

EL VERDADERO COSTE DE LA AUSTRERIDAD Y LA DESIGUALDAD

Estudio de caso: Grecia

Introducción

Grecia es el país de la UE más golpeado por el impacto de la crisis financiera. Hace dos años, en junio de 2011, *The Economist* evaluó las acciones que la UE había tomado respecto a Grecia y afirmó que parecía haberse adoptado una nueva regla: “si un plan no funciona, mantengámoslo”.¹ Dos años después, mientras la situación social y política sigue empeorando, no hay signos de cambio de dirección.

El contexto de la crisis en Grecia

La década anterior a la crisis en Grecia se caracterizó por la ausencia de reformas estructurales en fiscalidad, deuda pública y condiciones salariales en el sector público. Grecia tenía un sistema fiscal mal organizado, unos servicios sociales deficientes, y unos partidos políticos incapaces de ponerse de acuerdo sobre las reformas necesarias.

En octubre de 2011 se descubrió que 109.421 personas que no figuraban en el censo estaban sin embargo recibiendo pensiones del principal fondo estatal de seguridad social. Se calcula que la cifra total pagada a dichos falsos pensionistas podría haber ascendido a 1.500 millones de euros. En junio de 2011 el Fondo Monetario Internacional (FMI) definió el sistema fiscal griego como un desastre, señalando que el problema se debía a la ausencia de voluntad política, la cual agravaba la falta de competitividad y el aislamiento económico.²

El hecho de que los ingresos fiscales no se hubiesen incrementado, a pesar del aumento en los beneficios estatales y del consumo, puso de manifiesto las graves deficiencias del sistema fiscal griego. Una de las principales era la incapacidad de la autoridad fiscal para recaudar impuestos: la evasión fiscal en Grecia podría haber alcanzado el 27,5 por ciento del PIB en el período entre 1999 y 2007 –lo que la convierte en la mayor economía informal de todos los países de la UE.³ El anterior

ministro de Finanzas Evangelos Venizelos se quejaba en 2011 de que apenas 25.000 griegos habían declarado unos ingresos anuales superiores a los 100.000 euros y apenas 160.000 habían admitido ganar más de 50.000 euros. Está claro que no existía ningún control del fraude.⁴ Venizelos declaró que cambiar esta situación era tanto una prioridad política como una obligación moral. Los trabajadores por cuenta propia representaban el 37 por ciento de la fuerza laboral griega, comparado con un promedio del 15 por ciento en toda la UE. El autoempleo resultaba muy atractivo, pues los impuestos que pagaba este sector en Grecia estaban en torno al 15 por ciento (la tasa promedio en la UE estaba cerca del 25 por ciento) y, con una recaudación de impuestos tan baja, a los trabajadores por cuenta propia les resultaba más fácil defraudar.

Grecia mantuvo su deuda pública en torno al 100 por ciento del PIB durante la década anterior a la crisis, entre un 20 y un 30 por ciento por encima de otros países similares.

Un área importante en la que Grecia fue incapaz de realizar reformas antes de la crisis fue la de los salarios en el sector público. Desde inicios de la década de 1990 en adelante se ensanchó enormemente la brecha entre los salarios en el sector público y el privado. En 2011 se calcula que los sueldos en el sector público eran un 130 por ciento superiores a los de los trabajadores privados, mientras que la diferencia en la Eurozona era en promedio del 30 por ciento.⁵ Los sueldos de los trabajadores en categorías similares eran mucho más altos en el sector público, lo que creaba un sistema de “internos” y “externos”. Esto, unido a la incapacidad de recaudar impuestos, fue en parte la causa del incremento de la deuda pública griega.⁶ Ningún partido en el gobierno (ni el Movimiento Panhelénico Socialista, PASOK, entre 2004 y 2009, ni el conservador Nueva Democracia, ND, entre 2004 y 2009) fue capaz de llevar a cabo las reformas necesarias para corregir la situación antes de que estallase la crisis.

El paquete de rescate y las medidas de austeridad

Cuando sobrevino la crisis, el gobierno del PASOK (reelegido en junio de 2009) acordó llevar a cabo los planes económicos impuestos por la UE, el Banco Central Europeo y el FMI, establecidos en el memorando de 2010.⁷ A cambio este grupo, conocido como la Troika, proporcionó los préstamos que permitieron a Grecia evitar el impago de su deuda y entrar en bancarrota. Algunas de las reformas exigidas por la Troika fueron:

- **Recortes salariales en el sector público:** Congelación salarial en el sector público hasta 2014, eliminación inmediata de dos de las 14 pagas mensuales en el sector público para aquellos trabajadores con un sueldo por encima de los 3.000 euros al mes, y reducción de las pagas 13 y 14 para quienes ganan menos de 3.000 euros al mes. Sin embargo, según un informe reciente del FMI, la reforma del excesivo número de funcionarios se ha dejado de lado debido en gran medida a la resistencia a hacer despidos.⁸

- **Reforma de las pensiones:** Reducción del pago de pensiones hasta en un 26,4 por ciento y aumento en la edad de jubilación hasta los 65 años para mujeres y hombres; con una penalización del seis por ciento en caso de jubilación anticipada.⁹ En septiembre de 2012 la edad de jubilación se aumentó más aún, hasta los 67 años.¹⁰
- **Impuestos:** Se suponía que el gobierno iba a introducir un nuevo plan para mejorar la recaudación de impuestos, reducir la fuga de capitales y combatir la evasión fiscal. El FMI sostiene que se han logrado muy pocos avances en cuanto a la evasión fiscal más evidente,¹¹ y que ni los más ricos ni los trabajadores por cuenta propia han empezado a pagar sus impuestos.¹² Lamentablemente, el IVA – una forma mucho más regresiva de aumentar los ingresos fiscales que tiende a penalizar a los grupos con menores ingresos- se incrementó en 10 puntos porcentuales en todas las categorías.

En abril y mayo de 2010 se pusieron en marcha varias reformas fiscales: los bonos bancarios y los servicios financieros tienen desde entonces un gravamen de hasta el 90 por ciento, y se triplicaron los impuestos sobre la propiedad para los extranjeros con una residencia de verano en el país.¹³ Se prohibieron los pagos en efectivo por más de 1.500 euros, con el fin de reducir el fraude, y a las personas que proporcionasen información sobre fraude fiscal se les ofreció una recompensa del 10 por ciento de la cantidad recuperada por las autoridades. Para los trabajadores por cuenta propia con ingresos por encima de 40.000 euros anuales la tasa impositiva se aumentó de un 5 a un 40 por ciento. A cualquier hogar con ingresos por encima de 100.000 euros se le aplicaría un nuevo tipo impositivo del 45 por ciento, lo que representa un incremento del cinco por ciento. Sólo quienes tuviesen unos ingresos iguales o inferiores a 25.000 euros anuales no estarían sujetos a ninguna subida de impuestos.¹⁴

Desgraciadamente, las medidas de control fiscal no han dado los resultados esperados. Cuando se le preguntó al ministro de Finanzas Giorgos Mavraganis por qué el gobierno sólo había recaudado 14 millones de euros de los 9.700 millones que adeudan los mayores evasores de impuestos (el monto total acumulado que se ha perdido por la evasión fiscal es de 52.300 millones de euros)¹⁵ admitió que Grecia sólo había recaudado esa suma (un 0,0014 por ciento del monto adeudado), pero dijo que se debía a que muchas empresas habían cerrado y a que muchas personas utilizan facturas falsas para engañar a los inspectores.¹⁶ *El País* informó el 24 de mayo de 2011 que la fuga de capitales se había intensificado, dejando a Grecia al borde de la quiebra. Este diario afirmó que los griegos mantenían 280.000 millones de euros en cuentas en Suiza, lo que equivale al 120 por ciento del PIB griego.¹⁷

A este panorama general se sumaba una presión constante por parte de la enorme deuda pública griega. Ésta, que ya partía de niveles altos, sufrió un enorme incremento tras el paquete de rescate de la Troika, del doble que el de países similares.

A consecuencia de los problemas económicos experimentados por Irlanda, los gobiernos europeos y las instituciones financieras trataron de establecer mecanismos que regulasen los acuerdos para “rescatar” a un

país. En el caso de Grecia, la decisión de aprobación de los préstamos para el gobierno contemplaba dos aspectos fundamentales: 1) el gobierno tenía que asumir directamente la responsabilidad por su devolución; y 2) el dinero prestado pasaría a formar parte de la deuda pública. El constante incremento de la deuda pública griega debido al paquete de rescate ha implicado que en los siguientes “rescates” el préstamo se concediese a los bancos (como préstamos bancarios) con el fin de evitar un incremento indiscriminado en el nivel de deuda pública.

Es poco probable que Grecia mantenga su deuda dentro de los límites fijados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (que inicialmente decía que todos los países de la Eurozona debían tratar de mantener su déficit público anual por debajo del 3 por ciento del PIB y su deuda pública total por debajo del 60 por ciento del PIB), sobre todo teniendo en cuenta que el servicio de la deuda ascendió al 13,9 por ciento del gasto público griego en 2011.

El impacto del paquete de rescate y las medidas de austeridad

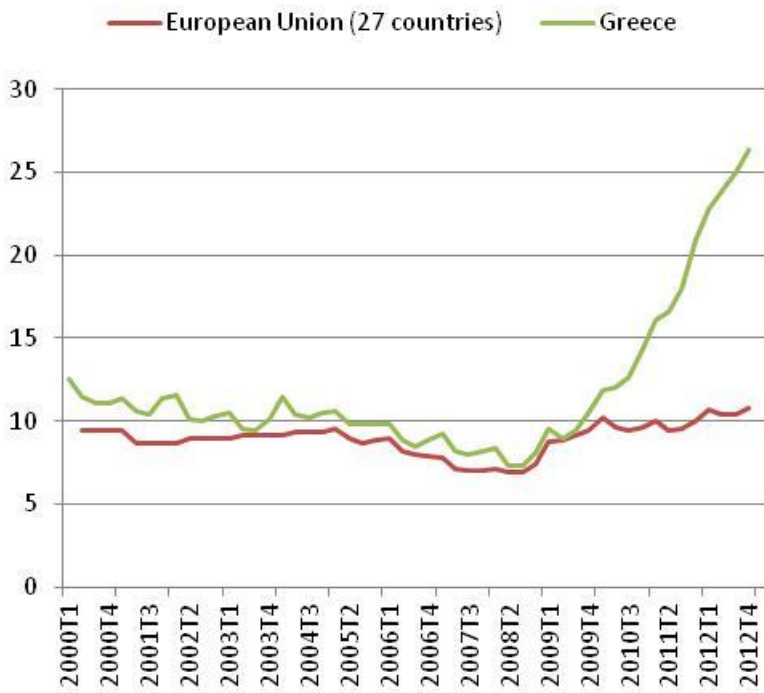
Repercusiones electorales

La crisis económica ha alterado los términos del sistema político griego, donde la división entre partidos de izquierdas y de derechas ha sido reemplazada por una división entre “pro” y “anti” Memorando de 2010 y las medidas de austeridad que lo sucedieron. Sorprendentemente, el partido conservador ND se opuso mientras que el partido en el gobierno, el PASOK, se mostró a favor. En mayo de 2012, ND ganó las elecciones generales, después de que la población mostrase su absoluto rechazo al paquete de austeridad de la Troika. Estas elecciones marcaron el fin del sistema tradicional bipartidista.

Más desempleo

En 2010, el ingreso disponible para las familias¹⁸ griegas descendió un 12,3 por ciento respecto a 2009.¹⁹ Esto se debió sobre todo al aumento del desempleo, más que a la reducción de los salarios.²⁰ El desempleo ha seguido aumentando ininterrumpidamente a lo largo de 2013. Según los datos de Eurostat, el mayor aumento del desempleo en la UE entre enero de 2012 y enero de 2013 se produjo en Grecia, desde un 21,5 por ciento a un 27,2 por ciento.²¹

Figura 1: Tasa de desempleo en Grecia y en la UE (2000–2012)

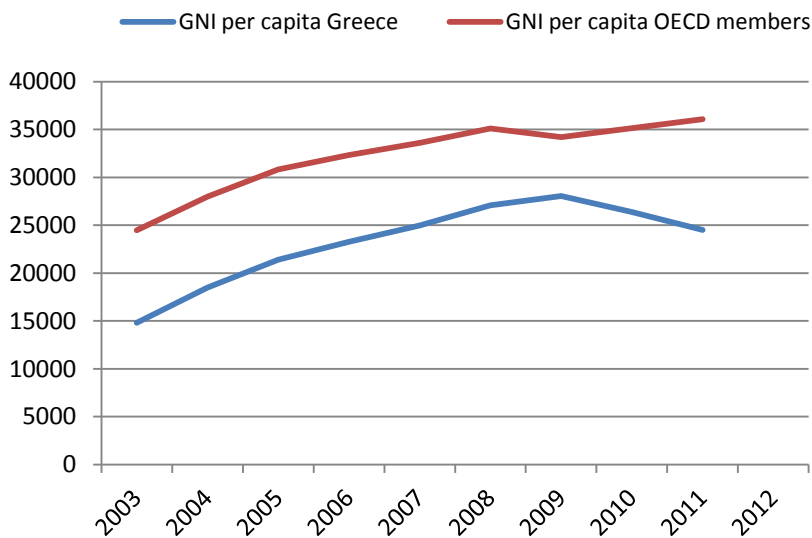


Fuente: Oxfam, basado en datos de Eurostat^{zz}

Pobreza y desigualdad

La Figura 2 muestra cómo la progresión, hasta entonces paralela, del ingreso nacional bruto (GNI por sus siglas en inglés) per cápita en Grecia se aleja del promedio de la OCDE a partir del momento en que se aprobó el primer rescate en 2010.

Figura 2: Evolución del INB per cápita en Grecia y promedio de los países de la OCDE (en dólares constantes)



Fuente: OCDE, www.oecd.org

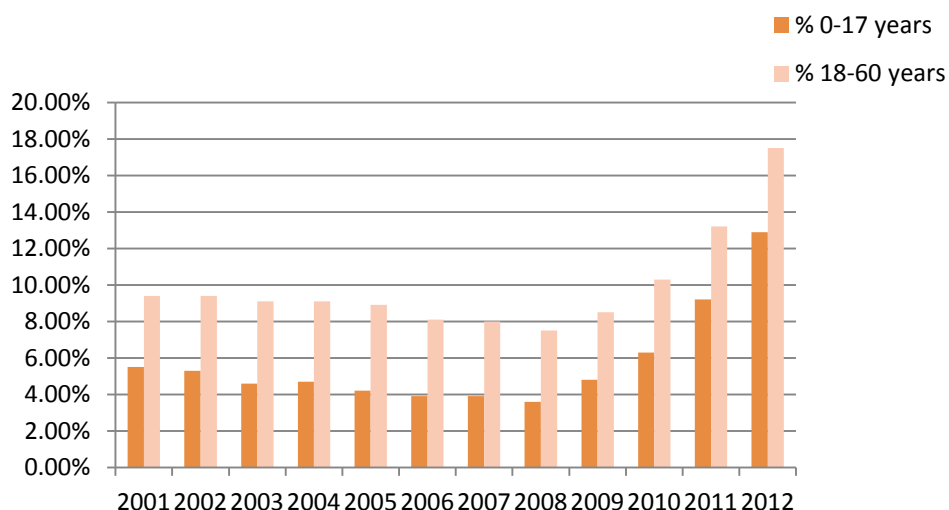
En 2011 Grecia tenía el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social más alta de la Eurozona (31 por ciento comparada con 24,2 por ciento de media en el conjunto de la UE). Este porcentaje había mostrado un suave descenso, pero ahora ha vuelto a crecer hasta niveles de 2004. Sólo en 2011 se incrementó en un 3,3 por ciento, lo que significa que 372.000 personas más se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social.

Más de uno de cada tres griegos cayó por debajo de la línea de pobreza en 2012 (tras ajustar las cifras teniendo en cuenta la inflación y tomando 2009 como el límite para fijar la línea de pobreza). La clase media se ha reducido y está más cerca de la línea de pobreza, mientras que las personas pobres se vuelven más pobres y aumenta la desigualdad. Grecia sigue siendo el único país de la Eurozona sin un sistema de asistencia social básica que ofrezca una protección de último recurso.²³

El número de suicidios en Grecia se ha incrementado un 26,5 por ciento, desde 377 en 2010 hasta 477 en 2011, y ha aumentado un 104,4 por ciento en el caso de mujeres.²⁴

Entre 2001 y 2008 el porcentaje de personas con edades entre 18 y 60 años viviendo en hogares sin ningún ingreso se mantuvo prácticamente constante, con una ligera caída del 9,4 al 7,5 por ciento. Esto se ha revertido a partir del inicio de la crisis, y sobre todo desde la introducción de las medidas del paquete de rescate, aumentando el número de personas viviendo en hogares sin ningún ingreso hasta aproximadamente un millón en 2012, lo que equivale al 17,5 por ciento de la población.²⁵

Figura 3: Porcentaje de la población viviendo en hogares con todos sus miembros en paro (excepto hogares con estudiantes entre 18 y 24 años que no trabajan)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Griego²⁶

Tras seis años consecutivos de recesión y cuatro de austeridad, la sociedad griega se está volviendo cada vez más fragmentada. Se cree que la población sin hogar ha crecido un 25 por ciento desde 2009, ascendiendo actualmente a 20.000 personas.²⁷

Escasez de recursos sociales y aumento de los extremismos

El sistema público de salud es cada vez menos accesible, sobre todo para las personas pobres y los grupos marginalizados. Cerca de uno de cada tres griegos carece de seguro médico público, la mayoría a causa del desempleo de larga duración.²⁸

El aumento de la pobreza y el desempleo y el debilitamiento de los sistemas sociales se han visto acompañados por un incremento en la tasa de criminalidad.²⁹

Los partidos de extrema derecha Amanecer Dorado y AnEl obtuvieron cada uno un siete por ciento de los votos en las elecciones de 2012. Su éxito puede atribuirse a la grave situación económica que atraviesa el país y a la pérdida de confianza en los partidos tradicionales. La principal fortaleza de Amanecer Dorado, que culpa de la crisis a los extranjeros, se debe al papel que juega en algunos barrios de Atenas con un porcentaje particularmente alto de inmigrantes.³⁰ En éstos se ha vuelto muy visible, ofreciéndose a responder donde el Estado no logra hacerlo. Actuando aparentemente en complicidad con la policía local, Amanecer Dorado ha proporcionado servicios de seguridad personal a personas jubiladas que pasan hambre y tienen miedo de salir a la calle.³¹ Distribuye alimentos sólo para los griegos, y grupos con estética militar han atacado brutalmente a inmigrantes y a los griegos que los han defendido.³² Estos grupos se han dedicado a ir a la caza de inmigrantes que carecen de recursos y viven en la calle. Según un informe de Human Rights Watch, se está extendiendo una crisis de violencia xenófoba contra los inmigrantes y los refugiados políticos en Atenas y en el resto del país.³³ Fanáticos de extrema derecha han atacado barrios con población inmigrante. En 2011 un incidente dejó al menos 25 personas hospitalizadas con heridas de arma blanca y graves contusiones.

Conclusión

La situación actual en Grecia es muy volátil. Las medidas de austeridad han dejado a una gran parte de la población en graves apuros. Los recortes en el gasto público, unidos a un desempleo que no para de crecer, han llevado a muchas personas a la indigencia o cerca de ella.

Con un tercio de la población en el umbral de la pobreza y un 17,5 por ciento viviendo en hogares donde no hay ningún ingreso, ya no se puede confiar en que las redes familiares puedan seguir apoyando a las personas necesitadas. Es fundamental contar con un sistema fiscal justo capaz de combatir la evasión fiscal con el fin de volver a financiar las redes de protección social que se han ido desmantelando progresivamente durante la crisis, como parte de los acuerdos de rescate con la Troika.

Pero todo ello requiere una acción política decidida y, dado el colapso del sistema político griego, no parece un escenario muy probable. El vacío político a su vez ha generado una sensación de inseguridad pública, en parte alimentada por un aumento del racismo y la xenofobia. Si las instituciones, especialmente el gobierno y el parlamento, no logran recuperar la confianza de la población será aún más difícil superar la crisis financiera. Y para que esto ocurra, la política económica debe poner por delante las necesidades de las personas.

NOTAS

- ¹ 'If Greece goes...', *The Economist*, <http://www.economist.com/node/18866979>
- ² 'Sistema fiscal de Grecia está "hecho pedazos", según FMI', *El Espectador*, 21 June 2011, <http://www.elespectador.com/economia/articulo-279016-sistema-fiscal-de-grecia-esta-hecho-pedazos-segun-fmi>
- ³ CESifo Forum (2012) 'The Crisis and Tax Evasion in Greece: What are the Distributional Implications?' Munich: Ifo Institute, <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=18767809>
- ⁴ 'Grecia acusa a 15.000 defraudadores de evadir 37.000 millones, el 10% de la deuda', *El País*, 15 de octubre de 2011, http://elpais.com/diario/2011/10/15/economia/1318629602_850215.html
- ⁵ T. Kollintzas, D. Papageorgiou y V. Vassilatos (2012) 'An explanation of the Greek Crisis. The Insiders-Outsiders Society', Universidad de Económicas y Empresariales de Atenas, <http://www.aueb.gr/conferences/Crete2012/papers/papers%20senior/Vasilatos.pdf>
- ⁶ *ibid.*
- ⁷ 'The Economic Adjustment Programme for Greece', Comisión Europea, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op61_en.htm
- ⁸ FMI (2013) 'Greece – 2013 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission', <http://www.imf.org/external/np/ms/2013/050313.htm>
- ⁹ P. Inman (2012) 'Greek debt crisis: timeline', *The Guardian*, 9 de marzo, <http://www.theguardian.com/business/2012/mar/09/greek-debt-crisis-timeline>
- ¹⁰ 'Greek government agrees to lift retirement age to 67', <http://uk.reuters.com/article/2012/09/20/uk-greece-austerity-troika-idUKBRE88J0Z720120920>
- ¹¹ FMI (2013) *op. cit.*
- ¹² *ibid.*
- ¹³ Encuesta online del FMI (2010) 'Europe and IMF Agree €110 Billion Financing Plan With Greece', 2 de mayo, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/car050210a.htm>
- ¹⁴ *ibid.*
- ¹⁵ A. Dabilis (2013) 'Greece Didn't Collect 99.86% Of Big Tax Debts', Greek Reporter, <http://greece.greekreporter.com/2013/03/16/greece-didnt-collect-99-86-of-big-tax-debts/>
- ¹⁶ *ibid.*
- ¹⁷ P. Inman (2012) *op. cit.*
- ¹⁸ El ingreso disponible es un indicador utilizado por la OCDE para medir los recursos económicos disponibles en una familia estándar.
- ¹⁹ E. Di Meglio (2013) 'Living standards falling in most Member States', Estadísticas de Eurostat en Focus 8/2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-008/EN/KS-SF-13-008-EN.PDF
- ²⁰ *ibid.*
- ²¹ Eurostat, 'Unemployment statistics', http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics
- ²² *ibid.*
- ²³ OHCHR (2013) 'Greece: "Troika bailout conditions are undermining human rights," warns UN expert on debt and human rights', <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13281&LangID=E>
- ²⁴ 'Suicide rate climbs 26.5 percent in 2011 from 2010; greatest rise in women', ekathimerini, http://www.ekathimerini.com/4dcqj/w_articles_wsite1_1_20/05/2013_499855
- ²⁵ Autoridad Griega de Estadísticas (2013) 'Living Conditions in Greece', http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/General/LivingConditionsInGreece_0413.pdf
- ²⁶ http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/General/LivingConditionsInGreece_0413.pdf
- ²⁷ 'Crisis-stricken Greece observes rise in social inequality', ekathimerini, http://www.ekathimerini.com/4dcqj/w_articles_wsite1_1_05/05/2013_497346
- ²⁸ OHCHR (2013) *op. cit.*
- ²⁹ C. Hadjimatheou (2012) 'Greeks confront crime wave amid austerity', BBC News, <http://www.bbc.co.uk/news/world-radio-and-tv-19269891>
- ³⁰ Los inmigrantes representan aproximadamente el 8,5 por ciento de la población, casi cinco veces más que en 1998. Fuente: Eurostat, flujos de migración internacional, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- ³¹ H. Williamson y J. Sunderland (2013) 'Xenophobia in Greece', Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/news/2013/05/13/xenophobia-greece>
- ³² 'Racist Violence Recording Network Findings', UNHCR, <http://www.unhcr.gr/1againstracism/racist-violence-recording-network-findings/>
- ³³ H. Williamson y J. Sunderland (2013) *op. cit.*

© Oxfam Internacional Septiembre 2013

Este estudio de caso ha sido escrito por Gonzalo Cavero con el apoyo de Irene Martín Cortés. Oxfam agradece el apoyo de Natalia Alonso, Krisnah Poinasamy, Teresa Cavero, Jon Mazliah y Kevin Roussel en su producción. Forma parte de una serie de documentos e informes dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas de desarrollo y humanitarias.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

Esta publicación tiene copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78077-421-3 en septiembre de 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en 94 países, como parte de un movimiento mundial por el cambio, para construir un futuro libre de injusticia y pobreza. Para más información, por favor escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

www.oxfam.org

