

Posibles reformas para avanzar en un gobierno económico para Europa

Carlos Mulas-Granados
Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid



MARAVILLAS DELGADO

Europa necesita avances en el gobierno económico encaminados hacia la elaboración de políticas fiscales y económicas coordinadas entre todos los países miembros. Los objetivos de búsqueda de mayor competitividad y de políticas económicas más sostenibles deben ser compatibles con la construcción una Europa más cohesionada socialmente.

El pasado 19 de octubre los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Lisboa acordaron un nuevo Tratado para la Unión Europea, que reformará todos los anteriores y que sustituirá a la fallida Constitución.

Esa Constitución firmada en Roma en 2004 había hecho grandes avances en muchas áreas, pero no contenía novedades importantes en relación con la gobernanza económica de Europa, si se comparaba con la arquitectura original diseñada en Maastricht catorce años antes. Desde entonces, la gobernanza económica de Europa se ha venido basando en tres elementos: (1) una política monetaria independiente formulada por el Banco Central Europeo; (2) una política fiscal formulada por los Estados Miembros pero coordinada a través de las estrictas reglas del PEC; y (3) un grupo de procesos de reforma diversos, coordinados de forma laxa por las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPES) en el marco de la Estrategia de Lisboa.

A pesar de ese diseño original, desde la puesta en marcha de la Unión Monetaria en 1999 se identificaron algunos problemas importantes en el sistema de gobernanza económica, generalmente relacionados con la asimetría entre los tres elementos mencionados. Por eso, el lanzamiento en junio de 2007 de una nueva Conferencia Intergubernamental para reformar los tratados suscitó cierto interés sobre las posibles mejoras que podrían incluirse en este terreno crucial.

Este artículo analiza las críticas y las soluciones a la gobernanza económica europea que se han venido sucediendo durante los últimos años; y ofrece una breve reflexión sobre los ligeros avances que se han producido en la reciente reforma aprobada en Lisboa, que aunque muy limitada, supone algunas mejoras respecto a lo que contenía la Constitución sobre esta cuestión.

La gobernanza de la política monetaria europea

De los tres elementos que componen el sistema de gobernanza económica, éste es el que menos críticas ha recibido en los últimos años. Aún así, las principales objeciones que se han planteado a la política monetaria independiente del BCE se pueden resumir en dos: por un lado, el BCE al centrarse exclusivamente en el mantenimiento de la estabilidad de precios ha podido agravar los problemas de crecimiento de las economías más importantes de Europa. Y por otro, el BCE ha actuado de forma "dema-

siado independiente" de las opiniones políticas de los Ministros de Finanzas del Eurogrupo, y también de las opiniones de los mercados respecto al valor del euro y a su tipo de cambio. Además, no ha sabido acomodar el tono de la política monetaria al estado de la política fiscal.

Básicamente las soluciones que se han propuesto van en la dirección de incluir entre los objetivos del UE (y quizá en los Estatutos del BCE) el crecimiento y el empleo, además de la estabilidad de precios, a imagen y semejanza de la Reserva Federal de los EEUU. Asimismo, ha habido también alguna propuesta para modificar el método de selección del Consejo Ejecutivo del BCE, ante la creciente nacionalización a la que está siendo sometido. Y también hay autores que han defendido la posibilidad de instaurar un mecanismo institucionalizado de diálogo entre los ministros de Economía de la UE (reunidos en el Ecofin) y el BCE, para poder consensuar cada tres años el objetivo ideal de inflación para la zona euro.

La gobernanza de la política fiscal

Para entender las críticas que se han producido al funcionamiento de la política fiscal en la Unión monetaria en el marco de la gobernanza económica desde la puesta en marcha de la moneda única, conviene contextualizar brevemente el origen de ese diseño.

Las negociaciones que llevaron al Tratado de Maastricht estuvieron protagonizadas por las visiones alternativas de Francia y Alemania respecto al papel que debía jugar la política fiscal en una Unión monetaria. Mientras que Francia defendió la creación de un "gobierno económico" que asegurara la "imprescindible" coordinación de las políticas fiscales dentro de la UEM, Alemania hizo más énfasis en la preservación de la estabilidad de precios a través de fuertes mecanismos de disciplina fiscal. De hecho, ambas posturas ya habían quedado recogidas en el Informe Delors (1989) que resaltaba por igual la necesidad de determinar de forma coordinada el *fiscal stance* de la UEM, y la necesidad de limitar el tamaño de los déficits presupuestarios. Finalmente, ambos requisitos fueron la base de los dos pilares (el pilar de la coordinación y el pilar de la disciplina fiscal) del Tratado de Maastricht firmado en diciembre de 1991, bajo el acuerdo y el impulso del eje franco-alemán.

Conviene resaltar, sin embargo, que la fuerza legal con la que quedó recogido el pilar de la coordinación fiscal fue mucho menor que la que obtuvo el pilar de la disciplina fiscal. Mientras que el artículo 104 del Tratado de Maastricht incluyó un objetivo específico (el límite del 3%) y detalló un procedimiento concreto de sanciones por su incumplimiento (luego reforzado por la legislación secundaria contenida en el PEC), el artículo 99 rebajó la fortaleza del pilar de la coordinación mediante una fórmula generalista. Posteriormente, la creación del Eurogrupo en 1997 (sólo como foro informal de discusión y sometido al Ecofin) para compensar la firma del estricto y detallado Pacto de Estabilidad, ahondó aún más el desequilibrio entre los dos pilares.

La experiencia de la gobernanza económica del euro desde su creación ha demostrado que, paradójicamente, el pilar de la disciplina fiscal no ha funcionado tan bien como se esperaba y el de la coordinación ha funcionado algo mejor de lo previsto. En realidad, la reforma del PEC en 2005 estuvo inspirada por esta experiencia inicial, pero aún son muchos los académicos que siguen criticando el PEC como un instrumento obsesionado con la disciplina fiscal, pero completamente inútil para la coordinación fiscal.

Las soluciones propuestas en esta área van en varias direcciones. Las más europeístas tienen un peor encaje en la situación política actual de la UE, pero también aspiran a resolver varios problemas de una vez. Por el contrario, las menos ambiciosas gozan de mayor aceptación, pero necesitan varias modificaciones legislativas simultáneas que podrían complicar su aplicación.

Para mejorar el funcionamiento del pilar de la disciplina fiscal, la opción más evidente sería la de mejorar el propio PEC recientemente reformado en 2005, incorporando incentivos positivos para cumplir con los límites establecidos y reforzando los mecanismos de sanción por incumplimiento. Para generar incentivos positivos se podría vincular el acceso a determinados fondos europeos (quizá relacionados con la Estrategia de Lisboa) al cumplimiento de la disciplina fiscal. Adicionalmente, podría establecerse un mecanismo mediante el cual las multas pagadas por los incumplidores del PEC pudieran financiar ese fondo destinado a los países cumplidores. Esto evitaría las tentaciones de colusión entre países

que se producen en el Consejo con el sistema actual. Finalmente, para mejorar los mecanismos de sanción, todas las propuestas van en la dirección de dotar a la Comisión de mayor papel en esta área.

Las iniciativas de mayor calado para resolver el problema de coordinación entre las políticas fiscales de los diferentes Estados miembros se refieren a la creación de una política fiscal europea diseñada y aplicada por una Autoridad Fiscal Supranacional independiente de los Estados miembros, a imagen y semejanza del BCE en la política monetaria.

Aunque algunos académicos importantes han afirmado recientemente que no habrá coordinación

La Unión Europea necesita una autoridad fiscal supranacional capaz de compensar la desaceleración del consumo y de la inversión privada.

fiscal en Europa hasta que no haya una autoridad fiscal supranacional en la UE, esta idea es muy antigua y se puede encontrar ya en los orígenes del proyecto de Unión Monetaria. El Informe Werner (1970) ya hablaba de que en una Unión Monetaria Europea los márgenes entre los que debería moverse la política fiscal cada año se decidirían a nivel comunitario. Incluso, el Informe McDougall (1977) abogaba por una centralización parcial del presupuesto, sugiriendo que una Unión Monetaria necesitaría de un presupuesto comunitario que llegara a alcanzar al menos el 5% del PIB europeo.

Posteriormente el Informe Delors (1989) sobre el que finalmente se basó el Tratado de Maastricht, abandonó esta idea y construyó lo que se conoce como el consenso Bruselas-Francfort, según el cual la forma de acomodar los *shocks* asimétricos es incrementar la flexibilidad, mediante reformas estructurales, lo que hace innecesario tener una política fiscal europea para estabilizar los ciclos económicos, ya que el PEC deja un margen razonable para incurrir en déficits cíclicos y la política monetaria del BCE puede acomodarse fácilmente a través del manejo de los tipos de interés.

Este consenso Bruselas-Francfort está, de hecho, basado en dos teorías académicas distintas pero complementarias. Por un lado, la teoría monetarista para la que el Banco Central no puede hacer demasiado para estabilizar la economía y debe centrarse sobre todo en mantener controlada la inflación. Y

por otro, la teoría de los ciclos de negocios reales, para la que el origen de los ciclos está en los *shocks* tecnológicos por el lado de la oferta y en los cambios de las preferencias de los actores económicos (siendo el desempleo el resultado de una preferencia mayor por el ocio vs. el trabajo). En un mundo como el que dibujan ambas teorías, la mejor manera de reaccionar ante los ciclos es manteniendo una política monetaria centrada en la estabilidad de precios y una política fiscal equilibrada a lo largo del ciclo.

Sin embargo, existe una visión alternativa del mundo, de raíz neokeynesiana, que ha cobrado relevancia a partir de la última crisis económica en Europa. Según esta visión, los ciclos económicos también pueden ser el resultado de *shocks* de demanda, originados por "oleadas de optimismo o pesimismo" en los actores económicos, que influyen decisivamente en sus decisiones de consumo, ahorro e inversión. Estos *shocks* de demanda son parecidos a los que se vivieron en algunas de las economías centrales de la UE entre 2002 y 2005 (especialmente en Alemania). Asimismo, estas "oleadas de pesimismo" tienen un gran componente de profecías autocumplibles, por las que el miedo a una recesión paraliza el consumo y la inversión, y por tanto la recesión se produce.

En un escenario como éste, se necesita una autoridad fiscal supranacional capaz de compensar la desaceleración del consumo y de la inversión privada, con actividad pública desde el gobierno central.

En el nuevo Tratado europeo se ha propuesto dotar a la Estrategia de Lisboa de carácter constitucional, para solucionar así algunas debilidades y contradicciones que han surgido en políticas de empleo y sostenibilidad económica.

A su vez, si la crisis de demanda se manifiesta de forma asimétrica en distintos países, es necesario establecer un mecanismo redistributivo automático a través de un presupuesto comunitario centralizado con gran capacidad estabilizadora, y financiado con algún tipo de impuesto europeo, independiente de las contribuciones de los Estados miembros. Finalmente, bajo estos supuestos, el papel del Banco Central iría más allá del mantenimiento de la estabilidad de precios, y debería ayudar al crecimiento y al empleo suavizando los tipos de interés y abaratando el

tipo de cambio para relanzar el crecimiento a través del aumento del consumo, la inversión y las exportaciones. Es en este segundo escenario, en el que cobra fuerza la idea de que la Unión Monetaria no es sostenible sin una Autoridad Fiscal Supranacional controlada por un gobierno económico europeo (y quizá una unión política).

La gobernanza de los procesos de reforma económica

Desde el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, la agenda de reformas económicas de la UE corrió en paralelo, y a veces en contradicción, con las agendas de cohesión social y de desarrollo sostenible impulsadas durante los dos años siguientes. Ante la confusión generada por la profusión de objetivos de reforma, y la debilidad demostrada por el Método Abierto de Coordinación (MAC), la revisión de Estrategia de Lisboa del año 2005 situó el pilar económico como referencia de la misma. El razonamiento que se siguió fue que sólo a través del crecimiento y el empleo la UE podía garantizar la sostenibilidad a largo plazo de su modelo social y medioambiental. En aquella renovación de la Estrategia también se decidió agrupar todos los informes de seguimiento de las distintas agendas anteriores bajo un único paraguas (los Programas Nacionales de Reforma), que serían coordinados en los Estados Miembros mediante la creación de una nueva figura que pretendía darle visibilidad pública al proceso (Mr./Mrs.Lisboa).

Desde entonces, los Estados Miembros nombraron coordinadores de Lisboa, elaboraron sus PNR de forma anual, y la Comisión valoró esos Programas (con más contundencia el segundo año que el primero). Sin duda, desde 2005 el nuevo proceso ha reducido la descoordinación existente entre

las diferentes agendas de reforma, pero no ha conseguido dotar a la Estrategia de toda la visibilidad esperada. Además, los avances siguen siendo limitados en muchas áreas.

A pesar de los avances, el riesgo de que todos los procesos de reforma vuelvan a descoordinarse es grande por dos razones: desde el punto de vista comunitario, las competencias en el terreno laboral y microeconómico (que son el núcleo de la Estrategia de Lisboa) están en manos de los Estados Miembros, y la Comisión no tiene suficientes instrumentos para

liderarlos, y desde el punto de vista intergubernamental, el actual solapamiento que se produce en muchas áreas entre las distintas formaciones del Consejo induce a la dispersión en lugar de a la agregación.

Para solucionar algunas de estas debilidades se han ideado una serie de medidas menores, de carácter técnico, casi todas destinadas a reforzar el papel de la Comisión en este proceso y a evitar las contradicciones que se generan en el propio Consejo en torno al mismo.

Las ligeras mejoras de la gobernanza económica en el Tratado Reformado de la Unión Europea

Con todos los problemas y propuestas de mejora desarrollados en las secciones anteriores, resulta evidente que una reforma ambiciosa del sistema de gobernanza económica de la UE habría requerido un capítulo completo en la Conferencia Intergubernamental que se lanzó en junio de 2007, y debería haber ocupado buena parte del acuerdo alcanzado en Lisboa en octubre.

Dada la necesidad de salvar aspectos cruciales de la Constitución, como el reparto de votos en el Consejo, de escaños en el Parlamento, la división de competencias entre la UE y los Estados Miembros, la Presidencia de la UE, y la figura del representante para la política exterior, las cuestiones fundamentales de la gobernanza económica quedaron aplazadas.

Sin embargo, si bien no hubo modificaciones respecto a la gobernanza de la política monetaria, sí se lograron introducir algunas mejoras en la gobernanza de la política fiscal y de los procesos de reforma económica que merece la pena destacar.

En relación con la política fiscal, resulta muy importante la modificación que se ha introducido para reforzar el papel de la Comisión en la aplicación del Pacto de Estabilidad. Para ello, se ha modificado el artículo 104, apartado 6, sustituyendo la palabra "recomendación" por la palabra "propuesta". De esta forma, a partir de ahora cuando la Comisión proponga (no sólo recomiende) multas en aplicación del procedimiento de déficit excesivo, ya no se podrán dar situaciones como la de 2003 en que Francia y Alemania votaron juntas en el Consejo para no seguir con el procedimiento. Con esta leve modificación, se necesitará unanimidad (todos menos el país sancionable) para rechazar las multas propuestas por la Comisión.

En materia de coordinación de las políticas económicas, el nuevo Tratado ha incluido una modifi-

cación del artículo 99 para reforzar también el papel de la Comisión en este aspecto. Para ello, se ha añadido la siguiente disposición: "cuando se compruebe que la política económica de un Estado Miembro contradice las orientaciones generales o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado Miembro". Además, la coordinación ha salido reforzada con la redacción de un nuevo artículo 114, que entre otras cosas, atribuye al Consejo al responsabilidad de "reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria", así como "elaborar las orientaciones de política económica para los Estados Miembros, garantizando que sean compatibles con las adoptadas para el resto de la Unión, y garantizar su vigilancia.

Finalmente, otro avance importante ha sido la normalización jurídica del Eurogrupo, a través de dos nuevos artículos (115 y 115bis). En ambos, se reconoce su entidad y su composición, pero sobre todo se le dota de una misión fundamental como es la de "determinar posiciones comunes sobre cuestiones de especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales, previa consulta con el BCE". Con el fin de dar una sola voz al euro en el sistema monetario mundial, se reconoce también la posibilidad de que el Consejo designe (a propuesta de la Comisión) "una representación única en las instituciones y conferencias financieras". O lo que es lo mismo, se abre la posibilidad de designar un Mr. Euro para realizar esas funciones de representación internacional de la moneda única.

En definitiva, los avances hacia un gobierno económico han quedado obviamente pospuestos, pero se ha avanzado ligeramente en la resolución de algunos problemas del sistema de gobernanza económica actual. En todo caso, tanto las actuales mejoras como las que se tendrán que producir en los próximos años y décadas, deberán entenderse como un paso fundamental para la coordinación real de las políticas económicas en Europa y para el desarrollo de una economía europea más sostenible, más competitiva, y con una mayor cohesión social. Estos son los objetivos a los que aspiran los ciudadanos europeos, y por los que deberá trabajar el Gobierno español cuando se den nuevas condiciones para ello. **TEMAS**