

A corto plazo

Al igual que muchas economías avanzadas, Francia se enfrenta a las costosas necesidades de una población en rápido envejecimiento

*Kevin Cheng, Erik De Vrijer
e Irina Yakadina*

FRANCIA se está recuperando de la Gran Recesión antes que la mayoría de las economías avanzadas europeas. Pero la reactivación es lenta y está acompañada de un desempleo elevado a causa de la debilidad de la demanda interna y del repunte letárgico de sus principales socios comerciales. La turbulencia de los mercados y los posibles contagios también pesan sobre las perspectivas a corto plazo.

Ahora bien, si las perspectivas a corto plazo no son precisamente deslumbrantes, el panorama fiscal a más largo plazo es quizás aún más desalentador. No es solamente que las finanzas públicas estén resentidas por culpa de la recesión, también el envejecimiento de la población, con el consecuente costo de las jubilaciones y la atención de la salud, pondrá cada vez más presión sobre el futuro fiscal de Francia y de la mayoría de las economías avanzadas (véase “¿Un futuro fiscal realmente sombrío?” en esta edición).

Por ende, el gobierno se encuentra ante un equilibrio delicado. Por un lado, prefiere evitar medidas que reduzcan el déficit presupuestario con excesiva rapidez por temor a hacer descarrilar la frágil recuperación. Por el otro, no puede demorarse en actuar para compaginar el ingreso con el gasto a más largo plazo. A fin de sentar las bases de esa sostenibilidad fiscal, las autoridades anunciaron una consolidación sustancial para 2011–13, y uno de sus componentes es una reforma jubilatoria que despertó polémicas en las esferas políticas.

Una situación fiscal debilitada

Los problemas fiscales de Francia tienen causas agudas y crónicas. A la primera categoría pertenece la recesión, que asestó un duro golpe a las finanzas públicas tanto directa como indirectamente. El impacto directo fue el costo del estímulo fiscal, que reemplazó la demanda privada con demanda pública y apuntaló al sector financiero. El impacto indirecto fue la pérdida de ingresos (principalmente, impuestos y aportes a la seguridad social) provocada por la crisis, el costo de los estabilizadores automáticos (como las prestaciones por



Juego de petanca en Bretaña, Francia.

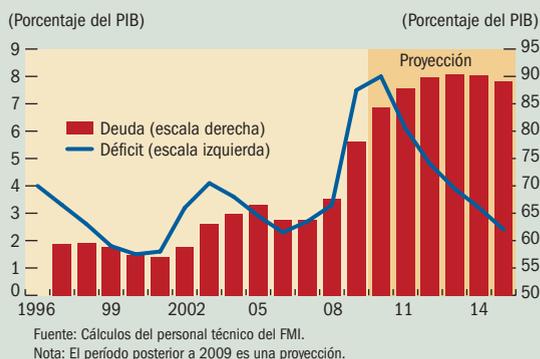
desempleo) y la erosión del producto, que hizo subir la deuda pública en relación con el ingreso nacional.

La crisis debilitó la situación fiscal del país (véase el gráfico). Tras retroceder de 4,1% del PIB en 2003 a 2,3% en 2006, el déficit global volvió a avanzar en 2007, y se prevé que el gasto supere al ingreso en alrededor de 8% del PIB en 2010. Con las políticas vigentes, la relación entre la deuda pública (que representa los déficits acumulados) y el PIB podría crecer en cuestión de años más de 25 puntos porcentuales por encima del nivel previo a la crisis, hasta ubicarse en 90% del PIB.

El envejecimiento de la población es el problema crónico más arraigado de Francia. De acuerdo con un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la tasa de dependencia —la relación entre la población de más de 65 años y la población en edad activa— rondaba 27% en 2007, y las proyecciones la colocan en 42% para 2025 y 58% para 2050. Este grave problema pesa

En aumento

En Francia, la deuda pública como porcentaje del PIB comenzó a crecer con fuerza en 2008 y mantendría esa trayectoria en el futuro próximo.





también sobre otras economías avanzadas. Asimismo, mientras que por cada persona de más de 65 años hay 3,5 personas de 20–64 años en 2010, en 2040 habrá apenas 2. Eso exacerba la presión sobre el actual sistema jubilatorio de reparto. En otras palabras, la tercera edad consumirá una proporción cada vez mayor de los recursos nacionales. La jubilación a gran escala ya comenzó y probablemente se intensifique en los años venideros.

Pero la carga fiscal de la vejez no es solo una cuestión de demografía. También entran en juego varias características del sistema jubilatorio francés. Primero, las transferencias públicas —en forma de pensiones y prestaciones de la red de seguridad— generan más del 85% del ingreso de la población de más de 65 años; o sea, el segundo nivel más alto de los países de la OCDE, cuyo promedio ronda el 60%.

Como las finanzas públicas nacionales son deficitarias desde hace 30 años, la agudización del déficit del sistema jubilatorio es fiscalmente más preocupante. Segundo, la edad de jubilación por ley en Francia es hoy de 60 años, una de las más bajas de la Unión Europea. Eso significa que los franceses disfrutan de la jubilación más larga de Europa —en promedio, 28 años para la mujer y 24 para el hombre—, un prolongado período de pagos que agrava el problema.

A menos que haya cambios profundos, la fuerte presión ejercida por el gasto jubilatorio, sumada al encarecimiento de la atención de la salud de una población que está envejeciendo, exigirá incrementar no solo el gasto, sino también la deuda pública, empujándola a niveles insostenibles a más largo plazo. Pero los cuidados médicos y las jubilaciones no son las únicas cargas para el futuro fiscal de Francia. En parte como consecuencia de un proceso generalizado de descentralización fiscal, el gasto de los gobiernos locales aumentó rápidamente en el transcurso de la última década, y el gobierno está tomando medidas para frenarlo.

Las alternativas para Francia

Mantener la situación actual podría acarrear consecuencias fiscales demasiado graves. Lo que se necesita son políticas que racionalicen el gasto público a mediano y largo plazo, y que protejan a la vez un gasto que aliente la demanda interna. Eso es lo que los economistas denominan lograr “sostenibilidad fiscal”, y los focos de atención deberían ser tres.

- **Reforma jubilatoria.** El gobierno propuso profundas reformas jubilatorias para llegar a un equilibrio financiero en 2018. La meta es ambiciosa porque el déficit del sistema de pensiones está rozando 1,5% del PIB. La reforma, que debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, conllevaría varios cambios. La edad de jubilación subiría paulatinamente de 60 a 62 años, lo cual suscita la oposición sindical. Las prestaciones jubilatorias completas se percibirían ya no a los 65 años, sino a los 67. Se elevaría el tope de los aportes sociales de los

afiliados con altos ingresos, se eliminarían algunas exenciones a los aportes, y poco a poco se armonizaría el sistema jubilatorio del sector público con el del sector privado. El gobierno ya extendió el período contributivo de 37,5 a 41 años, a partir de 2012. Juntas, estas medidas harían subir netamente la edad de jubilación efectiva y permitirían sincronizar mejor las políticas jubilatorias con la esperanza de vida.

- **Atención de la salud.** Se barajan varias medidas para limitar los costos hospitalarios y farmacéuticos y ejecutar mejor el recorte del patrón de gasto nacional. El programa de reforma sanitaria aún no se ha ultimado y se necesitarán más modificaciones significativas para contener el gasto médico sin comprometer la calidad de los servicios.

- **Control del gasto de los gobiernos locales.** La descentralización iniciada en los años ochenta incrementó rápidamente el gasto de los gobiernos locales y multiplicó las transferencias del gobierno central. La congelación de esas transferencias a partir de 2011 podría promover la eficiencia, entre otras cosas reduciendo la duplicación de responsabilidades en diferentes estratos del gobierno.

Lo que se necesita es una regla fiscal

Más allá de las circunstancias, la austeridad fiscal necesaria será difícil de lograr, y convendría imponer una disciplina más rigurosa. Una regla fiscal —o sea, una limitación permanente a las políticas de tributación y gasto, generalmente definida en términos de un indicador del desempeño fiscal global— reforzaría significativamente la credibilidad de la consolidación fiscal anunciada, consagraría el compromiso de equilibrar las finanzas públicas y podría infundir disciplina en todos los niveles del gobierno. Asimismo, probablemente promovería la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento —el acuerdo de la Unión Europea que limita el déficit de cada miembro a 3% del PIB, y la deuda pública, a 60% del PIB—, y, dado el papel destacado de Francia, afianzaría la disciplina fiscal en la zona del euro.

En junio, un grupo de trabajo sobre reglas fiscales encabezado por el ex Director Gerente del FMI Michel Camdessus propuso incluir en la constitución un marco presupuestario plurianual reforzado (véase “Por regla”, en esta edición). Ese marco incluiría una trayectoria obligatoria que llevaría a cero el déficit estructural —el déficit público ajustado en función del ciclo económico— del gobierno general y fortalecería la confianza nacional en los objetivos fiscales de los programas de estabilidad. El grupo también recomendó la creación de un consejo fiscal independiente encargado de imprimir más realismo a los supuestos macroeconómicos en los que se basa el marco presupuestario y reforzar la rendición de cuentas del gobierno.

Francia necesita una consolidación sustancial en los próximos años para mantener la solidez de las finanzas públicas. El reto es arduo, pero la meta puede lograrse promoviendo la confianza del público en los objetivos fiscales a mediano y largo plazo y ciñéndose a su cumplimiento. ■

Kevin Cheng es Economista Principal, Erik De Vrijer es Director Adjunto e Irina Yakadina es Economista del Departamento de Europa del FMI.