

Sobre el gobierno económico de Europa

1. Introducción

El gobierno económico de la Europa integrada y ampliada del futuro es un tema de amplio alcance que afecta a distintos ámbitos políticos. En muchos de ellos se explicitan las carencias de la Unión y reflejan los elementos dominantes de su construcción. Pero los equilibrios construidos en torno a ellos son muy difíciles de modificar porque afectan a cuestiones muy sensibles para unos y otros.

Tanto es así, que el grupo de trabajo creado en el seno de la Convención sobre el gobierno económico de Europa no ha podido proponer soluciones innovadoras ni resolver las abiertas discrepancias sobre la forma de reforzar la coordinación de las políticas macroeconómicas y aprovechar el éxito del euro. La Convención parece condenada a no producir ningún consenso sobre una cuestión tan crucial para el futuro de la Unión, precisamente en el momento que la amenaza de recesión lo haría más necesario.

2. Tres elementos

La unión económica y monetaria europea es hoy un sistema basado en *tres elementos*: un banco central independiente (BCE) con competencias exclusivas en la política monetaria dentro de la zona euro, el mantenimiento de la política económica nacional bajo responsabilidad de los Estados miembro, dentro del cumplimiento de ciertas normas comunitarias (especialmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las normas del mercado interior) y el reconocimiento de que la política económica es una *preocupación común*, por lo que requiere cierta coordinación por parte del Consejo.

2.1. El euro, el BCE y la política monetaria

Por su trascendencia simbólica y por la profundidad del compromiso común que implican, el euro y una política monetaria común supone un salto cualitativo en la construcción europea. Ya no se trata, como en el mercado único, de fijar reglas del juego, sino de tomar decisiones discretivas de política macroeconómica que afectan directamente a los agentes económicos y a las grandes variables de la inflación, crecimiento y empleo.

Para los europeos el euro es el signo más concreto de su pertenencia a una comunidad. Es una realidad tangible fruto de un proceso original de creación de una moneda sin un Estado. Pero, sin quitarle un ápice de su importancia, el euro no tiene

Josep Borrell Fontelles

Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

Miembro de la Convención Europea

por qué ser necesariamente un instrumento de integración política. En realidad, Europa llega a la Convención, y así lo expresan sus debates, dudando entre *dos concepciones distintas de la integración monetaria*.

La primera es la que, inspirándose en el patrón-oro del siglo XIX, pretende despolitizar la moneda, gestionándola en función de reglas fijas para hacer de ella un pilar básico del orden económico y trasladando a la sociedad el coste de los ajustes que impone la estabilidad monetaria.

La segunda concibe la gestión de la moneda como uno de los instrumentos básicos de una política macroeconómica activa que reacciona frente a los choques externos y trata de minimizar el coste social de los ajustes necesarios.

Ambas concepciones son igualmente compatibles con el mayor rigor en la defensa de la estabilidad de los precios y del respeto a la independencia de un banco central. Pero sólo la segunda haría del euro un instrumento de integración política. Para la primera, la moneda es una abstracción voluntariamente ajena al campo de lo político.

En Maastricht se trató de conciliar ambas concepciones sin decantarse explícitamente por ninguna de ellas, pero éstas siguen en la base de los debates pasados y presentes sobre el papel del euro y las políticas económicas en la UE. El euro sólo será un instrumento de integración política si predomina la concepción *federadora* de la política monetaria. Y desde luego no es seguro que así sea. En este momento crítico en el que vamos a alumbrar el futuro, la propia palabra *federal* se ha caído ya del texto de los primeros artículos del proyecto de Constitución por la presión británica.

Por ello, sin poner en cuestión la independencia *extrema* del BCE, resultante de los compromisos constitutivos de la unión monetaria, el debate sobre el futuro de la Unión hubiera debido permitir clarificar el mandato del BCE, su estrategia monetaria, su forma de gobierno interno y sus relaciones con su entorno político e institucional.

Así, se ha planteado, sin éxito, que los objetivos del BCE sobre la estabilidad de precios fuesen ampliados para tomar en cuenta sus efectos sobre el crecimiento y el empleo. El modelo de la Reserva Federal ha sido puesto como ejemplo. Sabido es que el Tratado de Maastricht asigna al BCE un claro objetivo: la estabilidad monetaria, sin precisar su alcance y aunque los estatutos del BCE precisan que, en la medida que ello no amenace la estabilidad monetaria, el BCE puede adaptar su política monetaria al apoyo del crecimiento, la jerarquía de los objetivos está claramente definida.

En la Convención se han propuesto medidas para clarificar la estrategia del BCE y reformar su propia *gobernanza*, pero desgraciadamente no se ha producido ningún consenso en torno a ellos. Entre ellas figuran especialmente:

— Una mayor preocupación del BCE por el crecimiento y el empleo.

— Abandono por el BCE de su estrategia del doble pilar (indicador de masa monetaria/indicadores de precios, tipo de cambios y costes) y fijación de un *objetivo de inflación simétrico*, expresado en forma de horquilla.

— Reformar los sistemas de decisión del BCE para preservar su operatividad ante la ampliación. La UE no puede ser una especie de ONU monetaria. Esta reforma, ya pedida por el Tratado de Niza, es urgente y debiera reforzar el directorio del BCE como instancia decisional y de diálogo con el poder político de la Unión.

— La fijación del objetivo de inflación mediante una concertación previa con las demás instituciones de la Unión.

— Determinar de manera precisa los procedimientos a través de los cuales el BCE debe dar cuenta de la ejecución de su mandato ante el Eurogrupo, el Parlamento Europeo y la opinión pública.

Estos temas deberán profundizarse en el ámbito de la coordinación de las políticas macro en Europa. Para muchos es evidente que el *policy mix* europeo adolece de una falta de concertación entre las autoridades presupuestarias nacionales y la autoridad monetaria europea. Ello ha hecho que la orientación de las políticas macroeconómicas haya sido subóptima, con políticas presupuestarias demasiado expansionistas y una política monetaria que ha tardado demasiado en relajarse.

La Europa económica y monetaria se apoya sobre un único pilar, el monetario, frente al BCE no hay ninguna institución encargada de la política económica y el sistema establecido en Maastricht está claramente desequilibrado, como lo está el discutido Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.2. El Pacto de Estabilidad... y de Crecimiento

Este pacto, el segundo gran elemento del gobierno económico de Europa, está viviendo días difíciles. Después de cada reunión, todos los Estados miembros de la UE han reafirmado su creencia con el sagrado dogma de alcanzar el déficit cero en el 2004 y su compromiso de cumplir con ese objetivo. Pero después, todos hacen lo que quieren y pueden. Y cuando algún país tiene dificultades demasiado evidentes, busca la compli-

cidad de algunos aliados en el Consejo para salvar la cara.

En realidad, ya nadie cree realmente que se consiga alcanzar el déficit cero en el 2004. Harto de predicar en el desierto y de recordar que no se puede alcanzar un acuerdo para hacer después todo lo contrario, el comisario Pedro Solbes ha tenido que aceptar interpretaciones *flexibles* de dicho pacto para evitar su total descrédito.

En el seno de la Convención europea la opinión mayoritaria es que el funcionamiento del PEC no ha sido satisfactorio, en particular porque no se han tomado suficientemente en cuenta las necesidades del crecimiento económico.

Estas críticas responden a la opinión de que el PEC es demasiado rígido, como ha tenido que acabar admitiendo la Comisión. Los elementos de flexibilidad deben incorporarse tomando en cuenta en mayor medida las circunstancias de cada país, la diferencia entre los déficit estructural y coyuntural, reconocer que es posible endeudarse para financiar parte de la inversión pública y tomar en cuenta el peso de la deuda pública acumulada. Asimismo, el coste potencial del envejecimiento de la población y su impacto sobre la financiación pública de los sistemas de pensiones debería tomarse en consideración para determinar los equilibrios presupuestarios.

Cada vez se ha hecho más evidente que la política económica de la zona euro no puede basarse únicamente en el funcionamiento de dos semáforos descoordinados entre sí: la tasa objetivo de inflación fijada unilateralmente por el BCE en función de la cual determina su política monetaria y el *deficit cero* que vincula por igual a todos los países cualquiera que sea su situación coyuntural, su nivel de deuda acumulada o la composición de su gasto.

Con un objetivo presupuestario tan simple y mecánico, es difícil que el Pacto de Estabilidad pueda ser, además, un instrumento para el crecimiento. La coordinación de las políticas económicas de los distintos países debería versar, al menos, sobre tres aspectos: el déficit, la deuda y la estructura del gasto. Es lo que subyace bajo los planteamientos británicos e italianos, que son económicamente pertinentes. ¿Por qué debe converger al déficit cero en la misma fecha, 2004 u otra, un país como el Reino Unido, con un endeudamiento muy bajo, menos del 40% del PIB, como otros muy endeudados, 60% del PIB, como Francia o Alemania? Como se sabe, el endeudamiento fue uno de los famosos criterios de convergencia de Maatrischt que pilotaron la marcha hacia el euro. Su aplicación fue muy laxa, aceptando

que muchos países hiciesen gala de una extraordinaria creatividad contable para no tener que excluir a ninguno. Pero ahora la relación déficit-deuda vuelve a plantearse, relacionándola, además, con nuevos factores que gravitan sobre la estabilidad presupuestaria y una visión más a medio plazo de las políticas fiscales.

En la Convención algunos temas propuestos son:

— Definir principios de política económica que vayan más allá del déficit presupuestario.

— Definir la disciplina presupuestaria en una perspectiva a medio y largo plazo, teniendo en cuenta la situación patrimonial del sector público.

— Establecer compromisos recíprocos y vinculantes entre los Estados de la zona euro de no proceder a modificaciones sustanciales de sus políticas económicas, especialmente en materia impositiva, sin consultas previas entre ellos.

Es bien evidente que el euro impone una disciplina común y que, por mucho tiempo, el presupuesto de la UE no tendrá una dimensión macroeconómicamente significativa como la del de EE.UU. En consecuencia, cualquier actuación presupuestaria común sólo puede basarse en la coordinación de las políticas nacionales, y éstas no pueden seguir consistiendo en declaraciones de intenciones no vinculantes en torno a objetivos vagos e inatacables, pero que no resisten el choque con la realidad.

Asimilar todo aumento del déficit a un aumento correlativo del paro debe haber hecho estremerse a Keynes en su tumba. Tanto como la gigantesca crisis del gobierno de las empresas americanas debe haber alterado el sueño eterno de Adam Smith.

Para llevar a cabo estas propuestas haría falta reforzar la capacidad propositiva de la Comisión. Sus recomendaciones deberían transformarse en propuestas que exigiesen el voto contrario unánime de los Estados miembros para ser rechazadas.

Asimismo, el Eurogrupo debería tener una existencia oficial reconocida como tal en la Constitución, con un presidente permanente elegido por dos o tres años, de forma que pudiera ejercer una verdadera capacidad de decisión sobre los problemas del euro.

Pero dudo mucho que estas propuestas avancen en el seno de una Convención excesivamente vinculada al mantenimiento del *statu quo*.

2.3. Liberalización y armonización fiscal

Cada día es más evidente que la supresión de obstáculos a los intercambios de bienes y

servicios entre los países de la Unión Europea ha ido más deprisa que la construcción de las regulaciones públicas a la escala del mercado único europeo. Hasta ahora, la integración de las economías se ha hecho desde la liberalización pero, después del euro, sería necesario acompañar el proceso con reglas claras y comunes.

El equilibrio entre liberalización y regulación es especialmente importante en dos aspectos: el financiero y el fiscal. La dispersión de las autoridades nacionales encargadas de la supervisión bancaria y del control de los mercados financieros será tanto más problemática cuanto más integrados estén estos mercados. Y los actuales acontecimientos que han sacudido la confianza de las inversiones de todo el mundo muestran los graves problemas que resultan de mecanismos de control inadecuados.

Pero el debate en los grupos de trabajo de la Convención ha sido especialmente intenso en los temas de la armonización fiscal. Para muchos, las diferencias entre los sistemas fiscales de los distintos países de la Unión es un sano factor de competencia entre sus economías. Para otros, esa competencia conduce a una reducción sistemática de los ingresos públicos y a la destrucción del modelo social europeo.

El problema surge de la enorme disparidad que hay entre los distintos países europeos en lo que se refiere a los papeles relativos del sector público y el privado, a los sistemas de protección social, de producción de servicios públicos y de redistribución de la renta. Los gobiernos necesitan para mantener esas diferentes opciones políticas conservar una gran autonomía fiscal. Y, en consecuencia, su resistencia a la armonización de los sistemas de ingresos públicos es mayor cuanto más lejos están de un teórico *modelo* europeo que parece cada vez más difícil de definir.

En realidad, a pesar de los grandes avances que se han producido en la integración económica, no se observa en Europa ninguna convergencia en los modelos fiscales, salvo en el IVA, ni en las ratios de gasto público sobre el PIB. Esa dispersión será mucho mayor cuando se haya producido la ampliación, hecho que pondrá sobre el tapete situaciones socioeconómicas mucho más heterogéneas que las actuales.

La competencia fiscal entre Estados no es mala cuando refleja la capacidad de ofrecer servicios de calidad en las mejores condiciones de coste, es decir la eficacia de la gestión pública. Pero cuando no se trata de la eficacia en el uso de un mismo nivel de recursos sino en la reducción comparativa de las cargas fiscales para atraer los factores

de producción móviles a costa de reducir las contrapartidas sociales, la competencia fiscal debe ser neutralizada. Ello es especialmente necesario en materia de fiscalidad de las rentas del capital, a lo que se llama en un lenguaje políticamente equivoco fiscalidad *del ahorro*, y del impuesto sobre el beneficio de las sociedades.

En cuanto a este último, la heterogeneidad de bases y de tipos distorsiona las decisiones de inversión y ofrece a las empresas multinacionales una posibilidad de evasión fiscal que la desaparición del riesgo de cambio aumentará.

Lo lógico sería avanzar hacia una imposición mínima europea sobre las rentas del capital y sobre los beneficios de las sociedades como paso previo a la creación de un impuesto europeo que alimentase directamente el presupuesto comunitario. Pero estamos muy lejos de eso. Ni siquiera el abandono de la regla de la unanimidad para adoptar decisiones en materia fiscal suscita grandes entusiasmos, y sí muchas reticencias en los debates de la Convención.

En mi opinión, sólo una mayor coordinación de las políticas económicas podrá hacer que Europa supere su actual crisis. Y ello es condición previa al intento de construir una Europa política, porque ésta sólo será posible si los ciudadanos ven que la integración monetaria permite un crecimiento fuerte, duradero y sostenible. □

RESUMEN

El gobierno económico ha sido uno de los temas discutidos en la Convención sobre el Futuro de Europa, encargada de preparar un proyecto de Constitución para la UE. Sin embargo, no se ha llegado a un consenso. En este artículo se discuten los puntos de disenso, partiendo de la estructura de la unión económica y monetaria, basada en tres elementos: un banco central independiente (BCE) con competencias exclusivas en la política monetaria dentro de la zona euro; el mantenimiento de las políticas económicas en el ámbito nacional, con las restricciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las normas del mercado interior; y el reconocimiento de que la política económica es una preocupación común, por lo que requiere cierta coordinación por parte del Consejo Europeo.

Palabras clave: Convención sobre el Futuro de Europa, Integración económica, Política económica, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Armonización fiscal, Unión Europea.