

## Razones para un presupuesto griego que propicie más el crecimiento

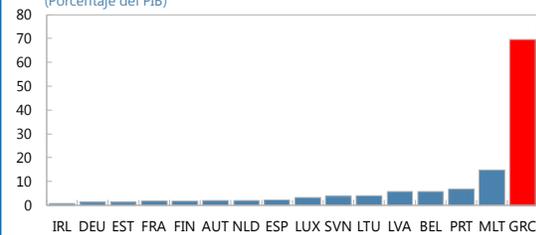
Por Poul M. Thomsen

El objetivo primordial de la labor del FMI en Grecia es ayudar al país a volver por sí mismo a una trayectoria de crecimiento sostenido que beneficie a la población. En este sentido, creemos que la estructura actual del presupuesto de Grecia restringe gravemente el crecimiento. A continuación ofrecemos una explicación más detallada de por qué en su forma actual el presupuesto no es propicio para el crecimiento y por qué se deben adoptar reformas en materia tributaria y jubilatoria para resolver este problema.

En un esfuerzo por aumentar la recaudación, Grecia ha adoptado la política de aumentar reiteradamente las ya altas tasas impositivas, en lugar de ampliar la base imponible. Esto no ha funcionado. En 2014, después de años de aplicar esta política, Grecia enfrentó una creciente resistencia de los contribuyentes, que llevó a las autoridades a recurrir a planes de cuotas y pagos diferidos. Pero el uso generalizado de estos planes (desde 2001 Grecia ha instaurado 50 de esos planes tan solo en el ámbito de la seguridad social) significa que los contribuyentes los consideran inevitablemente condonaciones de impuestos. Así lo evidencian la acumulación de deuda tributaria y de seguridad social frente al estado, la cual ascendió a €120.000 millones (cerca del 70% del PIB, con pagos atrasados por parte de la mitad de los contribuyentes, gráfico 1), y la disminución constante de la recaudación, pese a la extraordinaria asistencia que las organizaciones internacionales prestaron a Grecia para mejorar la administración tributaria (gráfico 2).

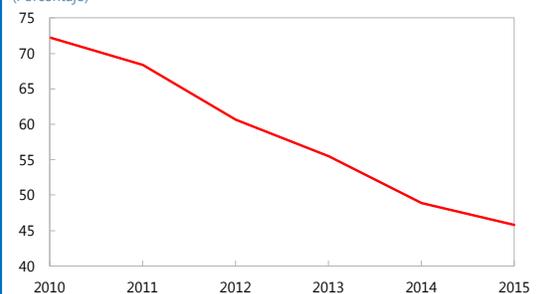
¿Por qué sostenemos que la base imponible es demasiado reducida? Un ejemplo es el régimen del impuesto a la renta. Grecia ofrece un crédito tributario sumamente generoso, que permite que más de la mitad de los asalariados estén exentos de este impuesto (gráfico 3). En Irlanda y Portugal, en comparación, solo entre el 5% y el 6% de los contribuyentes están exentos, respectivamente (el promedio en el resto de la zona del euro ronda el 8%). En términos nominales, el

**Gráfico 1. Deuda del sector privado frente al Estado**  
(Porcentaje del PIB)



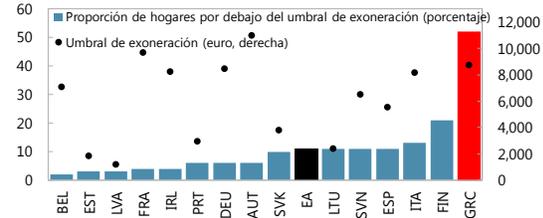
Fuentes: Ministerio de Hacienda de Grecia y Administración tributaria de la OCDE.  
Nota: Los datos de Alemania corresponden a 2012, los del resto de países a 2013. En el caso de Grecia, las cifras son estimaciones al final de septiembre de 2015 e incluyen la deuda por aportes a la seguridad social. AUT = Austria; BEL = Bélgica; DEU = Alemania; ESP = España; EST = Estonia; FIN = Finlandia; FRA = Francia; GRC = Grecia; IRL = Irlanda; LTU = Lituania; LUX = Luxemburgo; LVA = Letonia; MLT = Malta; NLD = Países Bajos; PRT = Portugal; SVN = Eslovenia.

**Gráfico 2. Grecia: Tasa de recaudación tributaria corriente, 2010-2015**  
(Porcentaje)



Fuentes: Ministerio de Hacienda de Grecia y cálculos del personal técnico del FMI.  
Nota: Incluye ingresos por impuestos, sobrecargos, multas e intereses.

**Gráfico 3. Umbral de exoneración tributaria en la zona del euro**



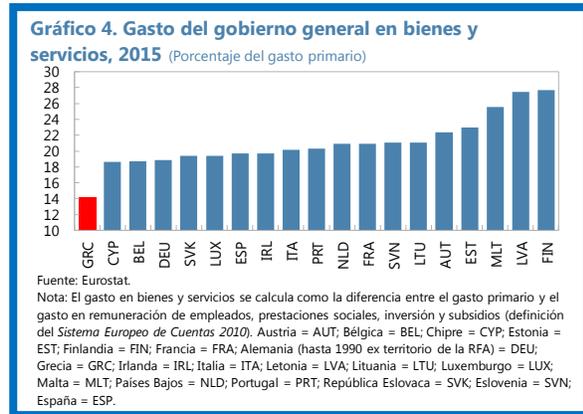
Fuentes: Eurostat; Ministerio de Hacienda de Grecia; y cálculos del personal técnico del FMI.  
Nota: La proporción de hogares exonerados en Grecia se calcula a partir de la declaración de impuesto sobre la renta de 2016 (ingresos declarados de 2015) usando los umbrales legales de 2016. Para el resto de países de la zona del euro, la proporción se basa en datos de la Encuesta de presupuestos de hogares 2014 y los umbrales de exoneración de 2015. EA (zona del euro) comprende AUT; BEL; EST; FRA; DEU; GRC; IRL; ITA; LVA; LTU; PRT; SVK; SVN; y ESP. Austria = AUT; Bélgica = BEL; Estonia = EST; Finlandia = FIN; Francia = FRA; Alemania = DEU; Grecia = GRC; Irlanda = IRL; Italia = ITA; Letonia = LVA; Lituania = LTU; Portugal = PRT; República Eslovaca = SVK; Eslovenia = SVN; España = ESP.

umbral de exoneración tributaria en Grecia de €8.750 es uno de los más altos de la zona del euro, superior al de Alemania, Italia o España. Esto también implica que la carga tributaria griega esté sumamente sesgada, ya que el decil más alto de asalariados representa casi el 60% de la recaudación total del impuesto sobre la renta.

No cabe duda de que los que más ganan deberían ser los que más contribuyen. Pero no es posible justificar las exoneraciones excepcionalmente generosas aplicadas en Grecia a la clase media con argumentos de equidad y justicia social. Las exoneraciones generalizadas son cualquier cosa menos socialmente equitativas y justas, ya que le impiden a Grecia captar los ingresos que necesita para pagar las prestaciones sociales adecuadamente focalizadas que son habituales en el resto de Europa, como asistencia social y desempleo. A nuestro juicio, ampliar la base imponible y, al mismo tiempo, reducir las altas tasas marginales debería ser una prioridad.

Asimismo, la forma en que las autoridades griegas dependen de una mayor compresión del gasto discrecional no es creíble. El gasto en bienes y servicios, por ejemplo, se ha reducido drásticamente en años recientes y ahora se sitúa en niveles excepcionalmente bajos para estándares europeos (gráfico 4). De hecho, creemos que esta compresión no es sostenible, como demuestran las quejas de hospitales que no tienen jeringas, autobuses inmovilizados por falta de repuestos, etc. En vista de esto, consideramos que es sumamente improbable y perjudicial que los gastos discrecionales se reduzcan otro 2% del PIB para 2018, como prevén las autoridades. Sin reformas subyacentes del sector público que generen mejoras en la eficiencia, apuntar a una compresión ulterior de esa magnitud implicaría un deterioro aún más grave en la prestación de servicios públicos básicos, situación que no es creíble y que no puede ser respaldada por un acuerdo con el FMI.

Al mismo tiempo que los servicios públicos básicos están restringiéndose hasta niveles insostenibles, el gasto en jubilaciones sigue siendo imposible de afrontar. El promedio de la jubilación pública nominal que se paga en Grecia es similar al de Alemania, pese a que la productividad es mucho menor. Esto solo se logra mediante transferencias presupuestarias al sistema que son cuatro veces mayores que el promedio de la zona del euro (gráfico 5). Pero resolver el problema de las pensiones ha resultado ser sumamente difícil. Gobiernos anteriores intentaron reformar el sistema, pero se lo impidieron fallos judiciales adversos y otros contratiempos. Aunque el



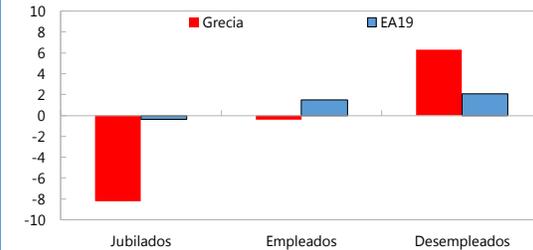
gobierno actual ha renovado los esfuerzos en esta materia, la reforma reciente, que pretende reducir las transferencias presupuestarias al sistema de pensiones en aproximadamente un 1% del PIB, está lejos de ser suficiente para afrontar un problema de esta magnitud (un déficit de 11% del PIB).

Tal como sucede con el sistema tributario, mantener jubilaciones tan cuantiosas al mismo tiempo que a la población se le niega acceso a prestaciones básicas de bienestar social no es ni justo ni socialmente sostenible. A menudo se ha sostenido que las pensiones en Grecia deberían seguir siendo elevadas no solo porque ayudan a proteger los ingresos de las personas de la tercera edad, sino también porque sirven como una red informal de protección social. Pero está

claro que las pensiones no reemplazan una red de protección adecuada, dado que este mecanismo *ad hoc* no ha sido capaz de solucionar el aumento de la pobreza de los grupos más vulnerables. De hecho, hay indicios de que las pensiones cuantiosas han tenido el efecto contrario, y que constituyen una transferencia implícita de los miembros más vulnerables de la población activa a los griegos de edad más avanzada. La tasa de pobreza de la población en edad laboral, en especial los desempleados, ha venido aumentando rápidamente desde 2010, mientras que entre los jubilados se ha registrado una reducción correlativa en los niveles de pobreza (gráfico 6). Para abordar este problema, las autoridades deben seguir reduciendo las pensiones actuales y aumentar el gasto en un sistema de bienestar social moderno y bien focalizado para proteger a los más necesitados. Se debe destinar más gasto a otros servicios públicos esenciales, así como a inversiones públicas de importancia clave. Racionalizar las actuales prestaciones jubilatorias también garantizaría una distribución más equitativa de la carga de los costos de la reforma entre las diferentes generaciones.

**Gráfico 6. Variación de la tasa de pobreza, 2010-2015**

(Porcentaje de la población)



Fuente: Eurostat.

Nota: Las personas en riesgo de situación de pobreza son las que viven en un hogar con un ingreso disponible equivalizado inferior a 60% de la mediana nacional. EA19 = Alemania; Austria; Bélgica; Chipre; Eslovenia; España; Estonia; Finlandia; Francia; Grecia; Irlanda; Italia; Letonia; Lituania; Luxemburgo; Malta; Países Bajos; Portugal; República Eslovaca.