

Artículo

1

La composición de las finanzas públicas en la zona del euro

En una época de presión sobre las finanzas públicas y de bajo crecimiento estructural de la economía —legados de la reciente crisis—, es esencial que las políticas fiscales se diseñen para favorecer el crecimiento en la mayor medida posible. Un elemento clave del debate actual sobre política fiscal es la composición de los presupuestos públicos, es decir, la elección de los instrumentos fiscales relacionados tanto con los ingresos como con los gastos públicos. Este artículo arroja luz sobre los cambios registrados en la composición de las finanzas públicas desde los años anteriores a la crisis y analiza si han favorecido el crecimiento. En él se describe cómo la debilidad de las finanzas públicas ha llevado a los Gobiernos a adoptar medidas de consolidación que afectan negativamente al crecimiento a largo plazo. Asimismo, el artículo sugiere redirigir los fondos públicos desde partidas de gasto menos productivas hacia la educación y las infraestructuras y cambiar el peso de la presión fiscal, reduciendo los impuestos distorsionadores, concretamente la tributación del trabajo, y elevando los impuestos sobre el consumo y la propiedad de bienes inmuebles, de carácter menos distorsionador.

1 Introducción

Dado el entorno actual de bajo crecimiento estructural, elevado desempleo y altos niveles de deuda pública, la atención se centra en la composición de los ingresos y gastos públicos. Como consecuencia de la reciente crisis económica y financiera, la zona del euro ha experimentado un largo período de crecimiento relativamente débil y de altas tasas de desempleo. Al mismo tiempo, la gestión de las finanzas públicas está condicionada por los elevados niveles de deuda. Aunque la deuda pública de la zona del euro está disminuyendo, se sitúa en el 90 % del PIB, lo que limita el margen para aplicar políticas expansivas. Así pues, el reto radica en cómo estimular el crecimiento potencial sin comprometer la sostenibilidad fiscal. Por consiguiente, la evidencia de que la composición de los presupuestos afecta al crecimiento económico a largo plazo es particularmente relevante en estos tiempos de ajuste fiscal necesario. Reorientar el gasto hacia las partidas que más potencian el crecimiento o la presión fiscal hacia impuestos menos distorsionadores pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento del producto sin lastrar los presupuestos públicos.

En este artículo se analiza el impacto de la composición de los presupuestos públicos de la zona del euro sobre el crecimiento desde los años anteriores a la crisis. El sector público de la zona del euro tiene un gran tamaño en términos internacionales, y ha seguido creciendo durante la crisis financiera y el período de consolidación posterior. El gasto público de la zona del euro se sitúa, en promedio,

en casi el 48 % del PIB. El análisis de este artículo se centra en la evolución de la composición de los presupuestos durante la fase de expansión que precedió a la crisis financiera y la consolidación fiscal posterior. La adopción de un enfoque retrospectivo resulta útil para identificar los cambios en la contribución de los presupuestos al crecimiento y, en particular, para evaluar si los ajustes recientes han reducido las perspectivas de crecimiento al apoyarse excesivamente en recortes de partidas de gasto que favorecen el crecimiento o en subidas de impuestos particularmente distorsionadores.

El análisis sugiere que hay margen para acometer reformas de forma que la composición de los presupuestos sea más favorable al crecimiento. Estas reformas consisten en cambiar la composición de los presupuestos con el fin de incrementar el PIB per cápita nacional a largo plazo, con un efecto neutral sobre el saldo presupuestario a corto plazo. Estos cambios pueden ser una reasignación del gasto desde partidas menos favorables al crecimiento a otras que lo potencien en mayor medida, cambios en la tributación para pasar de impuestos distorsionadores a otros que lo son menos, o cambios simultáneos en ingresos y gastos. La Comisión Europea, el Eurogrupo, el BCE²⁸, el FMI y la OCDE han hecho reiterados llamamientos para que las políticas fiscales propicien más el crecimiento.

La composición de los presupuestos públicos constituye también un elemento importante del debate más amplio acerca de la calidad de las finanzas públicas²⁹. Este concepto presenta varias dimensiones, como el tamaño del sector público, la cuantía de los desequilibrios y la sostenibilidad de las posiciones fiscales, la composición y la eficiencia del gasto, la estructura y la eficiencia de los sistemas de ingresos, y la gobernanza fiscal.

El presente artículo se estructura como sigue: en la sección 2 se considera la contribución relativa al crecimiento de diferentes partidas de ingresos y gastos a partir de un estudio de la literatura empírica; en la sección 3 se analizan la composición del gasto por función y la evolución de las estructuras tributarias por tipo de base impositiva desde los años anteriores a la crisis, y en la sección 4 se presentan las conclusiones.

Resumen y principales implicaciones

La evolución de las finanzas públicas de la zona del euro en los últimos años muestra los riesgos que plantean las vulnerabilidades fiscales para que la estructura actual de ingresos y gastos públicos favorezca el crecimiento. En general, la composición de los presupuestos ha ido siendo menos favorable al crecimiento durante el período analizado (2003-2015), debido principalmente a la

²⁸ Véase, por ejemplo, el [Comunicado preliminar del presidente del BCE tras la reunión del Consejo de Gobierno de marzo de 2017](#), en el que afirma: «En lo que se refiere a las políticas fiscales, es esencial que todos los países intensifiquen sus esfuerzos para lograr una composición de las finanzas públicas más favorable al crecimiento».

²⁹ La Comisión Europea definió la calidad de las finanzas públicas como un concepto amplio con muchas facetas que engloba desde el nivel y la composición del gasto público a su financiación a través de ingresos y déficits (véase «*The Quality of Public Finances – Findings of the Economic Policy Committee Working Group*», Comisión Europea, Bruselas, marzo de 2008).

respuesta de la política fiscal a la crisis. Durante el período previo a la consolidación fiscal (2003-2010), el gasto aumentó de forma generalizada, y los picos más importantes se concentraron en el gasto sanitario y el gasto en pensiones, partidas consideradas menos favorables al crecimiento. Durante el período de consolidación (2011-2013) se recurrió en gran medida a los impuestos más distorsionadores para incrementar los ingresos, especialmente a la tributación del trabajo, mientras que los recortes del gasto se centraron en la inversión en educación y en infraestructuras, partidas que propician el crecimiento³⁰. No obstante, resulta alentador observar ciertas tendencias hacia una composición de los presupuestos más favorable al crecimiento desde 2013, con un cambio hacia una fiscalidad menos distorsionadora y una recuperación parcial de determinas partidas de gasto que fomentan el crecimiento.

De cara al futuro es necesario mejorar la composición de los presupuestos públicos en consonancia con el objetivo de crecimiento a largo plazo. En particular, debería existir la posibilidad de aliviar la presión tributaria sin que ello afecte al saldo presupuestario. El porcentaje de ingresos que representan los impuestos sobre el trabajo aumentó considerablemente durante el período de consolidación, y su reducción debería resultar bastante beneficiosa para el crecimiento. Se podría poner mayor peso en los impuestos menos distorsionadores sobre el consumo y la propiedad de bienes inmuebles: gravar la propiedad también puede resultar más equitativo fiscalmente. Además, las reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas más favorables al crecimiento son aquellas que disminuyen la carga tributaria de las personas con rentas bajas y de los segundos perceptores de renta, y la consiguiente mayor participación de estos dos grupos en el mercado de trabajo contribuye a reducir la desigualdad de las rentas del trabajo. Según datos de la OCDE, la cuña fiscal media sobre el trabajo de las personas con rentas bajas se situó en el 37,6 % en 2016, muy por encima de la media de la OCDE (32,3 %). Por el lado del gasto, debería dedicarse una atención especial a redirigir más recursos hacia la sanidad, la educación o las infraestructuras, ya que se ha demostrado que el gasto en estas áreas tiene un impacto positivo a largo plazo sobre el crecimiento, al tiempo que se ha de recortar el gasto menos productivo. El efecto de crecimiento económico a largo plazo coincide con una reducción del porcentaje de personas que corren el riesgo de quedar desempleadas o de tener un empleo precario.

En el diseño de las políticas fiscales se han de tener en cuenta los factores específicos de cada país para que la composición del presupuesto sea más favorable al crecimiento. Se han identificado tendencias heterogéneas en los distintos países de la zona del euro. *Ceteris paribus*, a un país con un porcentaje muy elevado de gasto público le convendría más, en términos relativos, recortar el gasto y generar así margen de maniobra fiscal para rebajar los impuestos distorsionadores. En cambio, es posible que para un país con un sector público pequeño sea más adecuado incrementar los ingresos fiscales procedentes de fuentes no distorsionadoras ante la necesidad de reforzar el gasto productivo. Para determinar en qué medida las finanzas públicas favorecen el crecimiento también es

³⁰ Véase también «Taxing times», *IMF Fiscal Monitor*, octubre de 2013.

importante analizar los datos microeconómicos y los estudios sobre eficiencia de cada país. Una Administración Tributaria débil propicia actividades de evasión fiscal que son ineficientes y genera competencia fiscal desleal entre las empresas informales y las empresas registradas oficialmente (*IMF Fiscal Monitor*, 2017). Una recaudación de impuestos más eficiente también puede generar margen de maniobra fiscal para reducir los tipos de los impuestos distorsionadores. Por el lado del gasto, la eficiencia del gasto público es esencial para maximizar el impacto económico del gasto con los recursos disponibles. A este respecto, los estudios muestran una gran heterogeneidad en la eficiencia del gasto entre los distintos países de la zona del euro.

Si desea leer el artículo completo en su versión en inglés, haga clic aquí.