantes para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las mayores necesidades de consolidación presupuestaria derivadas de un aumento del déficit (estructural), de una economía en proceso de reequilibrio, de un crecimiento potencial bajo o del envejecimiento de la población exigen, en general, un mayor esfuerzo fiscal cada año para lograr

que las finanzas públicas se sitúen o se mantengan en una posición saneada. El uso de distintos enfoques para medir el esfuerzo fiscal dará lugar a diferencias en la magnitud del esfuerzo necesario para realizar el ajuste requerido. Incluso si se lleva a cabo el esfuerzo fiscal recomendado, este puede ser insuficiente para obtener la mejora deseada del déficit nominal porque los supuestos o las previsiones empleados para calcular el esfuerzo necesario resultan ser erróneos. En tal caso, en los años siguientes se deberá acometer un esfuerzo fiscal mayor de lo previsto anteriormente con el fin de garantizar que el déficit nominal finalmente se reduzca hasta el nivel deseado.

**Si desea leer el artículo completo en su versión en inglés, haga clic [aquí](#).**