

1. Introducción

Para la mayoría de la gente común la aparición del Euro en sus vidas sólo ha supuesto un cambio de denominación de la moneda en vigor, así como del formato material con el que circulaba. Pero esta es una idea profundamente errónea. Porque no sólo la introducción del Euro ha implicado la aparición de nuevas instituciones (como el Eurosistema), sino también un cambio sustancial en la aplicación de las políticas macroeconómicas. Esto es precisamente la *Unión Monetaria Europea*: un conjunto de políticas económicas, de instituciones y de una nueva moneda, que comenzó a funcionar a partir del 1 de Enero de 1999 (aunque los billetes y las monedas no circularon físicamente hasta el 1 de enero de 2002), y que en la actualidad aglutina a 17 de los 27 países de la Unión Europea.

Es necesario insistir en esta idea: la política macroeconómica de los Estados miembros de la Unión Monetaria Europea se ve fuertemente condicionada por la existencia de la moneda única y de los acuerdos y compromisos adquiridos para pertenecer a la Eurozona; lo cual no es poco, pues la política monetaria, fiscal y cambiaria forman lo que se ha denominado la ‘caja de herramientas’ con que cuentan los Estados para guiar la economía en el *corto plazo* (en el largo plazo existen otros instrumentos como la política industrial, la I+D, la educación pública, reformas financieras, etc.).

Los objetivos de la política macroeconómica son, por una parte, el equilibrio interior (estabilidad de precios y pleno empleo), y por otra parte, el equilibrio exterior (igualdad aproximada entre pagos recibidos e ingresos efectuados con países extranjeros).

¿Son de alguna utilidad las políticas macroeconómicas? Este es uno de los grandes debates de la ciencia económica actual, que divide a los activistas –aquellos que consideran que el gobierno debe promover una política activa y discrecional- y a los no activistas. Estos últimos piensan que la economía capitalista es capaz por sí misma de alcanzar el equilibrio, por lo que la acción del gobierno no sólo no es necesaria sino contraproducente; como mucho, ellos aceptan que su intervención debería consistir en la eliminación de los roces e imperfecciones del mercado, con el fin de restaurar el funcionamiento eficiente del sistema. Por el contrario los primeros piensan que “*el capitalismo es como una bicicleta, incapaz de alcanzar el equilibrio por sí misma, pero que con la guía de la mano humana puede mantenerse estable*” (Paul Samuelson).¹ Aún si no se es tan optimista como Samuelson –reconociendo ciertos límites a la eficacia de las políticas macroeconómicas, como hacemos los marxistas-, pero se asume que estas políticas son necesarias en el marco de la economía capitalista, se aceptará que la limitación o incapacitación de las mismas por efecto de la incorporación al Euro puede generar un alto coste para los países miembros de la Eurozona.

Por tanto hay que determinar si, además de las ganancias de eficiencia económica que se supone implica la Unión Monetaria Europea, se dan posibles pérdidas de estabilidad económica con la implementación del Euro, y hacer un balance de las mismas.²

¹ Paul Samuelson fue Premio Nobel de Economía en 1970. Cit. en **Paul Mattick**: *Crisis y teoría de la crisis*, Barcelona, Ediciones del Bolsillo, 1977, p. 188.

² **Paul R. Krugman** y **Maurice Obstfeld**: *Economía internacional: teoría y política*, Madrid, ed. Addison Wesley, 2006, p. 610.

Para el economista Paul de Grauwe, uno de los máximos especialistas en la materia, no se puede descartar: 1) la existencia de tales costes, 2) que algunos países sean ganadores netos, pero otros perdedores, y 3) incluso a los países que son ganadores netos, en determinadas circunstancias puede no convenirles entrar en la Eurozona.³

Este mismo autor también ha criticado la actitud de los líderes europeos que diseñaron los planes para la Unión Monetaria Europea, por no hacer caso de las advertencias de aquellos economistas que, como él mismo en la década de 1980 y 1990, llamaron la atención de los riesgos implícitos que el proceso tendría.⁴

Nuestro propósito en las líneas que siguen será analizar y valorar estas consecuencias y riesgos en el caso de la política fiscal, para los países que forman parte de la Unión Monetaria Europea.

2. El camino hacia la disciplina fiscal

Mientras que la política cambiaria y monetaria han sido delegadas a instituciones comunitarias, la política fiscal continúa en manos de los Estados miembros de la Unión Monetaria Europea; pero la pertenencia a la misma les obliga a respetar unos principios de actuación muy exigentes y cuya no observancia les puede acarrear serias multas económicas.

Vamos a ver cómo se ha llegado a esta situación.

2.1 El Tratado de Maastricht (1992).

Este tratado además de definir las instituciones que gestionarían la política monetaria (el Eurosistema), estableció un calendario preciso para llevar a cabo una Unión Económica y Monetaria dividido en tres etapas:

- I. La primera etapa (julio de 1990), entrañaba la libre circulación de capitales en el seno de la UE.
- II. La segunda etapa (enero de 1994). Etapa de transición y ajuste de las políticas monetarias y de corrección de desequilibrios financieros.
- III. La tercera etapa (antes de julio de 1998) produciría la culminación del proceso de creación de la UEM, con la introducción de la moneda única.⁵

Finalmente sería el Consejo Europeo de Madrid celebrado en 1995, el que estableció la fecha de inicio de la tercera fase el 1 de enero de 1999.”⁶

El Consejo Europeo es una de las siete altas Instituciones de la Unión Europea, integrada por los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de la Unión, más su Presidente y el Presidente de la Comisión Europea; el Alto Representante de la Unión participa de sus trabajos y reuniones, pero no es miembro de pleno derecho. Su composición y la lógica de su funcionamiento lo convierten en un órgano de naturaleza predominantemente intergubernamental. Sus funciones son de orientación política y de jefatura colectiva simbólica, fijando las grandes directrices y

³ Paul de Grauwe: *Economics of Monetary Union*, Oxford (UK), Oxford University Press, 2012, p. 100.

⁴ Paul de Grauwe: *ibídem*, p. VIII.

⁵ Juan Gómez Castañeda: “La Unión Monetaria Europea”, en *Política y Sociedad*, 28 (1998), p. 43. Disponible en <<http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/11308001/articulos/POSO9898230041APDF>>

⁶ *La Unión Monetaria Europea*, en <<http://servicios.elcorreo.com/especiales/ue-50-aniversario/pdf/12-ume.pdf>>

objetivos de la Unión en los ámbitos más relevantes; la potestad legislativa le está expresamente vedada por los Tratados.⁷

Volviendo al Tratado de Maastricht, en el mismo se estableció también los requisitos de disciplina económica (criterios de convergencia) que deberían cumplir los países que, además de participar de la Unión Económica, desearan integrarse en la Unión Monetaria. Entre estos criterios destacamos aquí los siguientes: 1) los déficit presupuestarios nacionales deben ser inferiores al 3% del producto interior bruto (PIB), y 2) la deuda pública no puede exceder del 60% del PIB.⁸

2.2 El Consejo Europeo de Ámsterdam (1997).

En junio de 1997, el Consejo Europeo de Ámsterdam aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a instancias del por entonces ministro alemán de finanzas Theo Waigel, que formó parte del gabinete conservador del Canciller alemán Helmut Kohl de 1989 a 1998.

El objetivo fundamental del PEC era garantizar la disciplina presupuestaria de los miembros de la UEM. El PEC tiene dos vertientes, correspondientes a otras tantas funciones: disuasoria y preventiva.

La función disuasoria del PEC concreta y acelera el objetivo de estabilidad fiscal esbozado en Maastricht, desincentivando la generación de déficit excesivos. Con este fin, el pacto establece que las naciones integrantes de la Unión Económica y Monetaria deben mantener a corto plazo un déficit público por debajo del 3 % del PIB; a medio o largo plazo, el saldo del presupuesto público debe estar cercano al equilibrio o, incluso, arrojar superávit.

La sanción que acarrea un déficit excesivo consiste en un depósito sin intereses, por dos años, que se convierte en multa si el país reincide. El monto de la sanción consta de dos partes, una fija y otra computada en función de la magnitud del déficit. La suma, en cualquier caso, no puede exceder el 0,5% del PIB del país en cuestión.

Ahora bien, las sanciones no procederán cuando existan circunstancias especiales que impidan o dificulten la consecución del objetivo presupuestario mencionado antes. Estas circunstancias son: desastres naturales o fuertes recesiones económicas (entendiendo por estas las caídas anuales en el PIB real de un 2% como mínimo). Cuando la reducción anual del PIB real se sitúe entre el 0,75 y el 2%, el Consejo puede juzgar, a la luz de los argumentos expuestos por el país afectado, que la recesión es asimismo excepcional.

El aspecto preventivo del PEC se propone corregir políticas que, eventualmente, podrían dar lugar a déficit superiores al umbral recomendado. Se plasmó en la exigencia, a cada miembro de la zona Euro, de la presentación de un programa de estabilidad, que debía incluir un objetivo a medio plazo sobre el saldo de las finanzas públicas, junto con las medidas concretas que se preveía adoptar para alcanzar esa meta. De esta forma, cada país debía planificar la política fiscal a un horizonte

⁷ Sus reuniones, de carácter ordinariamente trimestral, se designan comúnmente como '*cumbres europeas*' o '*reuniones en la cumbre*' debido a la importancia de sus asistentes, pero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1º de diciembre de 2009, el Consejo Europeo es una institución constitucional comunitaria de pleno Derecho y como tal debe actuar, al servicio del acuerdo e integración de los intereses nacionales con los europeos. Cfr. <http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Europeo>

⁸ <http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_es.htm>

temporal superior a un año. Posteriormente, los programas se actualizan con una periodicidad anual y se supervisan por el Consejo y la Comisión.”⁹

El valor concreto del 3% obedece a que éste es el que permite estabilizar el peso de la deuda pública sobre el PIB en el 60%, bajo el supuesto de un crecimiento nominal del PIB del 5% (la ecuación correspondiente es déficit máximo como % del PIB = aumento nominal del PIB x objetivo de endeudamiento sobre PIB, esto es, $0,05 \times 0,06 = 0,03$). Obviamente, los países con un crecimiento nominal del PIB mayor (o con niveles de endeudamiento menores) podrían permitirse déficit mayores sin con ello sobrepasar el límite del 60%.¹⁰

Con este Pacto se pretendía que el criterio de convergencia relativo a los déficit públicos tengan un carácter continuado en el tiempo, como objetivo prioritario de los países participantes en la Unión Monetaria.¹¹

Pero no sólo esto. El objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en el medio plazo (es decir, sobre el ciclo económico) supone un cambio formidable comparado con la norma del 60% de deuda de Maastricht. Significa que los Estados no deberían añadir nueva deuda al finalizar el ciclo económico. Este cambio en los objetivos de política fiscal no fue advertido cuando fue firmado el PEC.¹²

3. Cara y cruz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

3.1 Cara.

El mismo Consejo Europeo Ámsterdam de 1997, que aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hace hincapié en su Anexo 1 de la importancia de mantener unas finanzas públicas saneadas (es decir, una situación presupuestaria próxima al equilibrio o excedentaria sometida a la ‘disciplina presupuestaria’) como un medio para:¹³

1.º “...reforzar las condiciones para la estabilidad de precios”.

Se trata, de acuerdo con esta visión, de establecer un mecanismo de control que restrinja el tamaño de los déficit presupuestarios de los Estados miembros, ya que el que un país se encuentre en una senda insostenible de crecimiento de su deuda pública generará efectos externos negativos sobre el resto de la Unión Monetaria. Estas externalidades serán básicamente de dos tipos: 1) esta nación tendrá que elevar su recurso al mercado de capitales, aumentando igualmente el tipo de interés de la Unión y, a su vez, la carga de la deuda sobre el resto de los países; si los otros países deciden estabilizar sus ratios de deuda/PIB, se verán obligados a seguir políticas fiscales más restrictivas, y por lo tanto más deflacionistas. 2) Esa elevación del tipo de interés de la Unión podría llevar al Eurosistema a relajar sus políticas monetarias.¹⁴

⁹ **Blanca Sánchez-Robles:** “¿Qué aporta a la Unión Monetaria Europea el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”, mimeo. Disponible en <[http://personales.unican.es/sanchezb/web/Que aporta a la UEM el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.pdf](http://personales.unican.es/sanchezb/web/Que%20aporta%20a%20la%20UEM%20el%20Pacto%20de%20Estabilidad%20y%20Crecimiento.pdf)>

¹⁰ **Rafael Muñoz de Bustillo LLorente y Rafael Bonete Perales:** *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, ed. Alianza, 2002, p. 338, nota 25.

¹¹ **Juan Gómez Castañeda:** *op. cit.*, pp. 44 y s.

¹² **Paul de Grauwe:** *op. cit.*, p. 215.

¹³ <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/032b0006.htm>

¹⁴ **Javier Carrillo:** *El por qué del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, mimeo. Disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2007/03/post_4.php>

2.º “.. reforzar un crecimiento fuerte y sostenible generador de empleo”.

La Comisión asume que unos déficit y deuda públicos bajos son el medio adecuado para evitar el ‘efecto expulsión’ de las políticas fiscales, y de asegurar una inversión privada adecuada a un crecimiento económico óptimo.¹⁵

3.º “...hacer frente a las fluctuaciones cíclicas normales”.

El ‘Pacto de Estabilidad’ se orienta a evitar que el presupuesto de la Unión tenga que asumir tareas de compensación de los desequilibrios generados en los países y regiones más afectados por crisis asimétricas (es decir, que no afecten por igual a todos los países), irresolubles a través de la política monetaria común. En consecuencia, estas funciones se trasladan a los presupuestos nacionales. Para ello hace falta que éstos mantengan una situación saneada (equilibrio presupuestario) una vez consolidada y en marcha la Unión Monetaria.”¹⁶

3.2 Cruz.

Han surgido numerosas críticas de economistas, académicos y políticos poniendo en duda la efectividad del PEC. A continuación expondremos las críticas que consideramos más relevantes:

- I. *Efectos negativos sobre el gasto público en inversión.* Resultan ser las generaciones actuales las que soportan el coste de la inversión, mientras los efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo recaen en las generaciones futuras. La consecución del objetivo del equilibrio presupuestario en las cuentas públicas requerirá, bien de un aumento del superávit corriente, difícil de lograr desde el punto de vista social, bien de una disminución del gasto en inversión, lo que resulta desfavorable para el crecimiento económico
- II. *Actuaciones pro-cíclicas de la política fiscal.* El problema surge cuando en períodos expansivos, las autoridades, aun sin incumplir el límite del 3 por 100, tienden a aplicar políticas fiscales expansivas con rebajas impositivas e incrementos del gasto público, mientras que en períodos de recesión, cuando el límite del 3 por 100 fijado al déficit está más próximo, las autoridades se ven forzadas a adoptar políticas fiscales restrictivas que acentúan aún más la recesión económica.
- III. *Utilización del déficit corriente en lugar del déficit estructural.* La tercera crítica realizada al PEC se centra en el concepto de déficit empleado. El PEC debería limitar el déficit estructural más que el total, permitiendo a la política fiscal que actúe de manera contracíclica.
- IV. *Comportamiento uniforme del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.* En cuarto lugar se tiende a acusar al PEC de ser una regla fiscal que trata por igual a todos los Estados miembros, independientemente de su situación inicial de partida. La existencia de una regla común para todos ellos no parece muy equitativo. El hecho de que el PEC limite el volumen de déficit expresado como porcentaje del PIB hace que esta última variable, el PIB, pueda influir en el incumplimiento de la regla. Así, cuanto mayor sea el volumen del PIB para un mismo nivel de déficit, más bajo será el cociente y mayor la posibilidad de satisfacer el

¹⁵ Miriam Camarero Olivas y Cecilio R. Tamarit Escalona: “Las políticas macroeconómicas en la UEM”, en Josep M.ª Jordán Galduf (coord.): *Economía de la Unión Europea*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 589.

¹⁶ Juan Gómez Castañeda: *op. cit.*, p. 51.

PEC. De este modo, son los países con niveles de PIB más alto los que disfrutaban de un mayor margen para el gasto público y por tanto para adoptar políticas fiscales expansivas que ayuden a su recuperación económica, pero al mismo tiempo se limitan las posibilidades de inversión pública y por lo tanto de crecimiento en los países con menor PIB. El PEC no ha sido diseñado para ser aplicado a un amplio número de países que presenten diferencias importantes tanto en las condiciones económicas iniciales de partida, como en sus desarrollos futuros. El resultado es una regla fiscal poco flexible, especialmente cuando el número de países obligados a su cumplimiento es amplio.¹⁷

- V. *Déficit excesivos*. Recordemos que según el PEC las sanciones no procederán en caso de déficit excesivo cuando existan circunstancias especiales que impidan o dificulten la consecución del objetivo presupuestario mencionado antes. Estas circunstancias de excepcionalidad son: desastres naturales o fuertes recesiones económicas (entendiendo por estas las caídas anuales en el PIB real de un 2% como mínimo). Cuando la reducción anual del PIB real se sitúe entre el 0,75 y el 2%, el Consejo puede juzgar, a la luz de los argumentos expuestos por el país afectado, que la recesión es asimismo excepcional. Pero recordemos que entre 1961 y 1996, los 15 países de la Unión Europea sufrieron en 45 ocasiones un crecimiento negativo de su PIB, de los cuales sólo 7 registraron una caída del PIB del 2% o más. Además de ello, el Tratado de Maastricht añade otras dos condiciones sobre los déficit excesivos: a) temporalidad: se permite que el déficit se mantenga por encima del 3% sólo por un limitado período de tiempo, b) proximidad: el déficit debe permanecer cerca del valor de referencia del 3%. Estos requisitos tienen la siguiente e importante implicación: en caso de recesiones, los márgenes para implementar políticas fiscales expansivas discrecionales a gran escala son bastante limitados.¹⁸
- VI. *Cumplimiento de las reglas fiscales*. No sólo en Europa sino también en otros países de estructura fiscal federal, los Estados tienen incentivos para utilizar la ‘contabilidad creativa’ de cara a no reflejar en sus presupuestos distintas partidas de gasto (*off-budgeting*), o simplemente el fraude contable como en el caso de Grecia.¹⁹ (Hay que decir que en este último caso se contó con la inestimable asesoría técnica de Goldman Sachs, la empresa para la que trabajaba el actual Gobernador del Eurosistema, el Sr. Mario Draghi).²⁰

3.3 Conclusiones.

El Tratado de Maastricht e incluso aún más el Pacto de Estabilidad y Crecimiento parten de la consideración de que las políticas fiscales en la unión monetaria deberían ser sujetas a reglas. En cambio la economista Ana Cristina Mingorance es de la opinión que al diseñar un pacto fiscal, ha de tenerse presente que no hay una norma que sea perfecta para todos los países y para todos los momentos del tiempo: lo mejor es adoptar una regla que se adapte a las circunstancias específicas y

¹⁷ **Ana Cristina Mingorance Arnáiz:** “Críticas al pacto de Estabilidad y Crecimiento. ¿Es necesario reformarlo?, en *Información Comercial Española*, nº 817 (septiembre 2004), pp. 207-218. Disponible en <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_817_203223__538189FE8C570398307A6F53282506EF.pdf>

¹⁸ **M. Buti, D. Franco y H. Ongena:** “Budgetary policies during recessions –Retrospective application of the ‘Stability and Growth Pact’ to the Post-War period”, *Economic Papers*, nº 121 (1997), Comisión Europea, pp. 2, 3, 6 y 29. Disponible en <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11240_en.pdf>

¹⁹ **Paul de Grauwe:** *op. cit.*, p. 220.

²⁰ Concretamente Mario Draghi había sido vicepresidente para Europa de Goldman Sachs, con cargo operativo, durante el período en que se practicó la ocultación del déficit. Cfr <http://es.wikipedia.org/wiki/Goldman_Sachs>

cambiantes de los países.²¹ Pero en tal caso la única regla posible es la tradicional, aquella que crea déficit en las recesiones y superávit en las expansiones –la keynesiana-, a la que añadimos: expandir el déficit para subvenir gastos que sean productivos.

Entre los años 2000 y 2004 varios países de la Eurozona incumplieron la regla del déficit no superior al 3% del PIB, entre ellos Francia y Alemania. Pues bien, estos dos países en particular rechazaron aplicar medidas de ajuste que les impuso la Comisión Europea por los problema que ello generaría sobre el empleo. El resultado fue vergonzoso, visto con la perspectiva actual: en Noviembre de 2003, el Consejo de Ministros revocó el procedimiento de sanción que la Comisión había abierto contra estos países.²²

Habida cuenta de las dificultades que han tenido y tienen algunos Estados miembros para alcanzar los compromisos presupuestarios contraídos en el programa de estabilidad, en otoño de 2002 tuvo lugar un debate sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los compromisos de llegar en 2004 al equilibrio presupuestario. Como consecuencia de todo ello se ha reformado el PEC, con la introducción tres nuevos elementos:

1. La regla del equilibrio o superávit presupuestario debe ajustarse a la situación del ciclo económico, tomando en consideración no los ‘déficits nominales’ como hasta ahora, sino los ‘déficits estructurales’.
2. En el procedimiento de vigilancia y supervisión de los déficit excesivos se ha de ponderar más ‘la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo’ frente a los ‘déficit corrientes’.
3. Se flexibiliza el cumplimiento de la regla de equilibrio presupuestario, permitiendo a aquellos Estados con situaciones presupuestarias ‘sanas’ puedan desviarse excepcionalmente y de forma temporal de la regla del equilibrio o superávit presupuestario, siempre que no se supere el límite del 3% del Producto Interior Bruto. A cambio se obliga a los Estados a que eviten una relajación de su situación presupuestaria cuando se encuentren en la fase expansiva del ciclo económico.²³

Creemos que estos hechos vienen a confirmar que la regla del 3% fue un error, resultado lógico de las concesiones que los Gobiernos hicieron en su momento a Alemania, y cuyo criterio ha pesado una vez más, lo mismo que en el diseño del Eurosistema, de una forma determinante. No en vano un estudioso del PEC ha dicho de tal regla que es tanto económica como política.²⁴

Además de estas críticas hay que tener en cuenta que a causa de otra regla muy importante, la que establece que el Eurosistema no podrá comprar directamente deuda pública de los Estados miembros –regla de ‘no rescate’-, los países participantes en una Unión Monetaria no pueden realizar una financiación monetaria de sus déficit, lo que les enfrenta a una restricción presupuestaria aún más rígida.

Es remarcable también la diferencia entre la estrategia de la unificación monetaria en Europa y la que se produjo en Alemania. Mientras que la primera se guió por los principios del gradualismo y

²¹ **Ana Cristina Mingorance Arnáiz:** *op. cit.*, p. 220.

²² **Paul de Grauwe:** *op. cit.*, p. 227.

²³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_de_estabilidad_y_crecimiento>

²⁴ **Thierry Warin:** “Stability and growth pact”, en **Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.):** *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2008. Disponible en <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_S000488>. En realidad toda intervención pública sobre la economía tiene un carácter político, pero creemos que el autor subraya aquí la intencionalidad.

la convergencia, la segunda se hizo de forma rápida y sin requerimientos de convergencia nada más caer el Muro de Berlín.²⁵ Un doble rasero que merece una explicación.

Por último, si los déficit del Gobierno están restringidos por los límites de un pacto de estabilidad, la disponibilidad de los sistemas nacionales para ajustarse a las perturbaciones mediante presupuestos contracíclicos se verá muy mermada. En este escenario habrá una mayor necesidad de centralizar una parte significativa de los presupuestos nacionales a través de una federación fiscal, como en los Estados Unidos por ejemplo, que cumplirá mejor su papel cuanto menos correlacionadas estén las crisis en los distintos países.²⁶

4. La crisis de la deuda soberana europea

Es después de la crisis económica de 2008, que como era de prever ha disparado el déficit público y la deuda acumulada no sólo en Europa sino también en otros países desarrollados, cuando aumenta dramáticamente la preocupación por los problemas presupuestarios.

Endeudamiento: la Eurozona y los Estados Unidos (en % del PIB)²⁷

	Años	Sistema Financiero	Gobiernos
Eurozona	1999	66	74
	2007	111	69
	2010	127	87
Estados Unidos	1999	76	51
	2007	113	51
	2010	101	76

Esta crisis financiera la ha desencadenado el sector bancario, que se endeudó enormemente para financiar actividades especulativas relacionadas con la construcción inmobiliaria, provocando después una contracción aguda de la economía que, además de perjudicar a los ciudadanos, ha echado por tierra los esfuerzos realizados en los últimos años por reducir la deuda pública. Esto lo podemos apreciar mejor en el cuadro que adjuntamos más arriba.

4.1 La crisis de la deuda y el PEC.

La crisis de la deuda soberana europea desatada en 2010 ha provocado un endurecimiento de algunos de los artículos del PEC, con el objetivo de evitar futuros aumentos insostenibles en los déficit y deudas gubernamentales. Las principales nuevas provisiones son:

- El procedimiento de sanción se hace más automático mediante un cambio en el método de votación. Cuando la Comisión Europea emite un ana alerta o una sanción contra un país particular, serán aceptadas automáticamente por el Consejo excepto si una mayoría cualificada la bloquea.

²⁵ Paul de Grauwe: *op. cit.*, p. 133.

²⁶ Carlos de Miguel Palacios: "Políticas fiscales en uniones monetarias", en *Información Comercial Española*, nº 782 (Noviembre-Diciembre, 1999), pp. 161 y s.

²⁷ Daniel Gros y Cinzia Alcidi: "Euro zone crisis 2010", en Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2011. Disponible en <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2011_E000326>

- Los gobiernos nacionales tendrán que presentar los presupuestos a la Comisión antes de que sean presentados a sus respectivos parlamentos, dando a la Comisión una oportunidad para realizar una valoración y formular recomendaciones. A esto se le llama el ‘Semestre Europeo’.
- La Comisión tendrá más poder para obtener información de los gobiernos nacionales.
- Se impondrá una multa del 0,2% del PIB a los países que hayan falsificado sus estadísticas sobre déficit y deuda.²⁸

Adicionalmente, bajo la presión una vez más de Alemania, los miembros de la Eurozona acordaron introducir en sus legislaciones un ‘Pacto Fiscal’, llamado formalmente *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* en la Unión Económica y Monetaria, y que fue firmado el 2 marzo 2012 por 25 estados miembros de la Unión Europea (UE). Todos los Estados miembros de la Unión Europea firmaron el tratado el 2 marzo de 2012 con la excepción del Reino Unido y la República Checa. El tratado entraba en vigor el 1 de enero de 2013 si en ese momento como mínimo 12 miembros de la Eurozona lo han ratificado.

Los principales puntos contenidos en el tratado son:

- Un compromiso de contar con un déficit estructural que no debe superar el 0,5% de la PIB y, en aquellos países en los que la deuda es inferior al 60% del PIB, 1%;
- La obligación de los países con una deuda pública superior al 60% del PIB a caer dentro de este límite en 20 años;
- Un compromiso de poner las nuevas reglas en la constitución o en otras partes de la legislación nacional, lo cual será verificado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- La obligación de mantener el déficit público por debajo del 3% del PIB, como lo exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de lo contrario dará lugar a las sanciones semiautomáticas.²⁹

En España el Gobierno socialista se adelantó a la firma de este tratado, promoviendo una reforma constitucional que fue apoyada por el Partido Popular y sancionada y promulgada por el Rey el 27 de septiembre de 2011. Con esta reforma, que se hizo sin debate público y sin referéndum, se modificó el artículo 135 de la Constitución de 1978, realizando el deseo de meter dentro de la Constitución los *diktats* (imposiciones) sobre materia fiscal que vienen de los gobiernos conservadores europeos, dominantes en la Europa actual.

4.2 El federalismo fiscal.

Son varios los economistas que consideran que se hacen necesarias acciones de carácter colectivo para superar los problemas presupuestarios de la Eurozona. La cuestión clave es que parte de los presupuestos nacionales debería ser transferida a una autoridad central. Hay dos razones para actuar así. Primero, tal transferencia crearía una autoridad fiscal que pueda emitir deuda en una moneda bajo el control de tal autoridad. Al actuar así, se protegería a los Estados miembros de ser forzados a la suspensión de pagos (*default*) por los mercados financieros. Esto también protegería a la Unión Monetaria de las fuerzas centrífugas que los mercados financieros puedan ejercer sobre la misma. Segundo, al centralizar los presupuestos nacionales en un presupuesto central, se puede organizar un mecanismo de transferencias automático. Tal mecanismo actuaría como un seguro que transfiere recursos de un país a otro afectado por un *shock* económico negativo.³⁰

²⁸ Paul de Grauwe: *op. cit.*, p. 217.

²⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Fiscal_Europeo>

³⁰ Paul de Grauwe: *op. cit.*, pp. 124 y s.

Esta solución requiere para su implementación de un alto grado de unión política, vale decir, que los países miembros deberían desear transferir su soberanía sobre la imposición y el gasto a instituciones europeas. Pero también está claro, sin embargo, que hay poco deseo en algunos países de la Eurozona en avanzar por este camino. Como dice Josep Borrell *“el euro es una sociedad de responsabilidad limitada.”*³¹

Pero se ha sugerido también una estrategia de pequeños pasos hacia esta dirección, cuyo objetivo sería la emisión de Eurobonos. Con ellos los países participantes se convierten en responsables solidarios de la deuda que hayan emitido juntos. Este sería un compromiso visible y limitado que convencería a los mercados de que los países son serios sobre el futuro de la Eurozona. Además al mutualizar la emisión de los bonos gubernamentales, los países miembros se protegen a sí mismos contra la crisis de liquidez desestabilizadora que surge de la incapacidad de control de la moneda en que es emitida la deuda.³²

Esta propuesta ha contado con la fuerte resistencia de una serie de países, que oponen a la misma varias objeciones que tienen su origen en la mismas razones que los mueven a oponerse al federalismo fiscal: los intereses personales. No las discutiremos para no caer en farragosos tecnicismos. Pero sí queremos exponer otra importante objeción, bien distinta, de Josep Borrell: *“el tiempo que tardaríamos en crearlos no es compatible con la urgencia de la situación.”*³³

5. Conclusión

Son muchas las voces que abogan por el federalismo fiscal como solución a los problemas por los que pasan en la actualidad algunos países de la Eurozona, y a los que si no se les da solución tarde o temprana pasarán factura al conjunto de la Unión, desestabilizándola por completo. En términos estrictamente económicos, el federalismo fiscal nos conduciría a un modelo del tipo existente, por ejemplo, en los Estados Unidos. Sin embargo esta solución sería lenta de implementar y no es útil en el corto plazo; además, no hay voluntad real de avanzar en esta dirección. La solución inmediata sería que el Eurosistema cambiara radicalmente su política monetaria y se dedicara a comprar directamente deuda pública a los Gobiernos en apuros.

Junto a esta limitación económica existe otra de tipo político que los comentaristas no suelen tener en cuenta. El federalismo fiscal supondría una nueva cesión de soberanía que se añadiría a la que ya se ha hecho en el terreno de la política monetaria. Pero como ha escrito Joaquín Estefanía, cuya opinión es siempre muy ponderada:

“... hay que analizar las cesiones de poder de los países europeos en el seno de la construcción política de la Unión. La discusión no está en la pérdida de soberanía o no, sino a quién se le cede esa soberanía. (...) La respuesta vendría dada por la capacidad de los ciudadanos para influir en las políticas que emanan de Europa. Y esa respuesta no puede ser positiva: porque todo lo que viene son medidas de ajuste y se deja la promesa de bienestar para un futuro que nunca llega; porque las reformas institucionales que está adoptando la UE se centran casi exclusivamente en limitar el margen de maniobra de los gobiernos y no en la dirección de fortalecer la participación democrática en la toma de decisiones y de los mecanismos de control democrático, que son enormemente imperfectos. Incluso en el caso improbable de que se realizase hoy un amplio traspaso de poderes hacia la institución europea elegida de

³¹ Josep Borrell: *La crisis del euro. De Atenas a Madrid*, Madrid, ed. Turpial, 2012, p. 145.

³² Paul de Grauwe: *op. cit.*, p. 125.

³³ Josep Borrell: *op. cit.*, p. 107.

forma más democrática (el Parlamento), ¿cuál sería la capacidad de los ciudadanos europeos de controlar las acciones de la UE cuando en este Parlamento no hay mayorías de gobierno a la que los ciudadanos puedan castigar (o premiar) en función de lo que esos ciudadanos observen? Y porque la crisis ha hecho perder mucha de la confianza de la gente en el proceso de construcción europea.”³⁴

Mientras tanto el déficit público y la deuda no paran de crecer en España, como se puede apreciar en las tablas que adjuntamos más abajo. Por tanto nuestro país se encuentra atrapado entre Escila y Caribdis. Si no cumple las exigencias de reducción del déficit, se le impondrá una severa sanción desde Bruselas. Si, en cambio, cumple su compromiso de consolidación fiscal, ello significará la obligación de recortar, a corto o medio plazo, otros 100.000 millones de euros.

Es fácil prever que *los recortes continuarán*. Y si los damos por terminados y nos multan, ¿qué pensarán los que abogan por seguir en la Eurozona?

España: Evolución del déficit³⁵

	Millones €	% PIB
2012	-109.572 €	-10,60%
2011	-100.072 €	-9,60%
2010	-100.508 €	-9,60%
2009	-116.429 €	-11,10%
2008	-49.113 €	-4,50%
2007	20.748 €	2,00%

España: Evolución de la Deuda³⁶

	Millones €	% PIB
2012	884.653 €	86,00%
2011	737.334 €	70,50%
2010	644.692 €	61,70%
2009	565.083 €	54,00%
2008	436.984 €	40,20%
2007	382.307 €	36,30%

CARLOS JAVIER BUGALLO SALOMÓN

Licenciado en Geografía e Historia
Diplomado en Estudios Avanzados en Economía

Miembro de Attac y Esquerra Unida del País Valencià

³⁴ **Joaquín Estefanía:** “La democracia aletargada”, en *El País*, 13/9/2012. Disponible en <http://elpais.com/elpais/2012/09/12/opinion/1347450830_108762.html>

³⁵ <<http://www.datosmacro.com/deficit/espana>>

³⁶ <<http://www.datosmacro.com/deuda/espana>>

