

# LA ARTICULACIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ \*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La política monetaria y fiscal en la Unión Europea. 3. Algunas conclusiones.

## 1. Introducción

El proyecto de integración europeo ha avanzado bastante desde su creación hace más de medio siglo. El número de participantes puede llegar muy pronto a veinticinco desde los seis iniciales y, de la simple unión arancelaria frente a terceros se ha pasado a tener un mercado único con libre circulación de factores de producción y una sola moneda en buena parte del territorio. El proyecto europeo, con todas sus deficiencias, ha colaborado a lograr una armonía en la zona desconocida históricamente, a la vez que ha mejorado el crecimiento económico y la calidad de vida de los ciudadanos. Para conseguir estos objetivos, la Unión Europea se ha ido dotando de un amplio marco normativo con influencia en múltiples materias.

Pero la integración europea es un proyecto muy complejo, a la vez que original en términos históricos, al ser probablemente el primero que agrupa a países ya existentes que tienen no sólo culturas y lenguas distintas, sino también sus propios marcos legislativos a nivel social y económico. Desde esta consideración, la dificultad de poner en práctica políticas supranacionales ha sido y sigue siendo uno de los principales problemas, con un grado de conflicto determinado por diferentes circunstancias según el tema tratado. Parece más sencillo conseguir una política supranacional en materia de libre competencia que elaborar un sistema tributario único. No obstante, reconocida la dimensión del problema conviene recordar que alcanzar una moneda única parecía un sueño inalcanzable hace sólo una década y en este momento es una realidad acompañada de un elevado grado de aceptación por parte de los ciudadanos de doce de los quince países miembros.

---

\* Responsable Gabinete Económico de la C. S. de CC.OO.

Por otra parte, una parte nada despreciable de las teorías económicas no avalan la conveniencia de armonizar todo tipo de políticas, apuntando ventajas hacia la definición y desarrollo de una parte de las mismas por las administraciones más cercanas a los ciudadanos. Como ejemplo, el Estado de las Autonomías español ha transferido a los gobiernos autonómicos y locales la competencia exclusiva sobre materias muy importantes para la calidad de vida de los ciudadanos, sin por ello incurrir obligatoriamente en más diferencias personales o territoriales. En última instancia, la valoración de las decisiones debe realizarse evaluando su influencia en la mejora de estas condiciones o, por impedir retrocesos en los puntos de partida. En resumen, el valor del proceso estriba en la satisfacción obtenida por los ciudadanos, quienes en última instancia deben ser los destinatarios de la política.

La Unión Europea tiene varios desafíos para el futuro entre los cuales se encuentra definir una política económica adecuada para consolidarse como un bloque desarrollado y, desde un criterio progresista, acompañarlo de un elevado nivel de calidad de vida para los ciudadanos junto con la capacidad de extender su modelo en otros lugares del planeta. En la búsqueda de estos objetivos, una política económica común puede jugar un papel significativo dentro de un proyecto global que apueste por un mayor grado de unión política.

El primer obstáculo para tratar un tema tan amplio como la política económica común europea estriba en el propio contenido del término. Las relaciones económicas incluyen un amplio número de conceptos con influencia en prácticamente cualquier aspecto de la vida cotidiana de los individuos y las empresas. La política económica recoge una suma de decisiones tomadas por los distintos gobiernos con repercusiones en el sector privado y en el público y, cuya aplicación se puede realizar también a través de la iniciativa pública, privada o bajo fórmulas mixtas. Así, la política de competencia forma parte de la política económica aunque se instrumente bajo el principio de potenciar la mayor libertad en las actividades productivas en los distintos sectores de actividad evitando la generación de posiciones de privilegio por parte de unos pocos. Su influencia en las relaciones económicas es muy grande pero su aplicación requiere de escasos recursos financieros. Las políticas de protección social forman parte también de la política económica pero a diferencia de la materia anterior necesitan de un importante volumen de recursos financieros con independencia de quien preste el servicio, lo que origina la obligación de establecer en paralelo fórmulas para obtener ingresos.

Ambas políticas podrían articularse de forma supranacional y, sin embargo necesitan de un marco estructural distinto. Las primeras sólo de un marco normativo mientras las segundas están obligadas a disponer de un marco legislativo para definir como son y a quién se dirigen pero también necesitan establecer como son los impuestos y quién los paga. Ante un contenido tan amplio, este trabajo se concentra en la política monetaria y fiscal europeas.

## 2. La política monetaria y fiscal en la Unión Europea

La Unión Europea dispone de una serie de normas relacionadas con la política monetaria y fiscal, aunque no todas tienen el mismo carácter común y el mismo nivel obligatorio.

Desde 1999, la Unión Europea dispone de una política monetaria común vigente en doce de los quince países miembros (las excepciones son Reino Unido, Suecia y Dinamarca). El nacimiento del euro en enero de 1999 iniciaba la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) finalizada con éxito con la circulación de las monedas y billetes en enero de 2002. Esta decisión era el complemento lógico del proceso de integración económica iniciado en los años cincuenta con la unión monetaria y profundizado más tarde con la libre circulación de los factores de producción (Acta Única).

El periodo transitorio para gestar la moneda única (1989-1999) estuvo marcado por la definición y cumplimiento de los famosos y ampliamente discutidos, cuatro requisitos monetarios: una inflación no superior en punto y medio a la media de los mejores tres países, estabilidad en el tipo de cambio, un déficit anual de las administraciones públicas inferior al 3% y una deuda acumulada inferior al 60% del PIB. La decisión de incluir estos requisitos monetarios para participar en la moneda única tuvo una gran repercusión política en su momento, al poder, por lo menos en teoría, restringir la entrada en el núcleo duro de la Unión. Esta limitación era un tema especialmente sensible al proyectar una posible división con los países del sur (los Med), en ese momento con menores posibilidades para cumplirlos. Sin embargo, el esfuerzo realizado por casi todos los países, el benévolo ciclo económico disfrutado en los años previos a la finalización del periodo elegido para el examen previo, una cierta dosis de contabilidad creativa y la laxa aplicación de alguno de los requisitos (deuda pública) ayudó a reducir las críticas iniciales.

El amplio número de países con acceso a la moneda única, en la práctica todos los que lo han deseado y el paso del tiempo han limitado aún más los comentarios negativos iniciales, al demostrarse razonables y coherentes las exigencias con una moneda fuerte y estable. Siendo muy importante alcanzar el pleno empleo dentro de un Estado del Bienestar, es difícil generar la confianza en una moneda, más si se pretende convertirla en alternativa al dólar como moneda reserva, cuando las economías que lo avalan acumulan fuertes y continuados desequilibrios macroeconómicos concretados en descontrol en la inflación o intensos déficits en sus propias finanzas.

La introducción de las monedas y billetes de la nueva moneda de un día para otro fue un ejercicio logístico muy complejo finalizado con un resultado bastante favorable. Pero sobre todo, la puesta en circulación del euro ha influido decisivamente en la vida cotidiana de millones de personas. La renuncia a la moneda propia, uno de los símbolos de soberanía nacional de cualquier Estado, ha constituido sin duda una de las decisiones más trascendentes desde el inicio de la Comunidad Económica Europea.

El uso diario de una moneda única se ha convertido en la mejor percepción de los ciudadanos de lo que es una política común europea. Además, este hecho ha estado acompañado de una mayor visualización de los poderes del Banco Central Europeo como único organismo encargado de la política monetaria. Esta entidad supranacional se ha convertido en la encargada de decidir la masa monetaria en circulación y de fijar el tipo de interés de intervención, marcando la referencia en el precio del dinero dentro de la zona euro.

El objetivo principal del Banco Central Europeo para diseñar la política monetaria es lograr la estabilidad de precios. Dado que en el Tratado Europeo no existe ninguna definición de lo que se entiende por ese concepto, los actuales responsables de la autoridad monetaria lo fijaron inicialmente por debajo (below) del 2% en tasa interanual, para en una decisión reciente flexibilizarlo incluyendo el término alrededor del (close to) 2%. El Tratado añade la consideración general de compatibilizar el objetivo de estabilidad de precios con el apoyo a las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios.

**Tipo de cambio Euro (media del periodo)**

	\$ USA	Yen	F suizo	libra esterlina	corona sueca	corona danesa
1995	1,308	123,0	1,546	0,829	9,330	7,330
1996	1,270	138,1	1,568	0,814	8,510	7,360
1997	1,134	137,1	1,644	0,892	8,650	7,480
1998	1,121	146,4	1,622	0,676	8,920	7,500
1999	1,066	121,3	1,600	0,659	8,810	7,440
2000	0,924	99,5	1,558	0,609	8,440	7,450
2001	0,896	108,7	1,510	0,622	9,250	7,450
2002	0,945	118,1	1,467	0,629	9,159	7,430
2003 mayo	1,20	130,1	1,496	0,689	9,154	7,428

Fuente: Banco de España. Estadísticas.

La todavía corta vida del euro, nació en 1999 aunque su circulación física no haya sido hasta 2001, ha estado acompañada de una significativa oscilación en su tipo de cambio con el dólar norteamericano. El precio inicial establecido en 1,3 dólares cayó hasta los 0,8 dólares (2002) para volver a recuperarse hasta alcanzar los 1,2 actuales. La explicación más sencilla, manejada durante un tiempo ha sido la diferencia en crecimiento económico y productividad a favor de Estados Unidos hasta mediados de 2002.

En realidad las causas de la evolución son más complejas y, sin olvidar las mejores o peores expectativas de evolución futura de una economía, también se debe incluir el uso de la moneda como un instrumento para mejorar la capacidad de compra o venta de bienes y servicios forzando un mayor o menor tipo de cambio mediante la intervención en los mercados de divisas.

El tipo de cambio alcanzado por euro en relación al dólar durante el primer semestre de 2003 obedece también a que los fundamentos macro de las economías europeas presentan en la actualidad mejores resultados para los analistas, en especial por la inexisten-

cia de los abultados saldos negativos con el exterior de la economía de Estados Unidos que precisan de una amplia y continuada financiación exterior (compra de dólares). Una circunstancia agravada en el último año al acumular un déficit fiscal del 5% del PIB.

En todo caso, la oscilación de la moneda única desde su nacimiento no ha sido diferente a la presentada por el marco alemán cuando era moneda de referencia del Sistema Monetario Europeo y, sin duda el euro ha mostrado más estabilidad que cualquiera de las divisas débiles, como era el caso de la peseta, ante situaciones parecidas de crisis económica.

En paralelo a la oscilación mencionada en el tipo de cambio, el Banco Central Europeo ha mantenido una política monetaria relativamente relajada (del 3% al 2% actual pasando por el 4,75%) marcando un precio del dinero asequible para lograr un funcionamiento dinámico de la actividad económica. No obstante, sus reacciones han sido un tanto lentas y las tasas no han llegado a ser tan bajas como las decididas por la Reserva Federal de Estados Unidos en el último año (hasta 0,75% en mayo de 2003), lo que ha ocasionado críticas desde algunos sectores.

**Tipo de intervención nominal corto plazo**  
datos a fin de periodo

	España	UEM	R.Unido	EEUU	Japón
1993	9,00		5,50	3,00	1,75
1994	7,35		6,25	5,50	1,75
1995	9,00		6,50	5,50	0,50
1996	6,25		6,00	5,25	0,50
1997	4,75		7,25	5,50	0,50
1998	3,00		6,25	4,75	0,50
1999			5,50	5,50	0,50
2000			6,00	6,50	0,50
2001			4,00	1,75	0,25
2002			4,00	1,75	0,10
2003 mayo			3,50	1,00	0,10

Fuente: Síntesis de indicadores económicos MINECO.

En los últimos meses se escuchan voces reclamando rebajas adicionales en los tipos de interés para hacer frente en mejores condiciones a los problemas de las principales economías europeas. Analizando la actual posición, bastante razonable para no entorpecer las inversiones, la situación en la Unión Europea incorpora un elemento adicional: la elevada disparidad territorial en los precios. La inflación media en marzo de 2003 para el conjunto de la zona euro se situó en una cifra nada preocupante (2,4%), sin embargo era el resultado de una muy buena situación en Alemania (1,2%) y otra bastante menos favorable en España (3,7%). De esta forma, el actual precio del dinero medido en términos reales es positivo en Alemania (1,3%) y, sin embargo está instalado desde hace meses en un ratio negativo para España (-1,2%).

La disparidad de las economías también provoca que un determinado tipo de cambio conlleve efectos distintos. Como ejemplo, un euro fuerte beneficia a países

como España en un doble sentido: abarata el precio de las importaciones de productos energéticos sin que sufran sus exportaciones al estar concentradas en territorio comunitario. El efecto es diferente para Francia y Alemania con una presencia mucho mayor de sus exportaciones fuera de los países de la Unión Europea.

El contraste en parámetros significativos convierte la misma política monetaria en un instrumento distinto para dos países de la misma área económica. La diferencia en precios, en estructura de los mercados y en crecimiento de la actividad económica convierte en objetivo muy difícil diseñar una política monetaria común acomodada a las necesidades específicas de cada lugar. En cualquier caso, conocidas las causas de la crisis económica, la bajada adicional de los tipos de interés no sería un elemento determinante para superarla.

La moneda única ha traído consecuencias muy favorables a las economías con anteriores monedas débiles. Como ejemplo, la participación en el euro ha ayudado mucho a mejorar el crecimiento de la economía española por encima de la opción alternativa de estar fuera de la eurozona. La experiencia reciente muestra que una situación como la actual con saldos negativos en inflación (4% en diciembre de 2002) y en la balanza con exterior (-2,4% del PIB por cuenta corriente) habrían depreciado el tipo de cambio de la peseta haciendo imprescindible una elevación en el tipo de interés. La realidad es la contraria, a pesar de mantener un desequilibrio relativamente persistente en esos parámetros, la economía española disfruta de un bajo precio del dinero favoreciendo su crecimiento y sin embargo, la economía alemana con estabilidad de precios, casi deflación y con problemas de crecimiento no dispone de menores tipos de interés al prevalecer el objetivo de estabilidad de precios en las decisiones del BCE.

La actitud, un tanto aprovechada de la economía española y perjudicial para el resto de los países, **demuestra la importancia de cumplir con unas obligaciones comunes para lograr un funcionamiento eficiente de la moneda única con resultado positivo para todos.**

La política monetaria única está acompañada de una política fiscal bien distinta, al recaer la casi totalidad de las decisiones en el ámbito nacional. No obstante, la autonomía de los Estados miembros en política fiscal está sometida a unas normas de disciplina de acuerdo a los mecanismos de coordinación establecidos en el Tratado y en Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el Consejo de Amsterdam (1997). En el PEC los países de la Unión Europea se comprometen a alcanzar la situación presupuestaria a medio plazo «cercana al equilibrio o superávit» al considerar que una situación de estas características les dotará de un margen de seguridad para afrontar coyunturas adversas. A la vez, se marca un límite anual máximo del 3% del PIB en el saldo negativo de las cuentas públicas. El límite no opera con carácter general cuando la caída en el ritmo de actividad sea superior al -2% del PIB o, si situado entre el 0,75% y el 2% del PIB, el Consejo Europeo lo considera oportuno por mayoría de dos tercios de sus componentes.

El saldo máximo fijado en las cuentas públicas para no incurrir en sanción comunitaria está fijado en un porcentaje del PIB de cada país, sin tener en cuenta ni la dimensión ni la estructura del presupuesto en gastos o ingresos. Por tanto no se tiene en cuenta si la causa son los gastos corrientes o de inversión o si el nivel de ingresos es consecuencia de una mayor presencia de los impuestos directos o indirectos. Tampoco tiene en cuenta el nivel de la iniciativa pública dentro de la economía (1% o 100% del PIB). De igual forma, el límite máximo de saldo fiscal negativo es aplicable con independencia del saldo de deuda pública.

Cuando un país supere el límite máximo de déficit deberá realizar un depósito no remunerado (0,2% del PIB fijo + 0,1% del PIB por cada punto de déficit superior al 3% establecido como máximo), que se convertirá en multa si en el plazo de dos años no ha corregido la situación. Para no ser sancionado, por tanto, el déficit debe ser coyuntural y excepcional sin alcanzar de forma estructural los límites marcados.

Con objeto de mejorar el control de los objetivos mencionados, los países miembros están obligados a presentar cada año ante la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (ECOFIN) un programa de estabilidad si está incorporado al área euro o, de convergencia si está fuera, en el que se debe incluir la previsión presupuestaria a medio plazo y los mecanismos a utilizar para conseguir cumplir los objetivos establecidos. El componente central de este sistema de coordinación es el establecimiento de un conjunto de reglas de disciplina presupuestaria que en teoría permitan una coordinación de las políticas fiscales nacionales.

La base teórica sobre la que se apoya la definición del Pacto es una situación habitual de equilibrio presupuestario o cercana al mismo, considerando suficiente el margen de tres puntos del PIB para dejar actuar libremente a los estabilizadores automáticos en los momentos menos peores del ciclo económico. La práctica está demostrando la solvencia de algunos de los argumentos manejados desde el momento de enunciar la UEM, pero también algunos límites cuando se trata de enfrentarse a una crisis económica de inferior calado a la marcada para superar los límites de endeudamiento anual.

La mayor duración de la crisis sobre lo inicialmente anunciado ha colocado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en una encrucijada. La acumulación de datos económicos negativos desde 2000 ha influido en la aparición de déficits superiores al 3% en algunos países miembros (Italia, Portugal, Francia y Alemania). Los márgenes conseguidos años antes en los saldos presupuestarios no han sido suficiente para absorber el incremento del gasto provocado por la aplicación de los estabilizadores automáticos.

El fuerte efecto negativo sobre la política fiscal de la caída en la actividad productiva ha quebrado la senda de saneamiento de las finanzas públicas iniciada en la década de los noventa hasta crear una incómoda y, hasta cierto punto inesperada situación, que llega a cuestionar por algunos el marco institucional pactado. Así, se ha

dado la paradoja que Alemania, el más firme defensor de establecer un límite de endeudamiento estricto y un procedimiento punitivo severo para reforzar la nueva moneda, haya sido uno de los primeros en superarlo. Hasta el punto de cuestionar la credibilidad del método y pedir una interpretación más flexible de un Pacto cuya definición actual fue impulsada por este país para tranquilizar a su población ante la sustitución del marco, con objeto de incentivar su economía y, de paso, evitar la aplicación del mecanismo de control y la subsiguiente multa.

El debate puede centrarse en determinar lo que se considera límite máximo y una cierta flexibilidad en su uso, pero no se debería cuestionar el peligro de acumular permanentemente elevados déficits anuales. La ausencia de un grado suficiente de disciplina fiscal y monetaria disminuiría la credibilidad y confianza de una moneda propiedad de todos y, aunque los países puedan ser penalizados de forma individual fijándose un tipo de financiación de su deuda superior al de intervención, siempre hay repercusiones colectivas provocadas por esas decisiones individuales.

La necesaria dosis de flexibilidad en su definición, nada debe ser inmodificable por estar escrito en mármol, obliga a definir requisitos monetarios de obligado cumplimiento evitando efectos no deseados provocados por la falta de racionalidad. En un intento de limitar el debilitamiento político del PEC, la Comisión Europea ha propuesto una reforma (Comunicación sobre el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias 2002) que debe rubricarse en la cumbre de primavera de 2003. A la vez, el objetivo de equilibrio presupuestario se ha pospuesto desde 2004 hasta 2006.

Las ventajas de aplicar un gobierno económico creíble pasa también por evitar la aparición de la denominada contabilidad creativa. Las fórmulas de huida del derecho administrativo y de la Contabilidad Pública para gastar más fuera del presupuesto mediante el contrato de obra de abono total del precio o método alemán, el contrato de obra pública con explotación privada en régimen de peaje a la sombra o método británico, las sociedades estatales para la promoción de obras públicas, los entes públicos con capacidad de endeudamiento como el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), son métodos para falsear la verdadera situación de las cuentas públicas.

Las cuentas públicas españolas encubren operaciones excluidas de forma consciente del presupuesto con el único objetivo de presentar un resultado (déficit cero) no refrendado por la realidad. Los distintos préstamos pagados por el Estado mediante el correspondiente aumento de la deuda pública nominal y de las operaciones realizadas mediante entes y sociedades como las mencionadas acumulan un importe superior a los 40.600 millones desde 1995 (5,6% del PIB). El saldo real sería por tanto un poco menos satisfactorio (mínimo del 1,5% del PIB anual) aunque sin llegar en ningún momento al límite fijado por el PEC.

La información no oficial disponible apunta a extender la sospecha sobre este tipo de prácticas al resto de los países afectados, lo que reduciría parcialmente la credibilidad del método utilizado.



Como complemento adicional, la moneda única debería estar acompañada de estadísticas fiables y de controles en tiempo y forma para generar confianza en los distintos países de la Unión y frente a terceros.

Junto a las directrices para coordinar las políticas fiscales de competencia nacional, la Unión Europea dispone de un presupuesto común como elemento supranacional en esta materia<sup>1</sup>. Las dotaciones disponibles en 2003 son equivalentes al 1,08% del PNB comunitario, teniendo como destino la Política Agrícola Comunitaria (45%), las acciones estructurales (34,3%), políticas internas en I + D, empleo y medio ambiente (6,6%), políticas externas (4,9%), administración (5,2%) y ayudas preadhesión (3,4%). Las cantidades disponibles por el presupuesto comunitario no se modifican significativamente con la ampliación hasta veinticinco países aumentando hasta el 1,17% del PIB en créditos de pago<sup>2</sup>, aunque los nuevos miembros mantengan un nivel de desarrollo muy inferior a la media comunitaria (su PIB es en media el 44% de la UE15).

El actual presupuesto, al igual que el aprobado para el futuro próximo en un contexto de mayor número de miembros menos desarrollados, no tiene la dimensión suficiente para actuar de forma decisiva sobre los problemas estructurales de la Unión Europea. Además, su volumen tampoco permite su utilización de manera coyuntural en una situación de crisis como incentivo para mejorar el ritmo de actividad productiva ya sea con gastos corrientes o de inversión. En estas condiciones, las declaraciones sobre la necesidad de coordinar las políticas económicas de los países de la Unión Europea se convierten en un llamamiento más cerca de la declaración de intenciones que de una posible enumeración de medidas con posibilidad de llevarse a la práctica.

Los principios rectores de la política económica común para los países componentes de la Unión Económica y Monetaria son: precios estables junto a finanzas públicas y balanza de pagos estables. A estos principios genéricos se añade un presupuesto comunitario con un volumen escaso de recursos financieros (1% del PIB) y un número también limitado de materias de actuación. En síntesis, el proyecto europeo cuenta con una política económica de estructura asimétrica, una política monetaria común muy desarrollada decidida centralizadamente por un banco central independiente y una muy reducida política fiscal común tanto en el apartado de ingresos como de gastos públicos, descansando en cada país miembro la responsabilidad en la definición del grueso de la política fiscal.

---

<sup>1</sup> Detalle en *Unos presupuestos para la Unión Europea ampliada*. GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL. Revista de derecho de la Unión Europea. N.º 3, 2.º semestre 2002.

<sup>2</sup> El porcentaje es del 1,14% en créditos de pago.

## **Tratado Europeo (texto consolidado)**

### **Artículo 105**

1. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 4.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad;
- realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 111;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

### **Artículo 104**

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:

- que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,
- que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (anexo 20: el 3% del PIB).

3. Si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

6. El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6. El Consejo decida declarar la existencia de un déficit excesivo, dirigirá al Estado miembro de que se trate recomendaciones con vistas a poner fin a esta situación en un plazo determinado.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

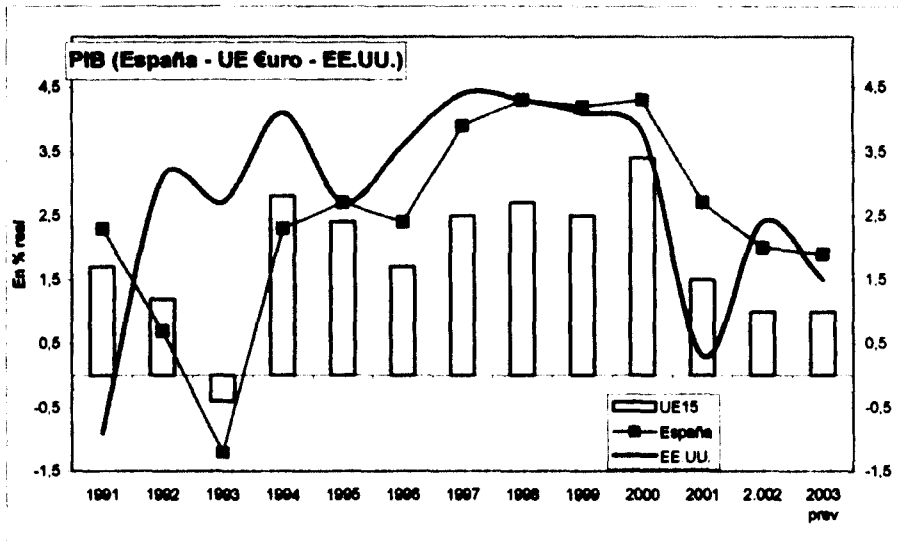
En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

11. Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se intensifique una o varias de las siguientes medidas:

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores,
- recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión,
- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo,
- imponer multas de una magnitud apropiada.

<i>Evolución PIB real en % anual</i>						
	<b>España</b>	<b>UE15</b>	<b>UE €</b>	<b>R. Unido</b>	<b>EE.UU.</b>	<b>Japón</b>
1991	2,3	1,7	2,4		-0,9	
1992	0,7	1,2	1,5		3,1	
1993	-1,2	-0,4	-0,8		2,7	
1994	2,3	2,8	2,4		4,1	
1995	2,7	2,4	2,3		2,7	
1996	2,4	1,7	1,5		3,6	
1997	3,9	2,5	2,3	3,4	4,4	0,2
1998	4,3	2,7	2,8	3,0	4,3	-1,0
1999	4,2	2,5	2,7	2,1	4,1	0,7
2000	4,3	3,4	3,5	3,1	3,8	2,8
2001	2,7	1,5	1,4	2,1	0,3	0,4
2.002	2,0	1,0	0,8	1,8	2,4	0,3
2003 prev	2,2	0,8	0,8	1,5	2,0	1,0

Fuente: BCE, OCDE e INE



**Variables macroeconómicas Unión Europea**

	abr-03		2002				2001	
	inflación	desempleo	ingresos públicos	gasto público	deuda pública	déficit público	nivel de renta UE15 = 100	PIB hab en euros
<i>Belgica</i>	1,4	7,9	49,8	49,4	105,4	0,0	109,0	25.260
<i>Dinamarca</i>	2,5	4,5	58,1	55,3	45,2	1,9	115,0	26.660
<i>Alemania</i>	1,0	9,4	45,5	48,3	60,8	-3,6	103,0	24.000
<i>Grecia</i>	3,3	10,3	47,0	48,2	104,9	-1,2	85,0	15.020
<i>España</i>	3,2	11,4	39,8	39,9	54,0	-0,1	84,0	19.510
<i>Francia</i>	1,9	9,1	51,3	52,7	59,1	-3,1	103,0	23.870
<i>Irlanda</i>	4,6	4,6	35,3	33,6	34,0	-0,1	118,0	27.360
<i>Italia</i>	3,0	9,1	46,2	48,4	106,7	-2,3	103,0	23.860
<i>Luxemburgo</i>	3,0	3,5	46,5	40,4	5,7	2,6	190,0	44.180
<i>Holanda</i>	2,5	2,6	46,5	46,4	52,6	-1,1	115,0	26.670
<i>Austria</i>	1,2	4,3	52,3	52,3	67,9	-0,6	111,0	25.740
<i>Portugal</i>	3,7	7,3	42,1	46,3	58,0	-2,7	69,0	16.059
<i>Finlandia</i>	1,3	9,2	54,1	49,0	42,7	4,7	104,0	24.170
<i>Suecia</i>	2,3	5,4	61,5	57,0	52,4	1,2	102,0	23.700
<i>Reino Unido</i>	1,3		41,3	40,4	38,6	-1,4	101,0	25.530
<i>EU15</i>	1,9	8,1	46,4	47,2	62,5	-1,9	100,0	23.210
<i>Eurozona</i>	2,1	8,8	46,7	48,2	69,1	-2,2		
<i>Chipre</i>	2,8	5,3					74,0	17.180
<i>Eslovenia</i>	7,5	6,0					70,0	16.210
<i>R. Checa</i>	1,4	7,3					59,0	13.700
<i>Hungría</i>	5,2	5,6					53,0	12.250
<i>Eslovaquia</i>	3,3	19,4					48,0	11.200
<i>Polonia</i>	1,9	20,0					41,0	9.410
<i>Estonia</i>	3,6	9,1					40,0	9.240
<i>Lituania</i>	0,4	13,1					39,0	8.960
<i>Letonia</i>	2,0	12,9					33,0	7.750
<i>Malta</i>	2,2	7,5						

Fuente EUROSTAT

### 3. Algunas conclusiones

La economía mundial está inmersa en una crisis desde el año 2000, con efectos más o menos alarmantes en las distintas zonas del planeta. El estallido de una burbuja especulativa acumulada durante largos años en las Bolsas de Valores norteamericanas en un contexto de elevado endeudamiento de las economías domésticas, fue la causa inicial de un problema posteriormente agravado por el incremento del precio del petróleo y los brutales atentados del 11 de septiembre. La ulterior invasión de Irak por las fuerzas anglo-norteamericanas profundizaba la situación de incertidumbre y la caída del régimen del dictador Sadam Hussein no parece haber mejorado las expectativas de salida de la crisis, lo que confirmaría unas causas de la misma más profundas de las anunciadas por los responsables económicos de algunos de los países más poderosos y de ciertas organizaciones de carácter multilateral.

La drástica caída en el ritmo de crecimiento económico iniciada en Estados Unidos a mitad del año 2000 (+0,3% en 2001 y +2,4% en 2002) se ha contagiado de manera rápida al resto del planeta. La Unión Europea no ha sido una excepción. Más al contrario, la economía europea ha mostrado una importante fragilidad (+1,5% y +1% en 2001 y 2002) por encima de lo esperado por muchos analistas, reflejando una excesiva dependencia respecto a choques externos que no se corresponden con el tamaño de su economía. En síntesis, la Unión Europea no ha obtenido ventaja de su gran potencial propio (21% del PIB mundial, 16% zona euro, frente a 21% de EEUU ó 18% de Japón).

La situación es especialmente grave en Alemania y Francia (+0,2% y +1,2% del PIB en 2002), dos de los más importantes países dentro de la Unión, donde el ritmo de actividad productiva se ha desplomado en los dos últimos años con las consiguientes consecuencias negativas para el conjunto de la Unión Europea. Las expectativas para 2003 no son mejores, en especial para Alemania que puede rozar la recesión (crecimiento del PIB del +0,2%).

La actual situación de crisis plantea una primera pregunta sobre el grado de cumplimiento de los objetivos marcados con la creación de la moneda única. La respuesta es positiva. El euro no ha empeorado la situación de los países más desarrollados y ha mejorado sensiblemente la de los países con monedas nacionales más débiles al disponer de un precio muy reducido del dinero imposible de lograr antes del nacimiento del euro. No obstante, la plena circulación de la moneda única ha puesto de manifiesto algo anunciado antes de acometer el proceso, los Estados integrantes de la UEM no disponen de instrumentos propios de política monetaria para intentar suavizar los efectos del ciclo, contando con la política fiscal como instrumento de estabilización ante crisis asimétricas, sin olvidar el cumplimiento de los límites máximos de endeudamiento fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La experiencia en la última década parece mostrar un mayor nivel de convergencia en el impacto de los ciclos económicos sobre los países miembros de la Unión

Europea. Este comportamiento más armonizado o, menos heterogéneo, ha disminuido los efectos asimétricos dentro del área monetaria común, limitando de esta forma, las posibles deficiencias de una política monetaria única y supranacional. No obstante, el proceso de los últimos años no elimina la posibilidad de tener que enfrentarse ante situaciones de este tipo, fundamentalmente por la todavía elevada disparidad de los países de la Unión Europea. Unas diferencias que se agravarán de manera significativa cuando se produzca la ampliación hacia el este.

Dentro de este tema, puede ser de ayuda reseñar que la disparidad en nivel de renta entre países de la Unión Europea no difiere en exceso de la situación de Estados Unidos donde también hay grandes diferencias en los distintos Estados. La principal diferencia entre ambos modelos aparece en la disponibilidad en Estados Unidos de un presupuesto federal muy amplio, el 70% de los impuestos son federales, que le permite realizar importantes transferencias en el territorio para paliar, por lo menos en parte, las desigualdades territoriales y los posibles choques asimétricos específicos.

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto algunos inconvenientes en la política fiscal vigente en la Unión Europea provocados no tanto por el diseño sino por la escasa flexibilidad. La solidez de una moneda común depende en buena parte de la solvencia de los fundamentos de la economía comunitaria, por tanto, es preciso disponer de la suficiente disciplina para evitar que algún país se aproveche del esfuerzo del resto. Pero sin perjuicio de esta declaración de principios sobre la necesidad de mantener una disciplina macroeconómica, parece una medida desmesurada la decisión de fijar en una caída del PIB del -2% el límite para superar el déficit excesivo del 3% del PIB. Alcanzar cualquier cifra negativa en el ritmo de actividad es en sí mismo casi una tragedia para cualquier país, por tanto sería más lógico flexibilizar la actual norma estableciendo una horquilla en el nivel de déficit cuando se produjera una brusca caída de actividad, incluso sin necesidad de alcanzar la recesión. Aunque la actual norma establece la posibilidad de superar el 3% de déficit en situación de caída de la actividad generalizada (-0,75% a 2%) con la aprobación de las dos terceras partes del Consejo Europeo, parece necesario flexibilizar la actual norma. Esta redefinición podría alcanzar a la estructura del presupuesto, permitiendo un saldo negativo mayor cuando los gastos de inversión superen un determinado porcentaje del mismo.

Una segunda cuestión a resolver es decidir si el 3% máximo anual permitido de déficit es suficiente para asumir los estabilizadores automáticos, especialmente prestaciones por desempleo, y el necesario esfuerzo en inversiones para incentivar el ritmo de actividad. La experiencia apuntaba a considerarla suficiente pero cabría la posibilidad de poder introducir algún cambio en función de la gravedad de la situación. No es lo mismo un crecimiento cero que una recesión de -1% o -2% del PIB.

En paralelo, se debería fijar claramente el concepto de estabilidad de precios. La indefinición de este parámetro donde existen diferentes teorías (desde el 1% al 2,5%

o incluso el 3%) incorpora un elemento adicional de incertidumbre sobre el posible papel a jugar por la política monetaria.

La otra pieza común en materia económica es el presupuesto comunitario cuya dimensión sigue siendo muy reducida. El actual presupuesto, en la practica inferior al 1% del PIB comunitario, es insuficiente para afrontar los retos comunes del proyecto europeo, pero además su dimensión le impide colaborar en momentos de crisis como los actuales. No es descabellado pensar en la utilidad para la economía europea de realizar inversiones significativas en los periodos de recesión financiadas por el presupuesto comunitario. Ante esta ausencia, las propuestas de la Comisión Europea y de los dirigentes de los países miembros se limitan a un llamamiento, bastante genérico y de casi imposible concreción en la práctica, sobre la necesidad de coordinar sus políticas económicas.

En la actual coyuntura, además de la definición más o menos federal del proyecto europeo, subyace una cuestión básica sobre el tipo de modelo europeo deseado. Persiste la pregunta sobre si la Unión Europea debe perseguir como objetivo principal una asociación de estados en un área de mercado con libre circulación de los factores de producción, fundamentalmente el capital o, si de forma alternativa, el proyecto debe buscar una mayor integración política y económica con reglas y políticas comunes en amplios aspectos. La creación del euro ha paralizado el resto de cuestiones comunitarias en una especie de impasse peligroso que puede limitar el proyecto de integración regional europeo a una zona de libre circulación de mercancías con moneda única. La respuesta sobre el modelo deseado es clave para afrontar el futuro a medio y largo plazo.

Una duda complicada de resolver en sí misma al conllevar la defensa de intereses concretos cualquiera sea la opción elegida, pero mucho más si se tiene en cuenta la disparidad de las economías de los Estados miembros no sólo marcada por su diferente dimensión sino también por la distinta estructura de cada una de las mismas. Como ejemplo, la puesta en práctica de una política de protección social común puede ser un objetivo loable y deseable, pero en la práctica los obstáculos pueden ser insalvables al observar la intensa disparidad en los modelos existentes incluso dentro de países cuyo nivel de gasto en este apartado es bastante similar. El mismo problema aparece en un tema tan significativo como el sistema tributario.

La opción promovida desde algunos sectores de limitar el proyecto europeo a la libre circulación de factores y mercancías acompañada de una sola moneda sin disponer una mayor unión política y económica, limita severamente la posibilidad de desarrollo de los territorios con menor renta al no disponer del instrumento fiscal para promover el traspaso de recursos financieros. La capacidad de mayor crecimiento económico quedaría exclusivamente en manos del mercado, una situación sin duda mejor que la previa pero distante del objetivo de cohesión social y económica marcada en el Tratado. La distribución de renta se limitaría a nivel interno en cada país de acuerdo a la estructura establecida en su sistema tributario.

La reciente Cumbre de Atenas (2003) ha recogido el compromiso de ampliar en 2004 el número de miembros en diez nuevos países (Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre). De cumplirse esta decisión en la fecha prevista, la aportación económica de los nuevos miembros será bastante escasa, apenas el cinco por ciento del PIB actual, pero a cambio pondría fin a una profunda división histórica dentro del continente abriendo una nueva etapa para el proyecto europeo. En paralelo, la ampliación aumenta el área de actividad económica de la Unión y aumenta su marco de influencia.

Una Unión Europea con veinticinco miembros configura un escenario diferente muy alejado del manejado en su inicio en 1957 con seis miembros. La nueva dimensión crea la necesidad de adoptar decisiones sobre la fórmula de gobierno en muy diferentes ámbitos, entre los que se encuentra el económico.

El objetivo del proyecto regional europeo debe ser mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos para lo cual es necesario garantizar un nivel adecuado de crecimiento económico y una distribución equilibrada del mismo a nivel personal y territorial. Este objetivo se debe insertar dentro de un determinado modelo social y económico de comportamiento cuyas líneas principales pueden ser las siguientes:

- Aprovechar que la mayor parte de los intercambios de los países miembros de la Unión Europea son intracomunitarios logrando una masa crítica para mantener una parte de su crecimiento de forma autónoma.
- Un nivel suficiente de prestaciones sociales ayuda a estabilizar la demanda de forma permanente (pensiones, desempleo y prestaciones familiares), pero con especial incidencia macroeconómica en momentos de dificultades. Conviene apostar por un modelo de contenido social, a diferencia de USA y Japón, con la suficiente flexibilidad en las relaciones económicas. Estado del Bienestar acomodándose a las necesidades y posibilidades financieras y modelos de relaciones económicas dinámicas.
- Aprovechar las ventajas potenciales de la moneda única especialmente la de ser moneda de reserva a nivel mundial restando protagonismo al \$USA. En este sentido es preciso cumplir con un determinado nivel de control de precios y saneamiento de las finanzas públicas definidos con la necesaria flexibilidad.
- Avanzar en una mayor unión política e integración de políticas económicas. Frente a las propuestas de renacionalización de las pocas políticas supranacionales es preciso ampliarlas en un proceso acompañado de un mayor presupuesto de la Unión Europea (objetivo del 3% del PIB) y el establecimiento de algún impuesto concebido con criterio supranacional. A corto plazo se deberían añadir a las actuales políticas comunes (agraria y regional) las de defensa, relaciones exteriores e infraestructuras.
- Avanzar en la armonización de los sistemas tributarios, con especial hincapié en los rendimientos de capital rechazando la opción de competencia mediante la bajada continua de impuestos.



## BIBLIOGRAFÍA

- BUTI, M.; EIJJFINGER, S.; FRANCO, D. (2003). Revisiting the stability and growth pact: grand design or internal adjustment? Directorate General for Economic and Financial Affairs. European Commission.
- DOMENECH, R. (2003). ¿Reinterpretar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento? Revista Economistas.
- EUROPEAN COMMISSION (2002). Directorate general for economic and financial affairs. The euro area in the world economy developments in the first three years.
- EUROPEAN COMMISSION (2000). Progress report on enlargement. Bruselas.
- FITOUSSI, J. P. (2002). How to reform the European Central Bank? Centre for European Reform.
- GARCÍA ANDRÉS, G. (2003). La política macroeconómica del euro: un balance crítico. Cuadernos del ICE 2759.
- GARCÍA DÍAZ, M. A. (2002). Unos presupuestos para la Unión Europea ampliada. Revista de derecho de la Unión Europea n.º 3, 2.º semestre 2002.
- KRUGMAN, P (1998). La Unión Monetaria Europea: una visión desde el otro lado del Atlántico. Perspectivas del sistema financiero. CECA.
- LAGO PEÑAS, S (2000). La política fiscal española en la nueva Europa. Boletín Económico del ICE 2643.
- MARÍN, J.; ONGENA, H.; SCUKNECHT, L. (2002). Los desafíos para la política fiscal. Papeles de Economía 91.
- NOVALES CINCA, A. (2003). La sostenibilidad del endeudamiento en el Pacto de Estabilidad. Boletín económico ICE 2759.