

IRLANDA: ¿EL RETORNO DEL “TIGRE CELTA”?

Elisenda Lamana

En sólo cinco años Irlanda ha pasado de ser el segundo país rescatado de la Eurozona (el primero fue Grecia, en mayo de 2010) a liderar el crecimiento económico de los 19. Esta recuperación parece un milagro si tenemos en cuenta que Irlanda era considerada miembro de los PIIGS, nombre (un tanto despectivo) con el que la prensa anglosajona identificaba a los países de la periferia de la Eurozona que tenían graves problemas de déficit y deuda pública: Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España.

¿Cómo ha conseguido Irlanda superar la crisis tan rápido? ¿Por qué las mismas medidas que aparentemente han funcionado en Irlanda, no han funcionado tan bien en el resto de países rescatados? ¿Se puede afirmar que el “tigre celta” (nombre con el que se conocía a la economía irlandesa a finales de los noventa) ha regresado?

El largo camino del “tigre celta”

Para entender las características de la economía irlandesa actual hay que retroceder en el tiempo. El

país no fue una república independiente hasta 1922; antes de esta fecha Irlanda formaba parte del Reino Unido pero, a diferencia de la metrópolis, la isla Esmeralda era un país pobre y subdesarrollado. Durante todo el siglo XIX millones de irlandeses abandonaron su patria para dirigirse a Londres o al otro lado del Atlántico, huyendo de la miseria y del hambre. En la memoria irlandesa, la ominosa “Hambruna de la patata” (o “Gran hambruna”) de 1845 es un trauma latente. Aún cuando el país se libró del yugo inglés, no consiguió desarrollarse como sus vecinos: entre 1913 y 1950, Irlanda creció a un ritmo muy moderado y su nivel de renta per cápita estaba a años luz de países como el Reino Unido, Francia o Alemania. Incluso después de 1950, durante la llamada “Era dorada del capitalismo”, el país celta era considerado un rezagado.

Los problemas fundamentales de la economía irlandesa no habían variado mucho desde el siglo XIX: economía pequeña y proteccionista, centrada en la actividad rural autosuficiente y en propiedades

Elisenda Lamana Garcia es economista especializada en economía europea y editora del blog Focus Europa. (@ElisendaLG)

fragmentadas que no podían aprovechar la producción en masa, la tecnificación ni las economías de escala [1]. A estas características se le deben sumar las reticencias del *statu quo* a la liberalización y modernización de la economía; una situación similar a la de países como España o Grecia, también rezagados del desarrollo socioeconómico a mediados del siglo XX.

No fue hasta finales de los cincuenta, a raíz del informe Whitaker, que el gobierno irlandés y las élites del país reconocieron que la senda hacia el crecimiento basado en exportaciones y una progresiva integración al mercado europeo (en aquel entonces la Comunidad Económica Europea, CEE) era inevitable. Este giro atrajo progresivamente al capital extranjero (inversión extranjera directa, FDI), ávido de invertir en un país con tanto por construir, y permitió a Irlanda iniciar las reformas necesarias para ingresar en la CEE en 1973.

Estos cimientos –**economía basada en la exportación, nivel elevado de FDI e integración al mercado europeo**– fueron los que permitieron a Irlanda ganarse el apodo de “tigre celta” a mediados de los años noventa. Desde principios de aquella década y hasta la crisis financiera de 2007, Irlanda fue el país europeo que protagonizó un mayor crecimiento económico, multiplicando su PIB por cuatro. Además, desde finales de los noventa, el gobierno mantuvo el impuesto de sociedades por debajo del 30%, bajándolo progresivamente y manteniéndolo en el 12,5% desde 2003 [2].

Esta ventaja fiscal es clave para explicar por qué grandes multinacionales, especialmente *high-techs* norteamericanas, localizaron su sede europea en la isla Esmeralda a finales del siglo pasado. A día de hoy, 29

de las 30 mayores empresas tecnológicas del mundo tienen su sede en Irlanda. De hecho, la baja tributación de estas empresas y sus supuestas ventajas fiscales están generando algunos conflictos; véase el reciente caso de Apple, en el que la Comisión Europea (CE) acusa a la compañía norteamericana de recibir ayudas estatales, práctica expresamente prohibida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que pide al gobierno irlandés que recaude retroactivamente 13.000 millones de euros en concepto de impuestos impagados por la *high-tech* [3].

No obstante, el éxito del “tigre celta” no se puede entender únicamente como una cuestión de bonificación fiscal, sino como la suma de varios factores cuya aplicación generó un círculo virtuoso que permitió al país progresar a paso de gigante. La integración europea tuvo un papel importante, ya que, debido a su subdesarrollo relativo, Irlanda fue receptora neta de fondos europeos desde 1973 hasta 2011 (en total, la aportación neta de la UE en este periodo fue de 42.000 millones de euros [4]). Estas inversiones encontraron en Irlanda un elevado retorno, aunque progresivamente fueron perdiendo peso en relación al PIB irlandés. Por otro lado, el rol del gobierno también es clave para entender el desarrollo económico en Irlanda, y es que desde principios de los noventa se llevaron a cabo políticas activas para atraer inversión extranjera (papel clave de la agencia estatal Industrial Development Authority, IDA) y promocionar ciertos sectores, especialmente el de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), el biotecnológico, el farmacéutico y, hasta 2008, el de la construcción.

La crisis del ladrillo

Irlanda vivió un episodio similar de burbuja inmobiliaria al acaecido en España y Estados Unidos durante la década de los 2000. El incremento de la renta disponible per cápita durante los años del boom se tradujo en un incremento de la compra de inmuebles, cuyo precio se disparó. Según datos del Department of Housing, Planning and Local Government, el precio medio de un inmueble pasó de 87.202 euros en 1996 a 322.634 euros en 2007, un incremento del 270%. Como consecuencia, el sector bancario se especializó en hipotecas, aunque su exposición a las llamadas hipotecas *subprime* o hipotecas tóxicas fue mínimo, por lo que no debemos entender la crisis irlandesa como una consecuencia directa de la crisis norteamericana [5].

El estallido de la burbuja acaeció de forma dramática en 2008, con el desplome del precio de los inmuebles. La crisis internacional golpeó con fuerza la economía irlandesa, de naturaleza abierta, incrementando el paro y, por consiguiente, dificultando y en muchos casos imposibilitando el pago de las cuotas de los préstamos. La crisis hipotecaria derivó en una crisis bancaria, a la cual el gobierno irlandés, como muchos otros en Europa, respondió con grandes inyecciones de fondos públicos a los principales bancos (en total, el coste neto de rescatar a los bancos le costó a Irlanda 43.000 millones de euros). Estas medidas desesperadas dispararon el déficit público hasta un insostenible 32% del PIB (España llegó a un máximo del 11% en 2009). Fue entonces, a finales de 2010, cuando el gobierno irlandés reconoció finalmente la necesidad de un rescate por parte de las autoridades comunitarias (vía el recién creado Fondo Europeo de Estabilidad Financiera), el Fondo Monetario

Internacional (FMI) y préstamos bilaterales del Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El total desembolsado en el rescate irlandés fue de 85.000 millones de euros.

Los PIGS rescatados y la crisis

Como hemos indicado al inicio del artículo, Irlanda fue el segundo país en ser rescatado, pero el primero en abandonar el plan de rescate en 2013. La versión oficial, que defiende especialmente la CE, es que la correcta aplicación de las reformas introducidas en el plan de rescate –reestructuración del sector bancario (incrementar la regulación y aplicar buenas prácticas, en línea con las reformas impulsadas a nivel europeo), ajuste presupuestario (reducción del déficit) y devaluación interna (reducción de costes laborales para ganar competitividad)– dieron sus frutos. Si estas medidas no funcionaron igual de bien en Grecia, Portugal y España es porque estos países no las aplicaron correctamente (o no tan adecuadamente). Esto es una verdad a medias. El impacto de la crisis y de las medidas de ajuste en los PIGS rescatados (vamos a obviar a Italia en el análisis porque no fue rescatada y porque merece un capítulo aparte) no fue el mismo porque el marco institucional y productivo de estos países no es el mismo desde hace décadas. Tampoco los cuatro partían del mismo nivel de renta, deuda pública y desempleo cuando estalló la crisis.

A mediados de los noventa, Irlanda ya se había desmarcado de los otros tres PIGS en términos de renta per cápita, tanto si la calculamos con el PIB per cápita o con la Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita (línea discontinua):

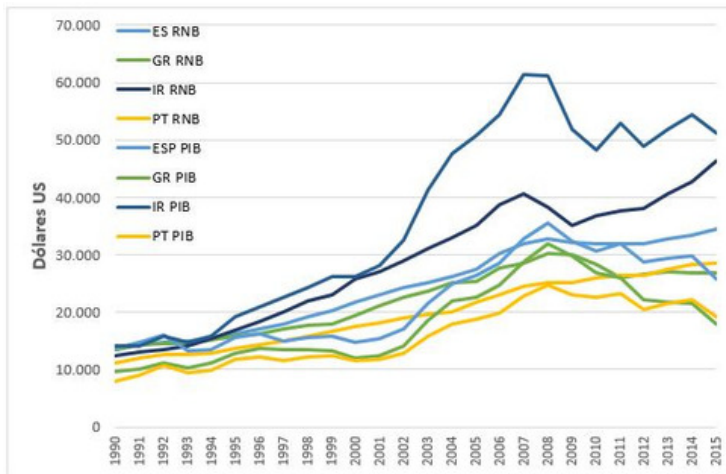


Figura 2: Evolución de la renta per cápita en los PIGS (1990-2015). Fuente: Banco Mundial.

Es importante, especialmente en el caso de Irlanda, no sólo tener en cuenta el PIB per cápita para calcular la renta de cada individuo. El PIB tiene en cuenta el valor de los productos y servicios producidos en un país durante un año, independientemente de si esta riqueza acaba o no en los bolsillos de los irlandeses. En cambio la RNB tiene en cuenta también la diferencia entre las rentas recibidas por un país desde el extranjero y los pagos realizados al extranjero (renta neta exterior). Por ejemplo, hay una gran cantidad de beneficios producidos en Irlanda por grandes multinacionales que al final son repatriados a los Estados Unidos. Por este motivo, observamos en la Figura 2 que la RNB de Irlanda per cápita es más baja que su PIB per cápita.

En 2008 esta diferencia fue máxima: la renta nacional per cápita era sólo un 62% del PIB per cápita. Desde entonces, sin embargo, la evolución de la renta nacional ha ido convergiendo con la del producto nacional bruto. En los otros PIGS sucede exactamente lo contrario: la renta nacional bruta excede el PIB per cápita. ¿Por qué? Porque en estos países los flujos que proceden del exterior (rentas generadas en el exterior

que se repatrian a España, Grecia o Portugal) exceden los pagos realizados en el extranjero. Esto puede ser sinónimo de varios factores, entre ellos un bajo nivel de FDI, un mayor número de empresas internacionalizadas que repatrian sus beneficios, o un mayor número de emigrantes trabajando fuera del país.

El nivel de desempleo antes de la crisis también era muy inferior en Irlanda que en el resto de países comparados:

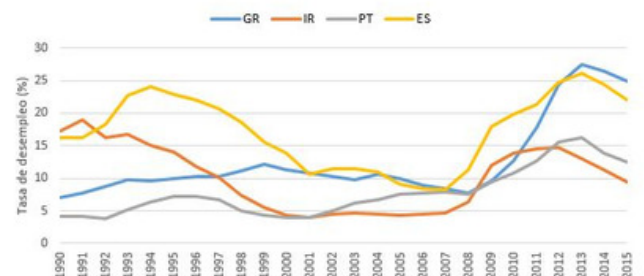


Figura 3: Evolución de la tasa de desempleo en los PIGS (1990-2015). Fuente: IMF: World Economic Outlook, Abril 2016. Elaboración propia.

Como consecuencia de la crisis, el desempleo en Irlanda se disparó igual que en el resto de países analizados, pero su máximo llegó a ser del 14,7% de la población activa en 2012. En 2015 ya fue el país rescatado con un nivel de desempleo menor.

Por último, así como en Grecia y en Portugal el nivel de deuda pública en relación al PIB era relativamente elevado y creciente ya antes de la crisis, en España e Irlanda (los dos países con mayor crecimiento económico hasta 2007) los niveles de deuda eran relativamente bajos. A partir de 2008 se dispararon por diversos factores cíclicos: reducción de los ingresos públicos e incremento del gasto (incremento del déficit público), más el endeudamiento generado por el rescate de la banca.

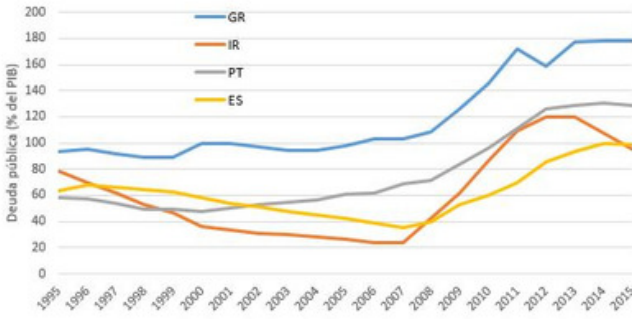


Figura 3: Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en los PIGS (1995-2015). Fuente: IMF, World Economic Outlook April 2016. Elaboración propia.

En 2012, en pleno rescate, Irlanda llegó a un relativamente preocupante 120% de deuda respecto al PIB, pero ha conseguido reducir esta proporción al 100% en 2015. España en cambio, a pesar de los ajustes, no ha conseguido reducir la deuda, que continúa en una senda creciente año tras año.

Pero, una vez rescatados, ¿qué país tuvo que aplicar un ajuste de sus finanzas públicas más severo? Podemos analizarlo a través de dos variables: variación del PIB y variación del nivel de gasto público. En las Figuras 5 y 6 vemos que Grecia es, con diferencia, el país rescatado que ha aplicado un mayor ajuste en sus finanzas públicas, tanto en términos de ajuste del PIB como en términos de reducción del gasto. De los otros tres países, es Irlanda el que más ha reducido su gasto público en el periodo 2011-2015 (recordemos que pasó de un 120% de deuda pública sobre el PIB a un 100%). No obstante, en el mismo periodo el PIB irlandés tuvo una evolución muy positiva, a diferencia de España y Portugal. ¿Significa esto que la evolución del PIB en Irlanda fue más favorable porque su ajuste en términos de gasto fue más elevado? Si esa fuera la lógica, el PIB de Grecia hubiese tenido que crecer y en cambio su evolución es todavía hoy negativa. El país heleno se encuentra en recesión a pesar de haber

aplicado el mayor ajuste de todos los países rescatados. Por lo tanto, podemos deducir que no hay una relación directa entre aplicar un mayor ajuste presupuestario y el crecimiento del PIB.

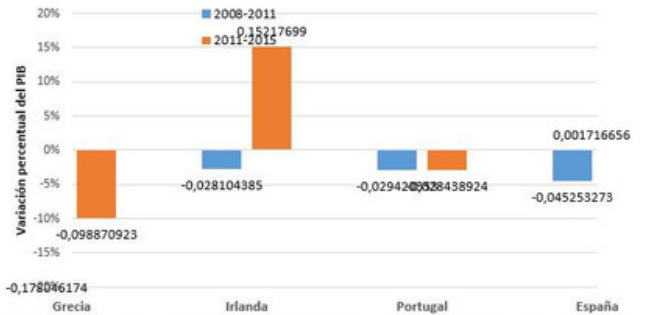


Figura 4: Variación del PIB a precios constantes en los PIGS para los periodos 2008-2011 y 2011-2015. Fuente: IMF, World Economic Outlook Database April 2016. Elaboración propia.

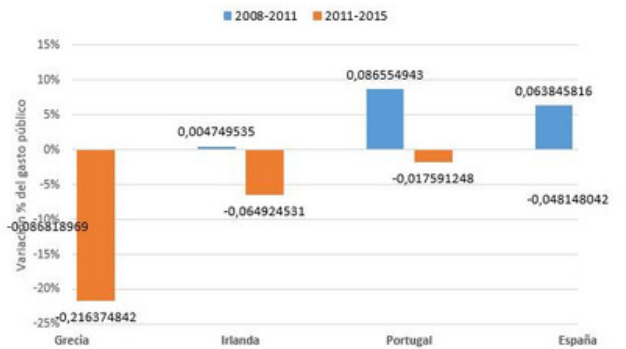


Figura 5: Variación porcentual del gasto público en los PIGS para los periodos 2008-2011 y 2011-2015. Fuente: IMF, World Economic Outlook Database April 2016. Elaboración propia.

Esto no implica que Irlanda no haya “hecho los deberes” (en argot de la Troika). La reducción del gasto público fue drástica y la devaluación interna una realidad: entre 2008 y 2015 los costes laborales en Irlanda se redujeron en un 10%, según datos oficiales de la Oficina Central de Estadística (CSO). Sin embargo, esta devaluación no ha afectado por igual a todos los sectores y, de hecho hay sectores que directamente no han bajado salarios ni han destruido empleo. Vemos en el siguiente gráfico cuál ha sido la variación de los costes laborales en Irlanda por sector:

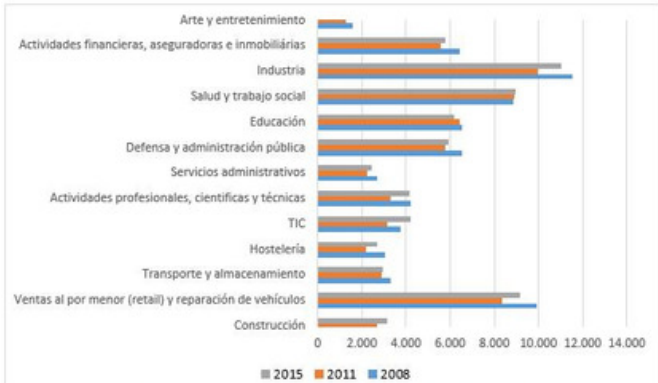


Figura 6: Evolución de los costes laborales en Irlanda por sector (datos de 2008, 2011 y 2015). Fuente: CSO. Elaboración propia.

Como vemos en la Figura 6, el mayor ajuste con diferencia tiene lugar en el sector de la construcción, seguido por la hostelería y la administración pública. Pero nótese que los sectores clave de la economía irlandesa –biotecnológico, farmacéutico y TIC– no han experimentado un recorte en los costes laborales sino una expansión. Estos sectores no compiten en salarios ni en precios, sino que se basan en capital humano especializado y en capacidad de innovación. Por lo tanto, una reducción de costes laborales no solo no los haría más competitivos a nivel internacional, sino que los perjudicaría. Estos sectores han incrementado sus costes laborales, pero también han generado empleo durante el periodo 2008-2015, como vemos en el siguiente gráfico:

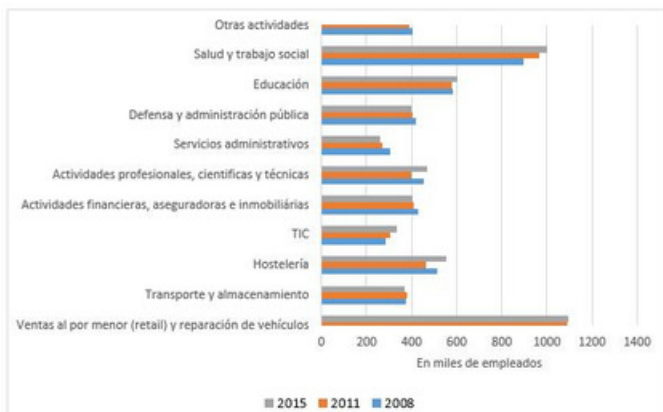


Figura 7: Evolución del empleo en Irlanda por sector (datos de 2008, 2011 y 2015). Fuente: CSO. Elaboración propia.

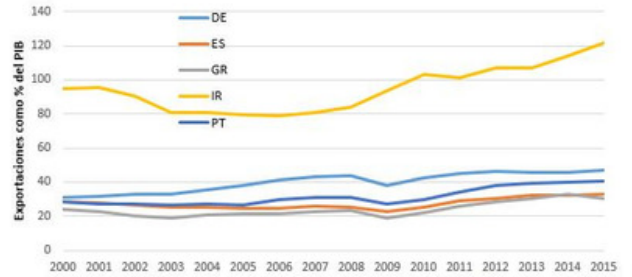


Figura 8: Evolución de las exportaciones como porcentaje del PIB en los PIGS y en Alemania (2000-2015). Fuente: IMF World Economic Outlook Database April 2016. Elaboración propia.

Como observamos en la Figura 8, la base exportadora de la economía irlandesa ha permanecido intacta incluso durante la recesión. El nivel de exportaciones como porcentaje del PIB en Irlanda ya no solo es mucho más elevado que en el resto de PIGS, sino que supera al de economías de base exportadora como Alemania.

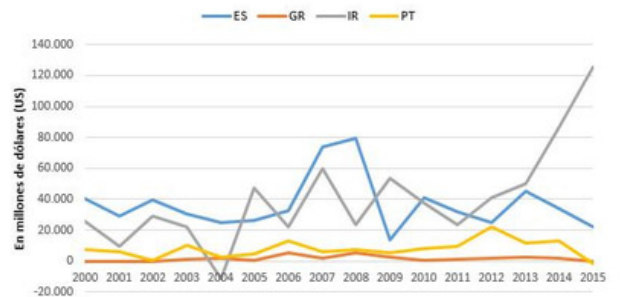


Figura 9: Evolución de la inversión directa extranjera (FDI) en los PIGS (2000-2015). Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Por lo que respecta a la inversión directa extranjera, ésta se ha disparado en Irlanda desde 2011; todo lo contrario que en España, Grecia y Portugal.

Otros sectores importantes para la economía irlandesa que sí que compiten en precios y salarios, como la hostelería y el turismo, se vieron beneficiados por una **reducción del IVA del 13,5% al 9%** que se aplicó el 1 de julio de 2011, justo unos meses después del rescate, como una medida para mantener los niveles de empleo en estos sectores. Como vemos en la Figura 7, en 2015 el empleo en hostelería ya había superado

su nivel de 2008.

Resumiendo, los efectos de la crisis y de los ajustes derivados del rescate en Irlanda no han sido tan perjudiciales para la economía como en el resto de PIGS por los siguientes motivos:

- Irlanda partía de unos niveles de renta y renta per cápita superiores y de un nivel de desempleo y de deuda pública inferiores al resto de PIGS.
- La devaluación interna ha afectado a aquellos sectores que compiten en precios y que no aportan gran valor añadido a la economía irlandesa (construcción, administración pública).
- Los sectores clave de la economía irlandesa (biotecnológico, farmacéutico y TIC) han incrementado puestos de trabajo y salarios durante el periodo 2008-2015.
- Los niveles de exportaciones y FDI no han parado de crecer desde el 2011.
- El IVA en el sector turístico y en la hostelería se ha mantenido reducido al 9% desde el 2011. El impuesto de sociedades se ha mantenido al 12,5% y las grandes multinacionales se han continuado beneficiando de ventajas fiscales.

Estos factores no solo han suavizado los efectos de la crisis, sino que además han permitido a la economía irlandesa recuperar la senda del crecimiento mucho más rápido que en el resto de países rescatados. El mayor mérito del gobierno irlandés que ha gestionado el país durante el rescate no ha sido tanto “hacer los deberes”, sino sobre todo mantener a salvo las bases del “tigre celta”: exportaciones, FDI y sectores de alto valor añadido.

A pesar de la burbuja inmobiliaria y de la crisis bancaria, Irlanda tenía y tiene un marco institucional y productivo que fomenta un crecimiento económico estructural y sostenible, capaz de resistir con notable éxito la peor recesión después de la Segunda Guerra Mundial. No podemos decir la mismo de España, Grecia y Portugal, donde las instituciones han potenciado sectores de bajo valor añadido, o directamente se han dedicado a extraer rentas del resto de la población. Siguiendo la teoría de Daron Acemoglu y James A. Robinson, plasmada en su reconocida obra *¿Por qué fracasan los países?*, podemos afirmar que las instituciones irlandesas han sabido construir un “círculo virtuoso” que fomenta el crecimiento económico, la creación de empleo y el repartimiento de la riqueza entre la sociedad y no solo entre las elites políticas y los sectores ultraprotegidos. Este círculo virtuoso es el verdadero “tigre celta”.

REFERENCIAS

- [1] Eichengreen, Barry (2008): *The European Economy since 1945*. Princeton University Press.
- [2] Comisión Europea (2015): *Taxation trends in the European Union*. Enlace: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2015/report.pdf
- [3] A fecha de cierre de este artículo (31/08/2016), aún no está claro que Apple haya sido efectivamente beneficiaria de un trato discriminatorio por parte del gobierno irlandés, tal y como ha determinado la CE. Tanto el gobierno irlandés como Apple están dispuestos a presentar un recurso ante los tribunales comunitarios.
- [4] Página oficial de la Presidencia irlandesa del Consejo de la Unión Europea (2013): *How the EU is financed*. Enlace: <http://m.eu2013.ie/ireland-and-the-presidency/abouttheeu/theeuexplained/howtheuisfinanced/>
- [5] Connor, Gregory; Flavin, Thomas; O’Kelly, Brian (2010): *The U.S. and Irish Credit Crises: Their Distinctive Differences and Common Features*. Federal Reserve Bank of Atlanta.