

**Política presupuestaria y estabilización fiscal en la Eurozona:
cuestiones y propuestas en debate**

***Budgetary policy and fiscal stabilisation in the Eurozone:
Issues and proposals under discussion***

Salvador Luis ESCUDERO FERRER

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España)
sescudero@ucam.edu

Recepción: Abril 2019
Aceptación: Octubre 2019

RESUMEN

El presupuesto de la Unión Europea nació con el propósito de dotarse de un instrumento para la financiación de las políticas y acciones comunitarias. Sin embargo, los últimos hechos históricos, especialmente durante la reciente crisis de la Eurozona, han revelado la existencia de deficiencias en su implementación. La política de austeridad impuesta y las medidas adoptadas para superar dichas deficiencias y estimular la economía frente a la crisis de deuda soberana ralentizaron la Eurozona, llegando a sumir a algunos Estados en una profunda recesión. Para superar las deficiencias y estimular la integración, la Unión Europea ha llevado a cabo iniciativas destacadas, como la Unión Bancaria, sin embargo, no se ha completado la política fiscal ni se ha dotado al presupuesto de herramientas suficientes que permitan dar estabilidad económica a la UE.

Este artículo pretende analizar, a través de un exhaustivo estudio, las propuestas realizadas por economistas y políticos, como Macron y Merkel, encaminadas a una reforma que cree un presupuesto idóneo para afrontar futuras crisis económicas.

Palabras clave: Presupuesto, crecimiento económico, reformas estructurales, gastos, financiación, crisis económica, políticas comunes.

Clasificación JEL: F36, H6, N14.

ABSTRACT

The European Union budget was founded as a project of providing a programming and financing instrument for Community policies and measures. However, recent historical events, particularly during the most recent Eurozone crisis, have revealed shortcomings in its implementation. The policy of harsh austerity and measures taken to rectify the deficiencies and to stimulate the economy to withstand the sovereign debt crisis slowed the Eurozone, plunging some states into a deep recession. To overcome the deficiencies and encourage integration, the European Union has carried out outstanding initiatives, such as the European Banking Union. However, fiscal policy has not been completed and the budget has not been provided with sufficient tools to give economic stability to the EU.

This article aims to analyze, through an exhaustive study, the proposals made by economists and politicians, such as Macron and Merkel, aimed at reforming the budget to make it the ideal instrument for dealing with future economic crises.

Keywords: Budget, economic growth, structural reforms, expenditure, financing, economic crisis, common policies.

JEL Classification: F36, H6, N14.



1. INTRODUCCIÓN

El 1 de julio de 1990, con la aprobación de la Directiva 88/361/CEE de libre circulación de capitales y la introducción del Euro, tuvo su punto de partida el proceso de integración financiera la Unión Europea (UE) que se vio quebrantado sustancialmente con la llegada de la crisis económica de 2008. La estabilidad que la economía europea había mostrado desde el inicio del nuevo siglo perdió su fortaleza con el incremento del riesgo en las deudas soberanas de los Estados. Todo ello redundó en un debilitamiento de la moneda europea.

La implementación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) resultó insuficiente argumento ante los inesperados obstáculos sufridos por la Eurozona, dificultades que no pudieron ser afrontadas con solvencia por la ausencia de herramientas adecuadas. Los países se enfrentaron a severos déficits de cuenta corriente y una agobiante recesión, sin poder recurrir a la depreciación de la moneda para solventar sus desequilibrios. La política monetaria común de la UEM no se ajustó a las necesidades específicas de todos los países miembros, poco flexible ante las peculiaridades políticas y económicas de todos ellos. El único instrumento para combatir los choques asimétricos fueron las políticas fiscales nacionales. Todo ello, unido al incremento de las tasas de desempleo, llevaron a los Estados miembros de la Eurozona a replantear los beneficios que les proporciona la UEM.

137

La comprometida situación se agravó a causa de la excesiva rigidez de los acuerdos de convergencia de Maastricht, así como por la cláusula de prohibición de rescate financiero a un Estado miembro, que necesariamente hubieron de ser examinados y revisados. La inesperada hecatombe fiscal griega de 2010 constituyó una situación cercana a la quiebra de la anunciada cohesión económica y social europea, superarla supuso un reto añadido para el Banco Central Europeo y los miembros de la Unión Europea, en correlación con el devenir de la moneda común.

Esta sucesión de dificultades confirmó lo que para algunos teóricos y políticos era una evidencia, la insuficiencia del presupuesto de la UE para proporcionar estabilidad a los desequilibrios económicos de la Unión Europea en momentos de crisis. Han surgido propuestas de reforma legislativa e institucional para vencer las mencionadas deficiencias y afrontar las crisis venideras, al tiempo que reivindicarse como una vía para alcanzar una mayor integración de los sistemas fiscales y financieros de los Estados miembros de la Unión Europea: Cabe mencionar las que sugieren la instauración de la Unión Bancaria Europea o la Unión de los Mercados de Capitales, aunque la tendencia actual la conforman los defensores de una importante reforma del Presupuesto, que ha de permitir una gestión directa y funcional ante situaciones críticas como la sucedida entre 2008 y 2010.

Este artículo tiene como objetivo estudiar el marco general del Presupuesto de la Unión Europea y sus propuestas de cambio como contestación a los problemas derivados de otra posible futura crisis financiera y de deuda soberana. Propuestas que se plantean orientadas a un mejor funcionamiento de la UE en su conjunto, creando un presupuesto en la Eurozona que permita obtener una estabilidad macroeconómica, que se comporte como una herramienta para reformas estructurales y sea soporte fiscal para la unión bancaria. Para todo ello, emplearemos una metodología de análisis de tipo descriptivo de los hechos y argumentos orientados a la consecución de estos cambios.

En los apartados que se desarrollan a continuación se van a plantear, en primer lugar, los últimos sucesos históricos que han dificultado la cohesión de la UE y que han evidenciado la necesidad de dirigir todos los esfuerzos hacia una política activa orientada a una mayor integración. Asimismo, estudiaremos las propuestas de teóricos destacados en este ámbito. En segundo lugar, analizaremos la evolución de las propuestas de destacados políticos, como Macron y Merkel, que han dado inmediatez a la necesidad de alcanzar una política fiscal renovada. En tercer lugar, examinaremos los nuevos caminos en política presupuestaria económica europea. Finalmente, en el último apartado, se describen unas conclusiones finales.

138

2. LA DIFÍCIL COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Roma alude por vez primera a la cohesión económica y social. En su preámbulo ya menciona la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. En la década de los setenta se fomentó la implementación de algunas acciones para coordinar y completar, desde el punto de vista económico, los instrumentos nacionales, pero estas medidas no permitieron alcanzar los objetivos deseados. La instauración del mercado interior no había logrado aminorar las diferencias entre regiones. El Acta Única Europea, en 1986, introdujo el mercado único y, paralelamente, la cohesión económica y social como objetivo esencial. El Tratado de Maastricht (1992) reguló esa política en el Tratado CE (artículos 158 a 162).

En 2004 se realizó la reforma de la política agrícola común y, paralelamente, se produjo la ampliación de la Unión Europea que incorporó a los países de Europa Central y Oriental. Estos hechos convivieron con una política regional reforzada, que se reveló como uno de los principales capítulos de la Agenda 2000 para el periodo comprendido entre 2000 y 2006, a causa de sus importantes repercusiones financieras. Si atendemos a su cuantía, la política regional de la UE es la segunda partida presupuestaria. Dotada con 351.800 millones de euros para el periodo 2014-2020.

Las ampliaciones de la UE, 28 Estados miembros (EM) en julio de 2013, modificaron de forma notable la situación existente. La superficie de la UE se vio incrementada en un



25%. La población aumentó más de un 20%, sin embargo, su riqueza tan solo se acrecentó un 5%. El PIB de la UE se vio reducido más de un 10% y las diferencias regionales se multiplicaron diseñando un escenario poco halagüeño. El 60% de las regiones menos desarrolladas estaban en los doce EM que ingresaron en la Unión a partir de 2004. Todos estos condicionantes provocaron el desplazamiento de la política regional hacia el Este.

Durante los años comprendidos entre 2007 y 2013 la cohesión económica y social fue considerada uno de los problemas más acuciantes para el desarrollo económico de la Unión Europea, con una directa incidencia en materia de crecimiento económico y empleo. Esta situación llevó aparejada la necesidad de respaldar a las regiones que no habían completado su proceso de convergencia real. Las intervenciones estructurales, ineludibles en aquellas zonas geográficas, se enfrentaron a dificultades concretas en este aspecto. Así, zonas industriales en proceso de reconversión, zonas urbanas, rurales o dependientes de la pesca, zonas con serias desventajas naturales o demográficas debieron ser respaldadas.

Finalmente, la simplificación y la descentralización de la gestión de los instrumentos financieros de la política regional (los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión) serán conceptos clave de la reforma de la política regional para este periodo. En el Ciclo que abarca los años 2014 a 2020 se destina la inversión, específicamente, a cuatro prioridades de inversión claves: investigación e innovación, la Agenda Digital, apoyo a las pymes y una economía con bajas emisiones de carbono.

139

Es indudable que se han dado pasos adelante en políticas de cohesión, en las que se ha realizado una inversión económica importante. Se ha avanzado en lo concerniente a solidaridad. Sin embargo, las diferencias entre los beneficios obtenidos por distintos Estados y regiones de la Unión Europea siguen siendo evidentes. Se obvia la heterogeneidad y diferencias de los Estados miembros, olvidando la gran importancia financiera y estratégica de este aspecto a nivel internacional.

Numerosos economistas han analizado la importancia de la consecución de logros que mejoren la cohesión en la Unión Europea. Todos ellos han destacado la trascendencia de avanzar en este aspecto para alcanzar objetivos económicos más importantes. López (2014:130) destaca que la cohesión económica y social es expresión de la solidaridad entre Estados miembros y las regiones. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario y la igualdad de oportunidades de las personas y reduce las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión. Destaca que el modo de materializar esta cohesión es mediante diversas intervenciones financieras: Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión.

En el contexto de la Unión Europea, Crescenci y Giua¹ (2018:19) plantean que la política de cohesión ha ejercido un impacto positivo y significativo en la UE tanto en lo referente

al crecimiento económico regional como en el empleo. Según los autores, ha permitido superar las situaciones críticas vividas a principios del siglo XXI y ha sido un buen asidero para las regiones menos desarrolladas, a las que ha permitido lograr su recuperación. Por el contrario, detectan estos autores que estos efectos positivos no se distribuyen de manera uniforme entre todos los Estados miembros, unas regiones obtienen mayores beneficios que otras. Alemania es el Estado miembro donde se concentra gran parte de la bonificación de crecimiento regional de la Política de Cohesión. Por el contrario, los beneficios en el empleo regional se limitan en gran medida al Reino Unido. El panorama para los Estados miembros del sur de Europa es mucho menos optimista.

Por otro lado, Beretta (2014:100) afirma que la consecución de la deseada cohesión entre políticas económicas en la UE debe tener como estación de salida la unificación de los diferentes puntos de vista, esquivando la cómoda propensión de los políticos de la UE a la falta de atención a la heterogeneidad, a las divergencias y a la pluralidad de los actores. Este hecho pone seriamente en peligro la adopción de medidas que favorezcan un sentimiento común para todos los Estados miembros, alejadas de la desconfianza entre países. Lo contrario llevará inevitablemente a constantes rescates de la moneda común.

140

Barca² (2009:187), en su Informe realizado a instancias de la Comisaria de Política Regional, ya apuntó la importancia de la política de cohesión, de la que dijo que es, con mucho, la mayor política de desarrollo de la UE, de gran importancia financiera y estratégica a nivel internacional. Aunque puntualizó que si se establece una comparación con el desarrollo de la política de los Estados Unidos podemos observar que este último persigue objetivos similares de eficiencia y equidad, pero con un enfoque diferente y un mayor alcance que el de la política de la UE, pues no concentra su gestión en Washington, como si se hace en Bruselas, y no está exclusivamente limitada a la comunidad política: administradores, beneficiarios, ministros y numerosos expertos. Excepto en el momento de las negociaciones presupuestarias, cuando surge un fuerte interés político, se centra en gran medida en meras cuestiones financieras, produciendo un alejamiento entre la política de cohesión y los Estados miembros y su comunidad. El Informe destaca las dificultades para que la ciudadanía tenga acceso a evidencias que muestren los resultados alcanzados por estas políticas de cohesión, lo que acarrea un desencanto en los habitantes de la UE. El Parlamento Europeo y el Consejo debaten los resultados; los Comisarios responsables de la política de cohesión debaten la política con sus colegas Comisarios. Todo ello tiene un efecto negativo. Apunta Barca (2009:188) la necesidad de políticas de cohesión que permitan el acceso de todos los estamentos de la UE, que ayude a lograr una mayor flexibilidad en las opciones políticas y una mayor apertura al debate, de ese modo se alcanzaría un mejor suministro de información.

Es evidente que la correcta recopilación de las prioridades básicas de la UE: la definición de eficiencia, la adecuación del enfoque que han de tener los contratos entre los Estados miembros y la fijación de los objetivos, las metas y sus indicadores para evaluarlos



comprenderían una descripción de aspectos que mejorarían la cohesión entre los componentes de la Unión Europea.

El compromiso de todos los Estados miembros para crear un plan de acción y un modelo de evaluación del impacto en los distintos sectores de la UE, así como la racionalización del sistema de presentación de informes y su periodicidad conllevaría una mejora en la detección de desajustes en la cohesión en la UE. Este compromiso podría plasmarse en un documento similar al *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Los debates académicos acerca de la cohesión afrontan el problema realizando propuestas difíciles de implementar, habida cuenta de la lentitud de adopción de decisiones de la UE.

Por otro lado, se plantea la paradójica realidad en la que algunos Estados, en tiempos de crisis, experimentaron un crecimiento económico. Este contradictorio comportamiento fue analizado por algunos "expertos en política de cohesión", que reciben esta denominación por mostrar como principal preocupación el análisis del crecimiento y desarrollo.

Castells-Quintana, Ramos y Royuela³ (2015:16-18) analizaron empíricamente las principales tendencias y factores que han provocado la evolución de la desigualdad de ingresos en las regiones europeas en las últimas décadas, prestando especial atención a las dinámicas anteriores y posteriores a la Crisis de 2008. En particular, el aumento de la desigualdad de ingresos experimentado en muchos países europeos. La evolución de la desigualdad dentro de las regiones europeas es bastante heterogénea. Sin embargo, en términos generales, si bien la desigualdad tendió a disminuir en la mayoría de las regiones europeas antes de la crisis, en muchas de ellas se incrementó a lo largo del tiempo. Para las regiones más pobres, el aumento del PIB per cápita redujo la desigualdad. Sin embargo, eso no significa que se pueda esperar que la recuperación económica resuelva los apremiantes problemas de distribución. Vieron conveniente analizar otros factores determinantes, tales como la composición sectorial de la economía: una mayor proporción de empleo en la agricultura y los servicios comercializables está asociada con una mayor desigualdad, mientras que una mayor participación en el sector de la construcción también se encontró positivamente vinculada a una mayor desigualdad, pero sólo en el período anterior a la Gran Recesión, que se ha de interpretar como vinculada a las burbujas inmobiliarias en algunos países como España. Todo ello sugiere que la especialización terciaria, la apertura y el cambio tecnológico, aunque es probable que estén asociados con el crecimiento económico, también están asociados con el aumento de las desigualdades.

En esta misma línea, Rodríguez-Pose y Tselios (2010:411-437), consideran que es probable que la desigualdad aumente el crecimiento, aunque con un impacto relativamente pequeño. Argumentan que la desigualdad no es el remedio para promover el crecimiento económico. De hecho, hay otros aspectos que no están directamente relacionados con el crecimiento económico y que están asociados con una mayor

desigualdad. Las regiones especializadas en sectores como los servicios negociables y la construcción parecen especialmente vulnerables.

Los factores institucionales, analizados parcialmente por diferentes variables políticas y de control, tienen una influencia directa en la consecución de mayor igualdad y desarrollo en los Estados miembros de la Unión Europea. Esto nos lleva a pensar en una agenda de reformas institucionales que permita simultáneamente promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad. Nuestro artículo estudia este aspecto en el siguiente enunciado.

3. INTEGRACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante las últimas décadas, economistas y políticos han destacado la urgencia de apostar por la integración de la Unión Europea. La integración económica y financiera es una necesidad incuestionada. Los teóricos europeístas, deseosos de ver crecer a la UE como entidad supranacional efectiva, anhelan que la consecución de sus propuestas sea una realidad. Un análisis detallado de las tendencias de la desigualdad y de sus determinantes, no sólo entre regiones, sino también dentro de las mismas, nos permitirá enfocar mejor la problemática y, a la vez, proponer soluciones que contrarresten las actuales deficiencias. La importancia de la Unidad Monetaria, de las instituciones comunitarias y de un tipo de cambio homogéneo para la consecución de una mayor integración es resaltada por algunos autores ya en la década de los sesenta.

Mundell (1961:662), en la década de los sesenta estableció que, para evitar crisis cambiarias, el mundo debería dividirse en áreas monetarias óptimas bajo criterios de movilidad factorial. Reconoció que el mayor obstáculo es de orden político, las diferentes monedas nacionales son símbolo de identidad y soberanía. Advirtió que decidirse por una moneda común implicaba renunciar a los altos costos relacionados con la existencia de monedas nacionales y asumir los beneficios que las áreas monetarias óptimas traen consigo, pues cuantas más monedas nacionales existan, mayores serán los costos de conversión y menor la eficiencia con la que el dinero cumple sus funciones.

McKinnon (1963:717-719) enriqueció la discusión puntualizando que en el área monetaria óptima existían tres objetivos a alcanzar a través de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria: *a)* pleno empleo, *b)* equilibrio externo y *c)* estabilidad de precios. Creía que uno de los factores decisivos para el buen funcionamiento del área monetaria óptima era el nivel de comercio entre los países y la relación entre bienes comerciales y no comerciales. Si los primeros superan en importancia a los segundos, el tipo de cambio fijo será preferible al tipo de cambio flexible, ya que una devaluación de la moneda para corregir un déficit en cuenta corriente repercutiría en un aumento de los precios que, a su vez, tendría que ser contrarrestado con políticas restrictivas de orden fiscal y monetario.



Tsoukalis (1977:172) anunció en los años setenta que la creciente dependencia económica entre estados y el continuo incremento de las tasas de inflación nacionales, aumentaría la necesidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento para el ajuste de la balanza de pagos. Pero la eficacia de este instrumento se vio reducida cuando la interdependencia aumentó. Esto se implementaba especialmente en países como Bélgica o el Reino Unido. Como consecuencia de ello, Holanda insistió en la necesidad de estabilizar las tasas de interés. Incluso Gran Bretaña llegó a la conclusión de que una tendencia a la baja de su moneda no necesariamente restauraría el equilibrio externo. Esto nos sugiere una pregunta: ¿qué entendemos realmente por equilibrio? Tsoukalis considera que la experiencia demuestra que todos los países capitalistas avanzados buscan un superávit en su balanza comercial y acumular reservas de divisas. Estos últimos son vistos como medios de fortalecimiento del poder de negociación de un país a nivel internacional y también como un medio para evitar los préstamos extranjeros, con condiciones económicas impuestas y que acarrear consecuencias políticas, especialmente en tiempos de déficit. Sin embargo, la experiencia nos dice que no son una garantía de equilibrio económico.

De Grauwe⁴ (1997:15-25) explica el funcionamiento de una Unión Monetaria a partir de un modelo de dos países: Francia y Alemania. Planteó el ejemplo en el que se presentaba un choque de la demanda en Francia, de tal manera que los franceses se inclinaban fuertemente por el consumo de productos alemanes. El resultado es que la demanda se contraía en Francia y se expandía en Alemania. En otras palabras, recesión en Francia y expansión en Alemania; un aumento del desempleo en el primero y una insuficiente mano de obra para responder a una mayor demanda en el segundo; una balanza comercial deficitaria en Francia y superavitaria en Alemania. Si en Francia los trabajadores despedidos reciben un seguro de desempleo, surgirá un déficit público en ese país y, al contrario, un superávit en Alemania. El desequilibrio aquí planteado requeriría un ajuste.

143

Esta misma situación en el marco de una Unión Monetaria, según De Grauwe, permitiría restablecer el equilibrio mediante la puesta en marcha de las siguientes políticas:

- a) *Flexibilidad de salarios.* En Francia, el trabajador reduciría sus demandas salariales y en Alemania las aumentaría. La reducción de los salarios en Francia provocaría un proceso de competitividad que favorece a Francia y se restablece el equilibrio.
- b) *Movilidad de la mano de obra.* Como resultado del desequilibrio arriba mencionado, la mano de obra escasearía en Alemania y sería excesiva en Francia. Por lo tanto, habría una emigración de trabajadores franceses hacia Alemania. Esto reduciría el desempleo en Francia, mientras que en Alemania los salarios se congelarían o incluso bajarían. Análogamente, el déficit fiscal en Francia disminuiría al no tener que transferir recursos a los desempleados, mientras que en Alemania el nivel de precios no se vería presionado por demandas salariales.

- c) *Flexibilidad de precios.* En caso de que los salarios y la movilidad de la mano de obra fueran rígidos, persistiría el desequilibrio. Entonces, un proceso inflacionario en Alemania y una caída de los precios en Francia garantizaría el equilibrio por el efecto de competitividad.
- d) *Política fiscal.* Otra alternativa sería la aplicación de una política fiscal restrictiva en Alemania. Con ello, los recursos superavitarios recaudados en ese país se transferirían a Francia para que ahí se pudiera aplicar una política de gasto. Es muy probable que dentro de una Unión Monetaria fuera difícil llegar a semejante consenso.

Podemos concluir que los países con salarios, precios y movilidad de los factores de producción en exceso rígidos, se enfrentarán a costos más altos al formar una Unión Monetaria. Conservar sus respectivas monedas y aplicar una política devaluatoria podría ser más adecuada para superar desequilibrios. Lo ideal sería que la flexibilidad de salarios y precios, junto con la movilidad de la mano de obra, garantizaran el restablecimiento del equilibrio.

144

Schmuck y Unser (1998:87) manifiestan que una Unión Monetaria entre países con distintos niveles de inflación, sistemas fiscales, desarrollo estructural y organizaciones laborales requiere un consenso político difícil, en especial en países subdesarrollados con problemas de escasez de recursos públicos. Con la Unión Monetaria, la política fiscal ha de considerar el equilibrio de la región en general y buscar la estabilidad monetaria. La sostenibilidad de la Unión Monetaria Europea descansa en requerimientos mínimos, plasmados en los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht.

Una mayor integración de los mercados financieros es fundamental, ya que, además de ayudar a completar el mercado único, facilitaría el acceso de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, a la financiación no bancaria, lo que fomentará la inversión productiva, el crecimiento económico y la creación de empleo en la UE. A este respecto y dentro de la Unión Económica Monetaria, Baele et al. (2004:6) creen que un mercado financiero integrado es aquel en el que todos sus participantes potenciales, con las mismas características relevantes y sujetos a un mismo conjunto de reglas, tienen igual acceso a sus instrumentos o servicios y reciben el mismo trato cuando operan en el mercado.

Heinemann y Jopp (2002:12-13) señalan los beneficios potenciales de una mayor integración de los mercados financieros en la UE, entre los que destacan: el ahorro de costes; ventajas para los prestatarios al reducirse los tipos de interés; rendimientos más altos por la diversificación de las carteras a nivel europeo; una gama más amplia de productos financieros para los inversores; mayor crecimiento económico; mayor protagonismo del euro en los mercados internacionales y los beneficios que ello conllevaría; menores primas de liquidez y costes de transacción más bajos. Es un factor clave en la consecución del objetivo de la realización del mercado único europeo,



promoviendo la estabilidad financiera y facilitando, con ello, la correcta transmisión de la política monetaria del BCE a la economía real.

Lane (2008:12) resalta que el euro ha incrementado la integración transfronteriza y que ésta ha estimulado el desarrollo de los mercados financieros en la Eurozona. Desde otro enfoque, De Grauwe (2012:235-238) destaca la gran importancia de la integración de los mercados financieros para el buen funcionamiento de la UEM, ya que puede ser un mecanismo seguro, facilitando diversos canales de distribución del riesgo y facilitando el ajuste de las economías de los países de la Eurozona ante situaciones de crisis.

Meyer (2009:49) enfatizó que la Unión Monetaria impedía a los países con severos déficits de cuenta corriente, y una aguda recesión, recurrir a la depreciación de la moneda para corregir sus desequilibrios. Ello se cuestionaba aún más con el aumento del desempleo. Los gobiernos se replanteaban los beneficios que les aportaba ser miembros de la Eurozona. La rigidez de los acuerdos de convergencia de Maastricht, así como la cláusula de prohibición de rescate financiero a un país miembro, tuvieron que ser revisados. Meyer reflexionó en torno a posibles escenarios que pudieran poner en entredicho la Eurozona y llegó a la conclusión de que el rompimiento podía venir de una falta de solvencia y competitividad de países con altos déficits fiscales y de cuenta corriente, así como de la imposibilidad de ser asistidos por los países miembros, afirmación que no se ajustó a la realidad estrictamente, pues países con superávit en su balanza de pagos, como España, se vio afectada seriamente por la crisis financiera.

145

La política monetaria del Banco Central Europeo ha sido considerada positivamente por los teóricos europeístas, por su indudable colaboración al mantenimiento de la integración de la Unión Europea. Al comienzo de la crisis, en 2007, su urgente gestión ofreciendo financiación a los bancos a plazo más largo o LTRO (*Long Term Refinancing Operations*), a tres y seis meses y su aportación de liquidez, en estrecha colaboración con otros importantes bancos centrales, primordialmente con la Reserva Federal de Estados Unidos, permitieron una más rápida recuperación a la economía de la unión. A partir de octubre de 2008, el Banco Central Europeo (BCE, 2009:94) modificó su marco operativo, asumiendo un papel destacado como intermediario en los mercados monetarios. Recortó los tipos de interés e introdujo las subastas a tipo fijo con adjudicación plena, al principio sólo en las operaciones principales de financiación y más adelante también en otras operaciones de mercado abierto, como las operaciones de financiación a plazo más largo, el BCE amplió temporalmente la lista de activos aceptados como garantía y estrechó la banda entre los tipos de la facilidad marginal de crédito y de la facilidad de depósito en torno al tipo de interés. No sólo eso, junto con los cuantiosos paquetes gubernamentales de rescate financiero, calculados en 1.7 billones de euros, el BCE relajó la política monetaria en pro de la superación de la crisis, a pesar de los riesgos inflacionarios que de ello se pudieran derivar. Se ha de destacar que, desde la entrada en vigor en 1990 de la Directiva de libre circulación de capitales, el papel desempeñado por el Banco Central

Europeo ha sido fundamental, ofreciendo un apoyo constante al sistema financiero europeo. Aspecto que podemos calificar como trascendente y vital en el periodo más árido de la crisis financiera.

El BCE es el banco central de los países de la Unión Europea que han adoptado el euro. Su función principal es mantener la estabilidad de precios en la zona del euro para preservar el poder adquisitivo de la moneda única. Caracterizado por tres pilares: Mecanismo Único de Supervisión, Mecanismo Único de Resolución y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos; supone un gran paso en la profundización de la integración financiera, necesaria para alcanzar el objetivo de completar la Unión Económica y Monetaria, aprobada en junio de 2015 por los Presidentes de las más altas instituciones europeas (Banco Central Europeo (BCE), Comisión Europea, Cumbre del Euro, Eurogrupo y Parlamento Europeo).

Como hemos analizado en el inicio de este artículo, el Banco Central Europeo es un fuerte pilar sobre el que construir la integración europea, sin embargo, es imprescindible complementarlo con otro basamento sobre el que cimentar el resto del edificio de la Unión Europea: La Política Fiscal.

146

Acerca de la Política Fiscal de la Unión Europea⁵, el informe MacDougall⁶ (1977:10-11) sugería como primer paso la introducción de un pequeño presupuesto de alrededor del 5-7% del PIB, siendo el objetivo a largo plazo "una Federación en Europa en la que el gasto público federal sea de alrededor del 20-25% del producto bruto, como en los EE.UU. y la República Federal de Alemania", que habría de ser respaldado por una política fiscal que permitiera equilibrar el gasto. Quince años más tarde, el Tratado de Maastricht no incorporó ninguna forma de "unión fiscal", excepto en el sentido muy estricto de la disciplina fiscal: el despilfarro fiscal a nivel nacional se identificó como un riesgo importante para la unión monetaria, así que cada Estado miembro se comprometió a mantener unas finanzas saneadas. Al hilo de esto, se ha de destacar que la construcción de la Eurozona no abordó la cuestión de una unión fiscal, pero la crisis reabrió el debate. De las tres funciones clásicas de la política fiscal: la provisión de bienes públicos, la redistribución y la estabilización; solo la última es de aplicación en la política fiscal en la zona del euro. Por el contrario, las políticas fiscales insostenibles en un Estado miembro pueden desestabilizar toda la zona del euro, y las políticas nacionales también pueden tener efectos directos e indirectos en la demanda con un impacto en la inflación de toda el área. La coordinación es difícil porque involucra a 19 procesos presupuestarios nacionales y un banco central común.

La política fiscal en la zona del euro tiende a acentuar en lugar de atenuar el ciclo económico. La parte discrecional de la política fiscal, a diferencia de los estabilizadores automáticos, es responsable de esta característica desafortunada, mientras que los estabilizadores automáticos generalmente funcionan bien. Los Estados establecidos como



federaciones asignan la estabilización de la política fiscal en gran medida al poder federal, sobre la base de un presupuesto relativamente grande. En la Eurozona, un presupuesto como está estructurado no es realista en el nivel actual de integración política y social, ya que la estabilización fiscal sigue dependiendo principalmente de las políticas nacionales.

Unas políticas fiscales nacionales más estabilizadas, con respecto al ciclo económico, permitirían obtener una mayor sostenibilidad a largo plazo, para ello se proponen tres pasos importantes:

- ✓ En primer lugar, la zona del euro debería evitar imponer ajustes fiscales en países en crisis. Para lograr esto, la reestructuración de la deuda soberana debería ser posible mediante un mayor fortalecimiento del sector bancario y la extensión del mandato del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- ✓ En segundo lugar, la política fiscal en tiempos excepcionalmente buenos o malos debe guiarse por la Junta Fiscal Europea, órgano que asesora a la Comisión Europea en materia fiscal, mientras que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se aplicaría estrictamente en tiempos "normales". La coordinación fiscal es más necesaria en momentos excepcionales, cuando el Banco Central Europeo ya no puede por sí solo estabilizar la zona del euro.
- ✓ En tercer lugar, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería poder adaptarse de manera más flexible al ciclo económico cambiando la inversión incremental y el gasto por desempleo de malos a buenos tiempos, basados en cuentas de ajuste nacionales, en lugar de a través de reglas complejas y discrecionalmente definidas. Esta tercera propuesta fortalecería los estabilizadores automáticos que, de hecho, se eliminaron en algunos casos durante la crisis.

147

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)⁷ es una muestra de la escasa operatividad de la disciplina fiscal en la UE. Por supuesto, esto no fue un accidente. En muchos países existe una fuerte resistencia política a compartir los recursos fiscales y la soberanía política. Y mientras algunos altos funcionarios argumentan a favor de la integración fiscal, lo cierto es que no ha sido posible alcanzar acuerdos políticos por diferentes razones. Algunos argumentaron que la unión fiscal y política se produciría después de la integración monetaria. Otros afirmaron que el sistema de Maastricht era estable, sin embargo, nada de ello se ha traducido en evidencias reales.

Se ha planteado como una opción a implementar la creación de un plan europeo de seguro de desempleo para grandes crisis: los países que cumplan con un conjunto mínimo de criterios de armonización del mercado laboral deberán participar, con sus pagos, siguiendo criterios objetivos. La armonización del mercado laboral es deseable para el funcionamiento de la unión monetaria y podría ser incentivada por el aludido seguro. Hasta ahora, el pequeño presupuesto de la UE se ha dedicado enteramente a pequeños objetivos, principalmente a equilibrar el gasto, pero surge una pregunta importante: ¿Debería ampliarse o rediseñarse el presupuesto de la UE? Numerosos teóricos

argumentan que el presupuesto de la UE necesita ser más eficiente y estar orientado hacia el futuro. Por otro lado, se preguntan si es necesario complementar el gasto nacional y de la UE con el gasto en otros niveles de gobierno, como la zona del euro o la zona de Schengen. ¿La zona del euro necesita recursos federales para la estabilización fiscal? Estas cuestiones están relacionadas con el tema de Integración europea de capas múltiples. Por ejemplo, las políticas de seguridad y refugiados y el control de las fronteras externas son bienes públicos comunes, principalmente para el área Schengen, que tiene una composición diferente tanto para la UE como para la zona del euro y podría justificar un presupuesto específico para Schengen.

En la Eurozona, aunque no existe un presupuesto en sentido estricto, en opinión de algunos teóricos el ESM (European Stability Mechanism o Mecanismo Europeo de Estabilidad)⁸ contribuyó positivamente para obtener un beneficio público común para la zona del euro: la estabilidad financiera.

Cada vez más voces defienden que la zona del euro necesita estar dotada de un presupuesto para financiar infraestructuras, transición energética, capital humano, política de refugiados y asilo o seguridad. La movilidad laboral es clave para el buen funcionamiento de una unión monetaria y, en especial, para los países de la Eurozona, que deben respetar el acuerdo de Schengen. Los estados de la Eurozona han aceptado compartir más soberanía que el resto de los miembros de la Unión, sin embargo, resulta difícil defender argumentos para poner en marcha otra capa de gasto sin recapacitar acerca de qué hacer con el presupuesto de la UE, y en general, reflexionar acerca de las políticas en los diferentes niveles de gobernanza dentro de la UE. Una mayor integración de la política en la zona del euro, si se acompaña de buena voluntad política, puede establecer una gobernanza adecuada a los intereses de todos los estados miembros.

Desde el punto de vista de una estricta política económica, se ha de analizar la necesidad de adoptar una unión fiscal para la Eurozona. Los preceptos de Maastricht fallaron antes y durante la crisis. En este sentido, Maastricht optó por el equilibrio, ya que, en tiempos normales, el Banco Central Europeo actuaría para estabilizar las crisis que afectan a la zona del euro y a la Unión Europea en su conjunto reduciendo la tasa de interés en recesiones y elevándola en momentos de bonanza económica. En cuanto a las crisis que afectan a países individuales, Maastricht consideró que habría un amplio margen para abordarlos a través de la política fiscal nacional, siempre que la disciplina fiscal se aplique plenamente en los tiempos buenos y malos. Sin embargo, durante la crisis, el BCE pronto agotó sus herramientas de alivio monetario más eficientes, mientras que un gran número de Estados miembros se vieron obligados a aplicar una política fiscal estricta a causa de la presión del mercado, las normas del SGP (Sistema de Preferencias Generalizadas⁹) o las normas fiscales nacionales. Para corregir esto, la Eurozona comenzó a adoptar medidas, tales como el ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad), la unión bancaria y la reorganización de la vigilancia fiscal y macroeconómica (*six-pack*, *two-pack*, *fiscal*



*compact*¹⁰). Como consecuencia de estas medidas, es inevitable argumentar la necesidad de crear herramientas adicionales o de modificar las existentes que no han sido válidas para alcanzar el objetivo de la estabilización fiscal, verdadero propósito específico de la unión monetaria.

La estabilización fiscal es el uso de la política fiscal para apuntalar la economía a través de un mayor gasto o menores impuestos en momentos de crisis, y para eliminar el déficit presupuestario en épocas de bonanza. La política fiscal es importante en cualquier Estado para atender las crisis específicas y a nivel federal en circunstancias en las que la política monetaria es menos efectiva de lo habitual. Sin embargo, la política fiscal no es la única herramienta para la estabilización macroeconómica en los países federales. El papel del presupuesto federal para la estabilización es esencial. En los Estados federales, una tarea trascendental del presupuesto es la estabilización a nivel regional o local (a través de transferencias netas temporales) y a nivel nacional (a través de préstamos federales). La visión y la estabilidad de la economía y el mercado siempre andan de la mano de la estabilidad federal.

A pesar de los tremendos esfuerzos realizados, encaminados al fortalecimiento del sector bancario y de la supervisión micro y macroeconómica, nunca será posible completamente descartar una grave crisis financiera y económica. Es inevitable y necesario contar con instrumentos de estabilización para tiempos de crisis. Así, el ESM, temporalmente sustituto de los préstamos privados, proporcionó financiación condicional, sin embargo, el ESM no es un sustituto para un presupuesto de la Eurozona. Numerosos autores valoran el presupuesto de la Unión Europea y su repercusión en la Eurozona. La conveniencia o no de implementar un presupuesto exclusivo para los Estados que conforman la zona del euro es analizada por teóricos especializados en economía y en europeísmo.

149

Pisani-Ferry (2014:168), define el presupuesto de la Unión Europea como un sistema de asistencia mutua, que implica la delegación de algunas competencias a las instituciones centrales de la UE. No lo considera un presupuesto común. Cree firmemente que el desplazamiento de una parte significativa del gasto público nacional a la Eurozona constituiría un enorme paso hacia la integración europea. Tal decisión iría mucho más allá del tema de las políticas de estabilización macroeconómica, alcanzaría a aspectos fundamentales acerca de las preferencias nacionales, preferencias políticas, legitimidad democrática y diferencias históricas entre países. La colaboración en áreas como el medio ambiente, la defensa, los servicios de inteligencia y la política de refugiados y asilo nunca ha sido muy destacada, por este motivo es dudoso que los países estén dispuestos a federalizar su gestión. Además, no es seguro que esos pasos hacia la federalización fueran suficientes para lograr la estabilización macroeconómica en la Eurozona, porque el gasto correspondiente a estas áreas no está relacionado con el ciclo económico. Pisani-Ferry llega a la conclusión de que la construcción de un presupuesto federal no será posible a corto o medio plazo, por ese motivo la Eurozona seguirá siendo probablemente un modelo

híbrido en el que la política fiscal será nacional, pero la toma de decisiones sobre dicha política será compartida.

En la zona del euro, a falta de un presupuesto federal, la política fiscal agregada es el resultado de 19 políticas fiscales nacionales. El desafío consiste en dar sentido a estas políticas nacionales combinadas, por razones diferentes: Las políticas monetarias y fiscales interactúan de modo que cuando se debilitan las políticas fiscales, la demanda y, por ende, la inflación se expande, lo que podría desencadenar la necesidad de un ajuste de la política monetaria. Por lo tanto, las políticas fiscales nacionales influyen en otros Estados miembros que ven reflejados sus efectos en la política monetaria. La política fiscal puede complementar la política monetaria, que, cuando se ve limitada por el límite inferior cero (es decir, la incapacidad de seguir reduciendo el tipo de interés), se hace necesario activar la política fiscal para aumentar la inflación y la demanda. En tal situación, la suma de las políticas fiscales nacionales se vuelve particularmente importante puesto que tienen efectos transfronterizos directos. En tiempos normales, estos efectos directos son limitados y dependen del tamaño y la apertura de las economías afectadas. Sin embargo, en el límite inferior cero, un estímulo fiscal en un país tiene efectos inequívocos en las economías vecinas y la coordinación de las políticas fiscales resulta crucial para evitar una espiral deflacionista, aunque la experiencia ha sido insatisfactoria desde la creación del euro, puesto que la política fiscal de la zona del euro no ha desempeñado su función de estabilización macroeconómica desde el 2008, excepto en 2009 y 2011, por razones de supervivencia.

Reyes y Moslares (2010:13-39) explican que, desde su creación, la Eurozona ha mantenido una inflación promedio que apenas ha rebasado el 2%, y lejos de los pronósticos acerca de su fracaso, ha probado ser una divisa sumamente estable. En este contexto, se señala una responsabilidad del Banco Central Europeo en la crisis de 2009, por ejercer una política monetaria de una misma tasa para la zona, que resultaba alta para países con baja inflación como Alemania y muy baja para otros con fuertes presiones inflacionarias, como tradicionalmente ha sido el caso de los Estados más afectados por la crisis (Portugal, Italia, Grecia y España). De ello se infiere también que la disminución de la tasa de interés paulatina de 2000 a 2005 financió el auge en el sector de la construcción de aquellos países que durante la crisis experimentaron un colapso en su sector inmobiliario: España, Grecia e Irlanda. La sostenibilidad de la divisa europea ha dependido y dependerá de la voluntad política de los países que más aportan al PIB de la Eurozona. Este grupo lo encabeza Alemania, seguido por Francia, Italia, Holanda y España; juntos aportan más de 30% del PIB.

Para Reyes y Moslares, el paquete de rescate griego provocó dos fuerzas opuestas: la estabilidad monetaria basada en la cláusula de no rescate, ligada estrechamente a la independencia del Banco Central Europeo; y los peligros inflacionarios que se derivan de apoyar a gobiernos con desequilibrios fiscales excesivos. Hay tres factores que hacen



pensar que para algunos gobiernos existe el riesgo de bancarrota si no se adoptan en el futuro medidas tendentes a una fiscalidad común:

- a) Un muy bajo crecimiento económico con pocas posibilidades de recaudar;
- b) Alza de las tasas de interés reales, lo que oprimirá la demanda real y elevará los costos de la deuda, y
- c) Envejecimiento de la población en las economías industrializadas, que disparará los gastos en salud y pensiones.

El conjunto de herramientas de gobernanza europea no permite actualmente obtener una fiscalidad coordinada y estable, los diferentes presupuestos nacionales de los Estados miembros dificultan su consecución. La inclinación a acentuar, en lugar de atenuar, el ciclo de la política fiscal de la zona del euro no es resultado exclusivo de la crisis. En promedio, entre 1995 y 2008, tanto el impulso fiscal como la parte discrecional de la política fiscal fueron expansivos en las fases ascendentes y contractivas en fases descendentes del ciclo económico. Los resultados macroeconómicos globales de la zona del euro, permanentemente bajos, y las tasas de inflación, también bajas, son motivo suficiente para abogar por una mejora del sistema.

151

4. PRESUPUESTO PARA LA EUROZONA EN LA UNIÓN EUROPEA

A la vista de los argumentos analizados en los tres primeros epígrafes deducimos la insuficiencia de los actuales mecanismos de estabilización fiscal en la Eurozona. Los Estados miembros no logran ejecutar políticas de estabilización exitosas, razón suficiente para plantear la necesidad de disponer de una herramienta de estabilización fiscal, que ha de organizarse a nivel supranacional en la unión monetaria. El presupuesto de la Unión Europea no es lo suficientemente grande y consistente para realizar la función de estabilización (solo el 1% del PIB de la UE). La Eurozona necesita un presupuesto propio¹¹.

No se ha establecido un presupuesto para la Eurozona, pero si se han dado algunos pasos y se han realizado algunas propuestas y reflexiones, sin duda provocadas por la evidente necesidad de disponer de herramientas que contrarresten las deficiencias del actual presupuesto:

- ✓ La Eurozona ha establecido un mecanismo de estabilización fuera del marco presupuestario de la UE y los tratados de la UE: ESM (European Stability Mechanism o Mecanismo Europeo de Estabilidad).
- ✓ El Presidente de la Comisión Europea (CE), Jean-Claude Juncker, aboga por un seguro de desempleo en la Unión Europea (UE) como instrumento para amortiguar crisis económicas repentinas, aunque puso como condición la realización previa de reformas nacionales, lo que constituiría un hito en un futuro presupuesto de la Eurozona.

- ✓ Se ha planteado como indispensable la necesidad de garantizar que el sistema propuesto no establecerá transferencias permanentes de los contribuyentes a los beneficiarios.
- ✓ La política monetaria común de la UEM se ha de ajustar a las necesidades específicas de todos los países miembros.
- ✓ El presupuesto de la UE es demasiado pequeño para proporcionar una función de estabilización y no es suficientemente flexible.
- ✓ La única herramienta para combatir los choques asimétricos son las políticas fiscales nacionales.

En la actualidad, toda crisis económica en la UE nos lleva a un aumento de los déficits del presupuesto nacional que podrían poner en mayor peligro al país en términos de una mayor tasa de interés de su deuda. Actualmente, el presupuesto de la UE es claramente insuficiente y no permite establecer convenios con otros Estados debido a la facilidad con que surgen desacuerdos asimétricos, principalmente a causa de su pequeño tamaño, planificación rígida y enfoque completamente diferente. La idea de un presupuesto separado para la Eurozona es de particular interés y se ha convertido recientemente en objeto de un animado debate público en la Unión Europea. Podemos asegurar que ha sido el detonante que ha movido a la Comisión Europea a proponer nuevas soluciones en el ámbito de la gobernanza económica de la zona del euro, que ve en el federalismo fiscal y la unión fiscal el modo de aumentar la capacidad de la zona para hacer frente a futuras crisis económicas y financieras. Las condiciones actuales se traducen en escasez de posibilidades de introducir cambios reglamentarios e institucionales que aumenten significativamente la escala de las transferencias financieras entre los Estados miembros de la zona del euro.

A diferencia de la política monetaria, la política fiscal de la Eurozona no se determina a nivel central. Está descentralizada, ya que las autoridades de los Estados miembros tienen la competencia de darle forma y aplicarla. Estas autoridades tienen derecho a decidir por sí mismas sobre el tamaño y la estructura de los ingresos, así como sobre los gastos de las finanzas públicas, sin embargo, deben tener en cuenta las restricciones, principalmente, relativas a la relación entre el déficit presupuestario y el Producto Interior Bruto (PIB), la deuda pública y el PIB. La práctica ha demostrado que estas restricciones no son suficientes para limitar el proceso de endeudamiento de algunos Estados miembros. Esto fue particularmente evidente durante la crisis financiera de 2007-2009 y en los años siguientes. La experiencia relacionada con esta crisis ha puesto de manifiesto la debilidad de las soluciones institucionales y jurídicas existentes en la zona del euro.

La crisis también puso de manifiesto los problemas derivados de los desequilibrios macroeconómicos dentro de la Eurozona, que reflejan las debilidades estructurales de las economías y la menor competitividad de algunos países en relación con otros Estados miembros. En una situación en la que la política monetaria es establecida de manera



uniforme para toda la zona del euro por el Banco Central Europeo (BCE) y en la que sus Estados miembros, debido a la dimisión de sus monedas nacionales, ya no tienen la oportunidad de modificar el tipo de cambio de acuerdo con sus preferencias, la política fiscal se ha convertido en un instrumento clave para estabilizar la economía y en un elemento indispensable, fundamentalmente para atenuar las diversas perturbaciones, tanto internas como externas. Sin embargo, la práctica ha demostrado que una deuda pública demasiado elevada no sólo limita gravemente las posibilidades de utilizar activamente la política fiscal para combatir tales perturbaciones, sino que también puede amenazar la desintegración de la zona del euro y socavar gravemente la confianza en su moneda. En esta situación, la solución a este problema podría ser una integración más estrecha dentro de la zona del euro, en la dirección del llamado "federalismo fiscal". Esta medida permitiría a la zona del euro reforzar su resistencia ante futuras crisis y dar los primeros pasos de lo que sería un presupuesto para los estados que tienen el euro como moneda. Sin embargo, el itinerario seguido no se asemeja a esta propuesta.

Brooks (2014:110-124) considera que el federalismo fiscal suele definirse como un sistema de relaciones financieras entre el nivel central y otros niveles de gobierno en el Estado, en el que las autoridades centrales tienen un presupuesto robusto para desempeñar funciones que son importantes para todo el organismo estatal, y las autoridades regionales y los gobiernos locales gestionan presupuestos que desempeñan funciones que son importantes para las regiones individuales. En definitiva, el federalismo fiscal se percibe como una forma de dividir el riesgo entre las partes constituyentes del organismo federal. El gobierno central tiene que proporcionar principalmente seguridad implementando diversos programas de redistribución y estabilización a nivel federal.

153

Hallett (2017:179-188) señala que el federalismo fiscal introduce la distribución de riesgos, al llevar los excedentes regionales de los que están en tiempos de bonanza a los que no lo están, atendiendo a las tendencias económicas. El federalismo fiscal equilibra los riesgos partiendo de la división específica del poder entre los diferentes niveles de toma de decisiones de un Estado con una estructura federal, es decir, una estructura caracterizada por un alto grado de descentralización del poder y, al mismo tiempo, con una posición fuerte de las autoridades centrales en áreas reconocidas como comunes a todas las regiones, por ejemplo, la política exterior y de defensa, la seguridad pública y la política de redistribución del ingreso. El federalismo fiscal funciona a través de la aplicación de diversos instrumentos por el gobierno federal, principalmente impuestos federales, subsidios y transferencias financieras y materiales a grupos sociales y regiones.

El concepto de federalismo fiscal lo introdujo en la literatura económica Musgrave (1959), convertido en el tema de investigación de muchos autores diferentes, como E. Oates (1972) o Buchanan (1995:19-27).

Vayssière (2005:69) apunta que la idea del federalismo fiscal ya estuvo presente en los debates políticos que precedieron al inicio del proceso de integración económica en Europa Occidental a finales de la década de 1940 y principios de la de 1950. Las raíces del concepto de establecer un mercado común con una moneda supranacional se encuentran, entre otros, en el Manifiesto de Ventotene de 1941, cuyos autores fueron Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni, considerados padres fundadores de las Comunidades Europeas.

En la posguerra, el desarrollo de la idea federalista en Europa Occidental se basó en la convicción de que sólo la unión de los Estados en un único organismo político y económico federal fuerte podía evitar la repetición de las dos guerras mundiales. La idea federalista tuvo un impacto significativo en el inicio del proceso de integración europea en la década de 1950, aunque este proceso nunca ha alcanzado el nivel deseado por sus partidarios.

Dos documentos importantes publicados en la década de 1970 contenían propuestas sobre pasos concretos hacia el federalismo fiscal como requisito previo indispensable para la futura moneda común europea. El primero de estos documentos fue el llamado *Informe Werner* (1970), que realizó propuestas relativamente radicales para la construcción de la unión económica y monetaria en un plazo de diez años. Se suponía que el establecimiento de una moneda común y la centralización de la política monetaria a escala comunitaria irían acompañados de una coordinación aún más estrecha de las políticas fiscales de los Estados miembros. Es cierto que mencionó un cierto aumento del presupuesto común, pero comparativamente pequeño con los presupuestos nacionales.

El segundo documento, el *Informe McDougall* (1977), mencionado anteriormente, fue realizado por un grupo de expertos independientes escogidos por la entonces Comisión de las Comunidades Europeas, y proponía que el presupuesto común se incrementara durante el período prefederal desde el 0,7% al 2,5% del PIB y en la fase federal, hasta el 5%-7% del PIB total de los países que forman la unión monetaria. Se ha de destacar que esta propuesta se mostró insuficiente, ya que el presupuesto común sería pequeño si se compara con el presupuesto federal que representa entre el 20% y el 25% del PIB en los Estados Unidos.

Las décadas siguientes demostraron que estas propuestas para establecer en la Unión resultaron de imposible aplicación, principalmente por razones políticas. Las dificultades encontradas para la creación de una moneda común en los años setenta y la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la estabilización de los tipos de cambio estimularon la búsqueda de soluciones de integración más realistas. A finales de los años ochenta se emprendió otro intento de establecer una unión económica y monetaria. Un grupo de expertos encabezado por Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión Europea, dictó el documento llamado *Informe Delors*¹² (1989), que incluía propuestas de



acciones concretas. Se convirtió en la base para negociar las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en su parte relativa a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, en consecuencia, influyó mucho en la forma de la actual zona del euro. El principal mensaje que se obtuvo de este Informe fue la convicción de que una moneda común era posible sin una mayor integración presupuestaria ni un federalismo fiscal. Este enfoque pragmático fue el germen de la moneda común, emitida por un banco central supranacional, a pesar de que no se lograra establecer una unión política, lo que era necesario para crear una unión fiscal con un gran presupuesto común.

Los creadores de la actual zona del euro, fundamentados en estas motivaciones, llegaron a un consenso al suponer que los mercados financieros privados serían capaces de cubrir la falta de un presupuesto común y de instituciones federales. Se adoptó una solución en la que, dentro de la unión monetaria, una política monetaria única, definida a nivel central por el banco central supranacional, se acompaña de una política fiscal descentralizada, es decir, una política aplicada de forma independiente por los Estados miembros. Este consenso funcionó sin problemas durante los primeros años de la existencia del euro. Sus debilidades se hicieron claramente visibles en la crisis global que comenzó en los Estados Unidos en 2007 y luego se extendió a Europa y al resto del mundo.

155

Entre las importantes medidas anticrisis adoptadas en el seno de la Unión Europea (UE) figura la creación, en mayo de 2010, del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que posteriormente se transformó en una solución permanente en forma de Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) a partir de septiembre de 2012, en virtud de un tratado intergubernamental, que constituye una fuente de apoyo financiero para los países afectados por la crisis. El sistema bancario de la zona del euro se ve reforzado gracias a la puesta en marcha de un supervisor bancario y a la adopción de normas de actuación para los bancos en quiebra.

Todas estas medidas han demostrado ser una respuesta bastante eficaz a la crisis, pero no constituyen una solución sistémica. Podemos decir que sólo la unión monetaria es plenamente operativa en la zona del euro en su forma actual. Tras renunciar a la soberanía en el ámbito de la política monetaria y al derecho a emitir su propia moneda, los Estados miembros no han adoptado ninguna medida más. Renunciaron a utilizar la devaluación de la moneda y su propia política monetaria para bajar los tipos de interés con el fin de estimular el consumo y la inversión y las exportaciones. Su actuación fue limitada en otras materias de política macroeconómica, especialmente en el área de la política fiscal.

Teniendo en cuenta la experiencia de la zona del euro en relación con la crisis financiera de 2007-2009 y la crisis de endeudamiento público, en junio de 2015, se publicó el *Informe de los Cinco Presidentes*¹³ (CE 2015), que contiene propuestas de acción para completar la Unión Económica y Monetaria de Europa. En el documento se señaló que

es necesario avanzar hacia una unión fiscal para garantizar tanto la estabilidad presupuestaria a largo plazo como un mecanismo de estabilización fiscal.

En el primer semestre de 2017, la Comisión Europea (CE) presentó varios estudios que contenían propuestas sobre las orientaciones para una mayor integración en la UE. Estas propuestas generales fueron seguidas por los *Documentos de la Comisión publicados el 6 de diciembre de 2017*. Los principales documentos se refieren a lo siguiente:

- ✓ Nuevas medidas para completar la Unión Económica y Monetaria de Europa.
- ✓ Nuevos instrumentos presupuestarios para una Eurozona estable dentro de la UE.
- ✓ Un Ministro Europeo de Economía y Finanzas.
- ✓ El establecimiento del Fondo Monetario Europeo.

La aplicación práctica de estas propuestas no será un proceso fácil, pero, en última instancia, sería un cambio bastante significativo en comparación con el papel que ha desempeñado hasta ahora el presupuesto general de la UE. El presupuesto ha evolucionado gradualmente, a medida que el proceso de integración económica y política en otras áreas se ha ido expandiendo durante las últimas décadas. Esto fue acompañado de la asignación de fondos crecientes del presupuesto de la UE para apoyar la cohesión económica y social, así como para objetivos como la investigación y el desarrollo, el transporte, la educación y la asistencia a los países menos desarrollados.

El gasto en apoyo de la política de cohesión cobró especial importancia tras la ampliación de la UE para incluir a los países de Europa Central y Oriental. A pesar de estos cambios, el presupuesto general de la UE sigue siendo relativamente pequeño, ya que su gasto no supera el 1% del PIB de la Unión en su conjunto y es inferior al 2% del gasto público total ejecutado por todos los Estados miembros.

Se puede concluir que, en términos relativos, los presupuestos de los países miembros (todo el sector de las finanzas públicas) son muy superiores al presupuesto de la UE, ya que, por ejemplo, en 2016, el gasto de los mismos oscilaba entre el 28% del PIB en Irlanda y el 55% del PIB en Finlandia o Francia, mientras que, en el caso de toda la zona del euro, este porcentaje era del 47,6% del PIB, según confirma Eurostat, (2017).

El Presupuesto de la UE desempeña muchas menos funciones que los presupuestos de los Estados miembros. Por lo tanto, tiene recursos relativamente mucho más pequeños. Además, la UE se ha encontrado en general con una fuerte oposición por parte de los Estados miembros que son contribuyentes netos a este presupuesto. En lo concerniente a si son realmente necesarios dos presupuestos separados, a saber, el presupuesto general de la UE y de la zona del euro, y si todas las funciones que cumpliría el presupuesto de la zona del euro pueden ser realizadas con el presupuesto actual de la Unión, encontramos la opinión de varios teóricos.

Wolff (2017) llama la atención sobre el hecho de que, tras la salida del Reino Unido de la UE, la participación de la Eurozona en la creación del PIB de la Unión en su conjunto



ascenderá al 85% y la de toda la población al 76%. A primera vista, significaría que el presupuesto de la UE es, verdaderamente, el presupuesto de la zona del euro, pero no hay que olvidar que el presupuesto de la UE en su forma actual es de gran importancia para los Estados miembros de Europa Central y Oriental. Además, con recursos relativamente modestos, el presupuesto general de la UE no puede desempeñar las funciones de redistribución y estabilización, a mayor escala, en beneficio de los países de la zona del euro.

Geeroms (2017:219-230) subraya que el debate sobre un presupuesto separado para la Eurozona ha cobrado impulso tras las propuestas presentadas por el actual Presidente francés Emmanuel Macron durante su campaña para las elecciones presidenciales de mayo de 2017 y después de las elecciones. Estas propuestas, relativas a la profundización de la integración en la UE, siguen formando parte del programa del Gobierno francés. La cuestión de un presupuesto separado para la Eurozona y la creación del cargo de Ministro de Economía y Finanzas de la Eurozona ha sido hasta ahora la que ha suscitado mayor debate y controversia.

La propuesta de Emmanuel Macron plantea un presupuesto que cumpliría tres funciones específicas principales, destaca Geeroms: invertir en el desarrollo, proporcionar apoyo financiero urgente a los Estados miembros y responder a las crisis económicas. La utilización de los fondos de este presupuesto estaría condicionada al cumplimiento por parte de los Estados miembros de normas comunes en el ámbito de las políticas fiscales y sociales con el fin de evitar el dumping en la zona del euro. El Ministro de Economía y Finanzas propuesto sería responsable del presupuesto de la Eurozona. El ministro estaría sujeto al control del parlamento de la Eurozona, similar al del Parlamento Europeo. Estas soluciones irían acompañadas del establecimiento de un conjunto de derechos sociales europeos básicos, que se definirían mediante normas mínimas relativas al derecho a la educación, la protección de la salud, el seguro de desempleo o el salario mínimo, teniendo en cuenta los diversos niveles de desarrollo de los Estados miembros. Un presupuesto separado para la zona del euro apoyaría a los países con los mayores problemas económicos.

157

Rodrik (2017) considera las propuestas del presidente Macron como un paso ambicioso hacia una unión fiscal en la Eurozona. La unión garantizaría transferencias fiscales permanentes de los países económicamente más fuertes a los que tienen problemas de funcionamiento en el ámbito de la política monetaria única. Un presupuesto separado para la zona del euro, que se financiaría con los ingresos fiscales de los Estados miembros, estaría sujeto al escrutinio de un parlamento separado. La unificación fiscal propuesta por Macron permitiría a países como Francia aumentar el gasto en infraestructuras y crear nuevos puestos de trabajo sin tener que superar los límites del déficit presupuestario.

Schmidt (2017) presentó un enfoque diferente del concepto de un presupuesto separado para la zona del euro, que señala que el establecimiento de tal presupuesto o régimen de seguro de desempleo a nivel de la zona del euro será una fuente de conflictos futuros entre los países miembros. Los responsables nacionales de la toma de decisiones, que defienden los intereses de sus Estados, no podrán impedir la transformación de tales acuerdos en un sistema permanente de transferencias asimétricas. Con el fin de evitar posibles conflictos, que socavarían el proyecto de integración, todas las reformas institucionales propuestas en el marco de la cooperación francoalemana deberían someterse a una prueba de sostenibilidad estricta. Los responsables europeos de la toma de decisiones tendrían que demostrar que existe coherencia entre el poder de decisión y los compromisos derivados de las decisiones adoptadas. Según Schmidt, sería ingenuo pensar que los Estados miembros no repercutirían los costes de sus decisiones a otros Estados miembros si pudieran hacerlo. Mientras las sociedades de los Estados miembros estén a favor de mantener la soberanía nacional en materia de política fiscal, un sistema de responsabilidad compartida es una solución poco realista. También es importante que la introducción de un sistema de este tipo desincentive a los gobiernos a llevar a cabo reformas estructurales.

158

El carácter relativamente radical de la propuesta presentada por el Presidente de Francia en relación con un presupuesto para el euro ha sido un factor motivador para otros políticos y otros investigadores que analizan las alternativas a esta propuesta. Una de las ideas más debatidas, de entre las que no respaldan a Macron, es la de reforzar el ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y paulatinamente transformarlo en FEM (Fondo Monetario Europeo). La diferencia clave entre el presupuesto y estos conceptos es que un presupuesto separado para la Eurozona significaría que tendría sus propios gastos específicos y medios de recaudación de ingresos.

El ESM, en cooperación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha participado hasta ahora en la prestación de apoyo financiero a los Estados miembros de la zona del euro que tenían los mayores problemas para obtener fondos en los mercados financieros. En marzo de 2017, el Ministro de Finanzas alemán propuso aumentar las posibilidades del ESM transformándolo en el FEM. En su propuesta, Schäuble señaló que cualquier nuevo programa de ayuda en beneficio de los países de la Eurozona debería ser implementado sin la participación del FMI (Fondo Monetario Internacional) y sólo con las fuerzas de los países de la Eurozona. En su opinión, la transformación del ESM en FEM contribuiría a reducir el riesgo de futuras crisis en la zona del euro, ya que ésta supervisaría el Estado de las finanzas públicas de todos sus Estados miembros. Sin embargo, la actuación de la Comisión Europea en este ámbito en relación con algunos Estados miembros fue percibida a veces por Alemania como demasiado endeble. El establecimiento de un FEM garantizaría una acción disciplinaria más eficaz sobre las políticas fiscales de los distintos países y reduciría el riesgo de crisis en la zona del euro. Boone (2017) señaló que el papel de los futuros FEM propuestos se limitaría a la gestión de crisis en la zona del euro. Sólo proporcionaría una seguridad relativamente modesta a



cambio de la posibilidad de interferir en la política económica, es decir, sería algo que el ex presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, describió una vez como "federalismo por excepción". En lugar de eso, como sugiere Boone, la zona del euro debería ir hacia el federalismo fiscal, lo que significaría que se crearía un verdadero presupuesto común. Esto sería crucial para dar forma a la política macroeconómica en la zona. A su vez, el BCE estaría libre de asumir la desconcertante responsabilidad en caso de crisis. Según Boone, la idea de la FEM, presentada por Schäuble, tiene por objeto obligar a los países endeudados a llevar a cabo una política de ajuste unilateral y a menudo mal concebida, similar a la del marco actual. Para garantizar la estabilidad económica y política de la zona del euro, necesita un presupuesto capaz de apoyar las inversiones en períodos de condiciones económicas más débiles y de garantizar al menos un número limitado de transferencias temporales a través de un régimen especial de seguro de desempleo.

La herramienta en forma de ESM, que resultó de la crisis, como señalan Barbieri y Vallé (2017), tiene un alcance demasiado estrecho y, además, no tiene suficiente legitimidad democrática. En su opinión, el ESM debería estar subordinado a la UE y convertirse en el núcleo del presupuesto de la Eurozona gestionado por un Ministro de Finanzas competente de esta zona y sujeto al control de la Cámara de la Eurozona en el Parlamento Europeo. Este presupuesto federal inicial debería cumplir tres funciones clave: proporcionar gestión durante la crisis (como el ESM ha hecho hasta ahora para apoyar al sistema financiero), estabilidad macroeconómica en caso de crisis regional (seguro contra el desempleo), y apoyo financiero a los Estados miembros con cargo a un fondo especial que persigue el objetivo de convergencia dentro de la unión monetaria.

159

En numerosas ocasiones, el presidente francés Emmanuel Macron se había declarado a favor de la idea de una Europa multivelocidad y había defendido su exigencia de que los países de la "vanguardia" abrieran el camino hacia la profundización de la integración en el seno de la UE. Refiriéndose a estas demandas, la Canciller Angela Merkel subrayó que Alemania podría apoyar la idea de un presupuesto separado para la zona del euro, de modo que fuera posible transferir fondos a los Estados miembros más débiles de la zona del euro que necesiten ayuda para llevar a cabo reformas económicas difíciles. Sin embargo, serían cantidades pequeñas para empezar, que podrían utilizarse para apoyar a los reformistas. Esto significa que Alemania, al igual que otros países miembros, se opone firmemente a las transferencias fiscales significativas dentro de la zona del euro. Los alemanes son escépticos sobre esta idea. En esta situación se nos plantea una pregunta: las razones que justifican el fuerte apoyo de Francia a un presupuesto separado para la zona del euro, cercanas al federalismo fiscal de escala americana, llevarían aparejadas como consecuencias el tener que soportar una carga económica mucho mayor que la actual. En respuesta a esta cuestión, se puede decir que probablemente Francia no espera un escenario tan negativo y asume que el establecimiento de un mecanismo más fuerte de redistribución fiscal en la Eurozona podría ser una forma de mitigar los problemas que afectan a algunos Estados miembros.

Los partidarios de la unión fiscal proponen varias soluciones en el contexto de las fuentes de ingresos que constituirían el presupuesto común de la zona del euro. Por ejemplo, Ruiz Devesa (2016) propone que los ingresos del Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) y del Impuesto sobre el Dióxido de Carbono (impuesto CO2) se transfieran a este presupuesto. Además, este presupuesto podría recibir una parte de los ingresos fiscales utilizando una solución uniforme a escala de la UE en forma de la denominada "base imponible consolidada del impuesto de sociedades" si la solución se aplicara en toda la Unión. La fuente de ingresos también podría formar parte de los ingresos procedentes del IVA (aparte de los que figuran en el presupuesto general de la UE) y del impuesto sobre los viajes aéreos fuera de la UE, así como de los beneficios obtenidos por el BCE. A este respecto, cabe señalar que todas estas fuentes se debatieron en el período en que se crearon las actuales perspectivas financieras para 2014-2020 como posible nuevo ingreso para el presupuesto general de la UE. Estas propuestas no recibieron suficiente apoyo de los Estados miembros y, en consecuencia, la gama de fuentes de ingresos para este presupuesto permaneció inalterada.

160

Las posibilidades de que el presupuesto de la Eurozona se alimente de las fuentes mencionadas son todavía bastante escasas. Por ejemplo, por lo que se refiere al impuesto sobre las transacciones financieras, hasta ahora únicamente algunos países de la UE, incluida sólo una parte de los países pertenecientes a la zona del euro, han manifestado interés en su aplicación en el marco de la denominada "cooperación reforzada"². Por otra parte, en lo que respecta a los demás impuestos indicados, el obstáculo fundamental se reduce a la negativa de los Estados miembros a limitar los presupuestos nacionales que se derivarían de tal cambio. Además, es poco probable que se obtenga el consentimiento de los demás miembros de la UE que no pertenecen a la zona del euro para dicha modificación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, necesaria para establecer un presupuesto separado para la zona del euro.

Suponiendo que, sin una unión fiscal, la unión monetaria sea incompleta, Demertzis y Wolff (2016) postulan tres pasos para lograr una mayor centralización de las funciones presupuestarias en la zona del euro. La adopción de cada uno de estos tres pasos debe ir precedida de ciertas condiciones previas. Los avances en el ámbito de la integración fiscal deben ser necesariamente una cuestión de confianza entre los Estados miembros que, sin embargo, sigue siendo escasa.

- ✓ El primer paso sería completar la unión bancaria y establecer una norma más fiable de que la Eurozona y sus Estados miembros no son responsables de las obligaciones de los demás Estados miembros (cláusula de no rescate).
- ✓ El segundo paso consistiría en crear fondos para financiar bienes públicos e inversiones en la Eurozona, en particular, el marco para el apoyo financiero a los Estados miembros en la lucha contra las grandes crisis económicas. Sería necesario revisar el presupuesto general de la UE y dotarlo de ingresos adicionales. Para afrontar mejor las perturbaciones específicas de cada país, una



condición importante sería lograr la convergencia estructural adecuada de sus economías.

- ✓ El tercer paso sería transferir una cantidad significativa del gasto público al nivel central, permitiría la plena eficacia de la función de estabilización presupuestaria en la zona del euro. Para que esta medida sea posible, deben reducirse las divergencias económicas reales entre los países de la Eurozona. También sería necesario establecer una unión política adecuada con legitimidad democrática.

Estos pasos llevarían a un nivel de integración política muy diferente al actual. Dado el alcance de las acciones necesarias para la aplicación de estas medidas, especialmente la segunda y tercera, cabe destacar que la gran escala de transferencia al nivel central tanto de los recursos presupuestarios como de los poderes nacionales, pone en tela de juicio la posibilidad de realizar estos cambios en un futuro previsible,

Señala Eijffinger (2017) que la unión fiscal no es sólo un mecanismo de reparto de la deuda actual y de la deuda nueva, también debe establecer las condiciones para la toma de decisiones a nivel nacional en el ámbito de la política fiscal, incluidas las normas presupuestarias pertinentes. Es necesario que los países de la Eurozona hicieran una renuncia de parte de su soberanía nacional. La unión fiscal, según Eijffinger, es la única solución real a los problemas estructurales de la Eurozona. Mantener lo que es ahora, incluido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, significará que el destino del euro sufrirá crisis cíclicas.

161

Sandbu (2017) subraya que la única razón real para establecer un presupuesto común y obtener préstamos sería financiar proyectos de interés mutuo para todos los Estados miembros. Sin embargo, sería difícil responder a la pregunta de por qué esto se aplicaría específicamente a la zona del euro. Si el objetivo es ejecutar estos proyectos, sería mejor aumentar el volumen y la eficacia de la financiación con cargo al presupuesto general de la UE. La experiencia negativa relacionada con la crisis puso de manifiesto la necesidad de complementar el marco fiscal basado en normas a nivel de la UE, con reglamentos vinculantes a nivel nacional, para apoyar políticas fiscales sólidas en todos los Estados miembros y crear un mecanismo sostenible contra la aparición de déficit excesivos. Sin embargo, resultó que el Consejo Europeo, en su reunión de diciembre de 2011, no logró llegar a un acuerdo sobre la aplicación del método comunitario a tal efecto.

En esta situación, los Estados miembros que deseaban adoptar tales normas nacionales iniciaron la cooperación intergubernamental, que condujo a la celebración en 2012 del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (TSCG).¹⁴ Su Título III nos dice que el "pacto fiscal" es vinculante para los Estados miembros de la Eurozona. Establece la obligación de incorporar en las disposiciones nacionales permanentes, preferiblemente constitucionales, una norma de presupuesto equilibrado en términos estructurales, dotada de un mecanismo de corrección que se

activa automáticamente en caso de desviación significativa. Significa que el Pacto Fiscal, al ser un efecto de la cooperación intergubernamental, se consideró sólo como un mecanismo temporal. El enfoque intergubernamental utilizado para la adopción del TSCG fue una forma de adoptar las medidas necesarias sin demora cuando, en plena crisis económica y financiera, el progreso en la aplicación del método comunitario se vio bloqueado en el Consejo Europeo,

Quienes se oponen al Pacto Fiscal señalan que su consagración en el marco jurídico de la UE restringirá la capacidad de los Estados miembros para responder al ciclo económico a través de la política fiscal y comprometerá a los países de la UE en una austeridad permanente. Después de una década de estancamiento, algunos autores ven la austeridad como una ideología fallida, con evidencia acumulada que muestra que las crisis económicas son desencadenadas y prolongadas por los programas de austeridad. En 2013, un grupo muy numeroso de economistas de varios países de la UE, así como de países de fuera de la UE, publicaron en el *Financial Times*¹⁵ una advertencia de que las políticas de austeridad podrían causar graves daños a las perspectivas económicas de la Eurozona. Arestis y otro grupo de economistas (2017) también publicó un llamamiento contra la inclusión del Pacto Fiscal en los tratados europeos o en el derecho derivado de la UE. Los autores del llamamiento hacen hincapié en que sería contraproducente e indeseable hacerlo, ya que reforzaría el entorno deflacionista habitual.

162

En general, puede decirse que el tema del Pacto Fiscal refleja el ya mencionado y significativo conflicto de intereses entre los países de la Eurozona, conflicto que afecta a la dirección y velocidad de las reformas: En el discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 13 de septiembre de 2017 ante el Parlamento Europeo, Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea (CE), se opuso a la creación de estructuras paralelas para la Eurozona, además de las ya existentes en la UE, incluida la idea de crear un parlamento separado para la Eurozona. Destacó que el parlamento para esta zona es el Parlamento Europeo. La dirección de los cambios presentados en el discurso indica que la CE es favorable a no separar la Eurozona del resto de los países de la UE mediante el establecimiento de un presupuesto y un parlamento separados para ello.

Las *Propuestas de la Comisión Europea*, publicadas el 6 de diciembre de 2017, muestran que se van a realizar cambios significativos en el sistema de gobernanza de la Eurozona, aunque no serán tan radicales como las propuestas por los partidarios del federalismo fiscal. La Comisión ha abogado por la supervisión a cargo del nuevo Ministro de Hacienda y Economía de la zona del euro. Este ministro no sólo sería un Comisario, sino también un miembro del Eurogrupo. Puede establecerse en el artículo 1 del Protocolo nº 12 (anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.



Esta situación no cambiará en poco tiempo, un presupuesto separado para la zona del euro no va a ser una realidad por el momento. La propuesta franco-alemana consiste en establecer un presupuesto para la Eurozona en 2021 en el marco de la UE para promover la competitividad, la convergencia y la estabilización de la Eurozona, tal y como se establece en la denominada *Declaración de Meseberg de 2018*¹⁶, acordada por el presidente francés Emmanuel Macron y la canciller alemana Angela Merkel el 19 de junio de 2018. De acuerdo con la Declaración, las decisiones sobre la financiación deben tener en cuenta las negociaciones para el próximo marco financiero plurianual:

- Los recursos provendrían de las contribuciones nacionales, la asignación de los ingresos fiscales y los recursos europeos.
- El presupuesto de la Eurozona sería plurianual y apoyaría la competitividad y la convergencia mediante la inversión en innovación y capital humano.
- Podría financiar nuevas inversiones y sustituir el gasto nacional.
- Las decisiones estratégicas sobre el presupuesto de la Eurozona serían tomadas por los países de la Eurozona y las decisiones sobre los gastos deberían ser ejecutadas por la CE.

Al analizar esta propuesta, cabe señalar que no se ha indicado el tamaño de un presupuesto separado para la zona del euro ni las fuentes específicas de financiación del mismo. Puede suponerse que ambas cuestiones pueden ser objeto de un grave conflicto entre los países de la zona del euro, así como entre ellos y otros Estados miembros de la UE. Lo cierto es que la Declaración de Meseberg es un gesto simbólico. Si se examina, se queda muy lejos de las ambiciones del presidente francés.

163

Finalmente Merkel ha impuesto la mayoría de sus tesis y sólo ha aceptado cambios cosméticos, que a juicio de muchos economistas resultan insuficientes para garantizar la supervivencia a largo plazo de la Eurozona. También la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde, manifestó que el pacto franco-alemán no tenía el alcance suficiente para poder ser implementado.

5. NUEVOS CAMINOS EN POLÍTICA PRESUPUESTARIA ECONÓMICA EUROPEA

La Comisión, en su *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo (Estrasburgo 2019)*¹⁷ declara que la fiscalidad es fundamental para el funcionamiento de nuestra sociedad y un instrumento clave de política pública en todos los niveles de gobernanza. Para las administraciones es la principal fuente de ingresos, y su papel es central a la hora de garantizar una economía eficiente y estable en una sociedad justa e integradora. Las medidas de coordinación y organización de las legislaciones nacionales en materia fiscal son un instrumento político importante en la UE, dentro de

los límites fijados por los Tratados y de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Por eso, ya en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) se sentaban las bases jurídicas para este tipo de medidas como elemento necesario para la integración europea. En un principio, la política fiscal de la UE se centró principalmente en eliminar obstáculos al mercado único y prevenir falseamientos de la competencia. A ello debemos éxitos tales como la legislación que reduce al mínimo la doble imposición para las empresas transfronterizas, decisivos para la construcción del mercado interior.

La legislación fiscal ha estado estrechamente vinculada a la soberanía nacional debido a su papel a la hora de decidir sobre ingresos, presupuestos y políticas nacionales. Los Estados miembros han defendido dicha soberanía y considerado la toma de decisiones por unanimidad, con la consiguiente posibilidad de veto, como medio de protegerla. El resultado es que los Tratados mantienen la norma general de que, sobre propuestas en materia fiscal, el Consejo decida por unanimidad antes de que puedan adoptarse para toda la UE, requisito más idóneo para una Unión más pequeña y con un grado limitado de integración, una economía más tradicional y con menos desafíos transfronterizos.

164

En la UE y en el mundo en general, han surgido nuevos retos que ponen de manifiesto los límites de la unanimidad en la política fiscal y presupuestaria tanto europea como nacional. En la UE moderna, más grande e integrada, ya no funciona un planteamiento puramente nacional de la fiscalidad, y la unanimidad no es un medio ni práctico ni eficaz de tomar decisiones. Los intereses nacionales y comunes están entrelazados. La creciente movilidad de empresas y ciudadanos implica que las decisiones fiscales de un Estado miembro pueden afectar a los ingresos de los demás y a su margen para tomar sus propias decisiones de política fiscal y presupuestaria. La globalización y la digitalización han creado retos comunes que exigen soluciones comunes.

Para seguir el ritmo de un entorno en rápida evolución como el actual, la política fiscal de la UE debe ser capaz de reaccionar y adaptarse con rapidez. Ahora bien, eso no es posible con la unanimidad como regla. El voto por mayoría cualificada es de rigor hoy día incluso en políticas no menos delicadas que la fiscal.¹⁸ Pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en otras materias no fue algo que los Estados miembros aceptaran de buen grado en ocasiones. Lo hicieron porque se dieron cuenta de que la UE necesitaba herramientas de decisión eficaces para responder a los retos de la actualidad y materializar los beneficios del mercado único y de la Unión Económica y Monetaria en general. Sin ese cambio no hubieran sido posibles algunos de los logros más importantes de la integración europea en las últimas décadas.

El paso a la mayoría cualificada para la mayoría de las decisiones relacionadas con el mercado único, consecuencia del *Acta Única Europea de 1986*¹⁹, actuó como principal catalizador para la culminación de ese emblemático proyecto y generó en la Comunidad una dinámica nueva, que arrojó resultados sin precedentes. Además, la fiscalidad es uno



de los pocos ámbitos en los que las decisiones siguen adoptándose a través de un procedimiento legislativo especial. Hoy en día, y desde 1958, el Consejo adopta las iniciativas de la UE sobre fiscalidad a propuesta de la Comisión; el Parlamento Europeo tiene una función meramente consultiva. Excluir al Parlamento Europeo, elegido por sufragio directo, de la toma de decisiones en un ámbito tan importante como el de la fiscalidad es incompatible con los objetivos democráticos de la Unión. Pasar al procedimiento legislativo ordinario acabaría con este déficit democrático. La Comisión, aboga en la citada Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo (Estrasburgo 2019) por un sistema fiscal y presupuestario europeo más justo y eficiente.

En sus *Discursos Sobre el Estado de la Unión de 2017 y 2018*, el presidente Juncker realizó algunas propuestas favorables al voto por mayoría cualificada en determinados temas, entre ellos el relativo a determinadas cuestiones de fiscalidad. A su vez, los planes presupuestarios que la Comisión presentó en mayo de 2018 ofrecieron dos opciones: perseguir las ambiciones de la Unión Europea en el marco estricto del presupuesto existente o bien aumentar la capacidad presupuestaria de la Unión Europea para ayudarla a hacer realidad estas ambiciones. La Comisión se mostró partidaria de la segunda opción.

165

La fiscalidad y fortaleza presupuestaria son fundamentales para crear un mercado único fuerte y dinámico, que apoye a las empresas, atraiga a los inversores y pueda competir con los mercados mundiales más poderosos, es fundamental para el crecimiento y el empleo. Sin embargo, están estrechamente ligados a la soberanía nacional. Al igual que los presupuestos, los Estados miembros consideran que los impuestos están directamente vinculados a opciones eminentemente políticas y que obligan a rendir cuentas ante los electorados nacionales. Las autoridades de los Estados miembros son totalmente responsables de la recaudación y el control de los impuestos en sus territorios para responder ante necesidades presupuestarias.

El Eurobarómetro²⁰, en encuesta realizada entre el 9 y el 18 de abril de 2016, en la que 27.969 personas de toda la Unión Europea fueron encuestadas, muestra representativa del conjunto de la población, acerca de la lucha contra el fraude fiscal, tres cuartas partes de las personas encuestadas consideraron que la actuación es prioritaria para la UE en lo que concierne a este tema. Bien es cierto que, dentro del mercado único, empresas y consumidores cuentan con un conjunto de normas y reglamentaciones comunes y sin frontera alguna. Pero, cuando se trata de abordar eficazmente las deficiencias y avanzar hacia objetivos comunes, la política fiscal de la UE no puede depender de la indignación pública o de los planes de socios externos. El ritmo que debe seguir la política fiscal de la UE tiene que corresponderse con la ambición de los objetivos que apoya. Para configurar un marco fiscal orientado al futuro y responder con éxito ante nuevos desafíos, los Estados miembros deben poder adoptar las medidas adecuadas en el momento

oportuno. Para que eso sea posible, hace falta un proceso de toma de decisiones más eficaces y herramientas adecuadas, como un presupuesto acorde con la situación actual.

La contribución del Parlamento Europeo, al pasar a la mayoría cualificada en el proceso legislativo ordinario, permitiría que éste contribuyera plenamente a formular la política fiscal y presupuestaria de la UE. El Parlamento Europeo, no sometido a presiones ni intereses nacionales, podría aportar una contribución original a las negociaciones fiscales, que reflejaría mejor las necesidades de la Unión en su conjunto. Un Parlamento Europeo que tuviera el mismo peso a la hora de decidir la configuración final de las iniciativas de política presupuestaria de la UE ayudaría a crear un ambiente propicio para que los Estados miembros negociasen con seriedad. En último término, pasar al voto por mayoría cualificada en el procedimiento legislativo ordinario podría dar lugar a resultados más eficaces, pertinentes y ambiciosos para la política fiscal de la UE.

El presupuesto europeo ha dado claras muestras de no ser suficientemente capaz de afrontar las secuelas de la crisis en las economías de los Estados miembros. La rigidez en el uso de los recursos financieros por parte de la Comisión y un uso sujeto a una normativa recelosa de todo lo que no tuviese supervisión, cuando menos, o control por parte de los gobiernos nacionales, han sido las razones que han llevado a su escasa viabilidad. El presupuesto debe ser clave para establecer esta Política Económica Común. La simplificación y flexibilización del uso de los recursos financieros permitiría la actuación de un "Ministro de Economía y Finanzas" de la Unión. Su interés estaría por encima de los "localismos nacionales". Esta situación sería la deseable a medio plazo.

En el corto plazo, se podrían modificar las normas existentes. Los reglamentos de uso de los fondos redistributivos y el Reglamento Financiero pueden revisarse con el propósito de generalizar los programas y proyectos de interés comunitario, financiados al 100% por la UE y gestionados por la Comisión Europea. Como posibles líneas de reforma podemos citar las políticas denominadas "comunes" por los sucesivos tratados. Son aquellas que sitúan las competencias derivadas de las mismas en el nivel supranacional, esto es, en las instituciones europeas. Permitiría ir configurando un conjunto de acciones de política económica de interés general o común para toda la Unión, alejada de la coordinación de las políticas nacionales actual. El incremento de las acciones de interés comunitario permitiría a la Comisión tomar medidas económicas anticiclo y fomentar el crecimiento económico para luchar contra el desempleo.

Propuestas del Parlamento Europeo.²¹ El 16 de febrero de 2017, los eurodiputados aprobaron tres informes en los que exponían cómo creían que la UE debía reformarse para robustecer su capacidad de actuar, restablecer la confianza de las personas y hacer que la economía fuera más resistente.



La primera resolución, preparada por Mercedes Bresso (S&D, Italia) y Elmar Brok (PPE, Alemania) se centró en aprovechar al máximo el Tratado de Lisboa. Entre otros cambios propuso:

- ✓ Convertir al Consejo de Ministros en una auténtica segunda cámara legislativa, en la que sus formaciones especializadas ejercerían de órganos preparatorios a semejanza de las comisiones del Parlamento.
- ✓ Cada Estado miembro debería presentar al menos tres candidatos, de ambos sexos, que el presidente electo o la presidenta electa puedan considerar para cubrir cargos en su Comisión.
- ✓ El Consejo debería decidir únicamente por mayoría cualificada, siempre que ello sea posible conforme a los Tratados, para evitar el bloqueo de importantes iniciativas legislativas y acelerar el proceso legislativo.
- ✓ Impulsar la idea de un salario mínimo determinado por cada Estado miembro y estudiar las posibilidades de un régimen de prestaciones de desempleo mínimas.

La segunda resolución, preparada por Guy Verhofstadt (ALDE, Bélgica), evaluó cómo ir más allá de lo previsto con los instrumentos disponibles y planteó varias reformas del Tratado de Lisboa, en las áreas de gobernanza económica, política exterior, derechos fundamentales y transparencia. Plantea, por ejemplo:

- ✓ Crear un Ministro de Finanzas comunitario y dar a la Comisión Europea el poder de diseñar y aplicar una política económica común, apoyada en un verdadero presupuesto propio para el área del euro.
- ✓ El Parlamento Europeo debe tener una única sede.
- ✓ El tamaño de la Comisión debe reducirse considerablemente, incluyendo el número de vicepresidentes a dos, para Hacienda y Asuntos Exteriores.
- ✓ Permitir a los ciudadanos de todos los países de la UE votar en las elecciones europeas a los candidatos a presidente de la Comisión.

El texto de Reimer Böge (PPE, Alemania) y Pervenche Berès (S&D, Francia) propuso una estrategia de convergencia para las economías de la moneda única y hacerlas al mismo tiempo más resistentes a los shocks externos. Planteó, con este fin, una dotación presupuestaria específica de la Eurozona, financiada por sus miembros y disponible bajo condiciones claras. Entre los elementos clave:

- ✓ Una capacidad presupuestaria consistente en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) y fondos adicionales aportados por los miembros del euro.
- ✓ Un Fondo Monetario Europeo (que debería desarrollarse gradualmente a partir del ESM) con capacidad de préstamo y de endeudamiento y un mandato claramente definido para permitirle absorber sacudidas económicas.
- ✓ Un código de convergencia: cinco años para alcanzar criterios de convergencia en fiscalidad, mercado laboral, inversión, productividad y cohesión social.
- ✓ En materia de gobernanza, un papel más relevante para el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, fusión de la presidencia del Eurogrupo y de la cartera

de Asuntos Económicos y Monetarios en la Comisión, más un ministro de Finanzas y Hacienda dentro de la Comisión.

El 1 de marzo de 2017 la Comisión Europea publicó su reflexión sobre el futuro de la UE, en la que planteó cinco posibles escenarios.

- ✓ Mantener las políticas actuales.
- ✓ Centrarse en el mercado único y eliminar los obstáculos al comercio.
- ✓ Permitir que los países de la UE se integren a diferentes niveles para que los que deseen progresar en un área puedan hacerlo sin tener que esperar a otros.
- ✓ Seleccionar un número limitado de áreas para una mayor integración, pero hacer menos en otros campos de política.
- ✓ Más integración en la mayoría de las áreas políticas.

Podemos sacar en conclusión de las propuestas expuestas por los representantes de la Comisión Europea que las posibles líneas de reforma pueden ser compendiados en los siguientes puntos:

- Crear un Ministro de Economía y Finanzas comunitario.
- Dar a la Comisión Europea el poder de diseñar una política económica común.
- La política económica de la UE, que debería ser una política común, instrumentada por un ministro de Economía y Finanzas europeo.
- Diseñar un presupuesto de la UE que sustente su actuación para que pueda afrontar el objetivo de desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado.
- Cumplimiento del artículo 3.3. del Tratado de Lisboa, Tratado de la UE consolidado.²²
- El Consejo debería decidir únicamente por mayoría cualificada, para evitar el veto.

Podemos resumir que el proceso de integración financiera, que comenzó en julio de 1990, coincidiendo con el inicio de la primera etapa de la UEM, se vio interrumpido durante la crisis financiera global y la crisis de deuda soberana de la Eurozona. Y, aunque dicha integración se fue retomando a partir de 2013, como así lo muestran los indicadores del BCE sobre la evolución global de la integración financiera en la Eurozona, en 2015 volvió a ralentizarse por el resurgimiento de tensiones en los mercados financieros y las incertidumbres económicas y políticas de los países de la Eurozona, así como la contracción de las economías de los mercados emergentes. Dichas crisis, en las que tanto gobiernos como bancos han jugado un papel bastante significativo, han revelado la existencia de un deficiente sistema de gobernanza económica y financiera en la UEM, lo que llevó al BCE a intervenir con medidas de política monetaria expansiva, tanto convencionales como no convencionales. Sin embargo, dichas medidas, que tenían como objetivo inmediato el suministro de liquidez a los mercados monetarios mayoristas y como fin último preservar la estabilidad financiera y la transmisión eficiente de su política



monetaria, no pudieron evitar la restricción del crédito al sector privado no financiero, ni, por tanto, la recesión de algunas economías de la zona del euro. A la vista de las últimas iniciativas de reforma institucional y legislativas en la UE, cuyo fin es crear un nuevo y eficaz sistema de gobernanza de la UEM, basado en el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza; así como la creación de la Unión Bancaria Europea; parece que recupera insuficientemente la estabilidad y la confianza, necesarias para la integración económica y el correcto funcionamiento de la política monetaria de la UE.

Las propuestas que han planteado políticos, economistas y miembros de la Comisión y Parlamento Europeos van encaminadas a la puesta en marcha de un presupuesto con mayor capacidad de gestión que impulsara la integración financiera, además de incentivar la inversión, el crecimiento económico y el empleo en la Eurozona. Asimismo, se apuesta por gestores que faciliten la acción política y económica de la Unión, y se solicita pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada para poder responder a los retos que la actualidad nos presenta. Hay sin duda, mucho que hacer para corregir los problemas de la Unión Europea. Los dirigentes europeos han adoptado una postura generosa permitiendo la cesión de enormes dosis de soberanía para dar continuidad al euro. Han autorizado la inspección bancaria única, el semestre europeo y la troika, ejemplos significativos de ese mayor control que es supervisado por los Estados más influyentes de la UE y que lidera Alemania. Todo ello podría derivar en un Fondo Monetario Europeo al que se le critica que tendría escaso respaldo democrático.

169

Los ciudadanos muestran su descontento ante el hecho de que sufren los inconvenientes que conlleva el pertenecer a la Eurozona, pero no ven con claridad los beneficios que lleva aparejados. Este hecho ha llevado al resurgimiento y auge de políticos antieuropeos o críticos con la UE, como Marine Le Pen y Geert Wilders en la derecha y Beppe Grillo en la izquierda, lo que ha elevado la preocupación de Bruselas. El Plan Juncker para la inversión, el crecimiento y el empleo es una primera reacción. En un entorno internacional cada vez más proteccionista y nacionalista, con un presidente norteamericano como Donald Trump en la Casa Blanca y una negociación de Brexit compleja que afrontar, en la próxima década la UE va a tener que decidir si se inclina por la opción nativista de vuelta a las nacionalidades, que acarrearía el fracaso de la moneda única y la Eurozona, o si por el contrario opta por la vía europeísta, estableciendo un Estado soberano europeo construido sobre las identidades nacionales de la Eurozona. El desafío es notable, aunque la colaboración de los Estados es creciente y permite tener esperanza en su consecución. Los intereses económicos pueden provocar enfrentamientos, Estados deudores y acreedores pueden llegar a enfrentamientos, pero, paralelamente, puede crear una interdependencia que puede ser el germen de una unión más fuerte entre los Estados miembros.

Un gran porcentaje de políticos y teóricos europeístas, aunque reconocen la dificultad de que la UE se pueda asemejar algún día a los Estados Unidos, tienen la esperanza de que la Unión Europea alcance el estatus de unión política transnacional fragmentada hacia dentro, pero unida hacia fuera, y con la capacidad de contar con las herramientas idóneas para enfrentarse a las crisis originadas por la gestión de otros Estados o por contextos económicos adversos.

6. CONCLUSIONES

La crisis financiera de 2007-2009 contribuyó a la consumación de cambios en la gestión de la Eurozona. El propósito de estos cambios era acrecentar la eficacia de las regulaciones existentes destinadas a disciplinar la política fiscal de los países pertenecientes a esta zona, en particular, reduciendo el riesgo de déficits presupuestarios excesivos.

Los problemas provocados por la crisis de la deuda pública, que han afectado profundamente a la economía de la Eurozona, han evidenciado la necesidad de plantear soluciones que permitan a las instituciones comunitarias responder a futuras crisis con mayor eficacia. Estos problemas favorecieron el desarrollo de debates en torno a este tema en la Eurozona, provocando en los políticos y economistas la necesidad de hacer propuestas acerca del federalismo fiscal y las posibilidades de evolución del proceso de integración hacia una unión fiscal y presupuestaria. En un primer momento, la atención de los políticos y de los representantes de las instituciones de la UE fue focalizada hacia propuestas que reforzaran el papel del ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y, a más largo plazo, transformarlo en un FME (Fondo Monetario Europeo), que permitiera apuntalar el aspecto financiero de los Estados miembros en situaciones de crisis. Sin embargo, la puesta en práctica de estas medidas resultó controvertida a causa de las profundas divisiones existentes entre los Estados miembros en lo concerniente a la dirección en que deberían ser orientadas las reformas, que se han comportado más como una solución de urgencia que como un cambio estructural.

El objetivo perseguido en la actualidad es dotar a la Unión Europea de herramientas que le permitan fortalecer su política económica y afrontar las crisis que puedan surgir en el futuro. Es evidente que su restrictiva política fiscal, en comparación con Estados Unidos o Rusia, deriva inevitablemente en recesión y una mayor tasa de desempleo. Por otro lado, las perspectivas de una federación fiscal no son halagüeñas. Los Estados miembros de la Eurozona no se han mostrado dispuestos a dar ningún impulso significativo a sus políticas y reformas, que han sido de escasa importancia. A la pasividad institucional responde la novedosa propuesta realizada por Macron que plantea la idea de un presupuesto separado para la Eurozona y la inherente cesión de soberanía nacional para los Estados que la conforman. Esto conllevaría implantar una cuota de solidaridad que permitiera recaudar



los ingresos en común, hacer las inversiones conjuntamente y afrontar las perturbaciones económicas todos unidos. La Canciller Alemana Merkel respalda la propuesta y añade a ella la implantación de un Ministro de Economía y Finanzas para la Eurozona.

Si miramos atrás podemos ver que los países de la UEM han hecho grandes esfuerzos para solucionar los problemas que han ido surgiendo desde la implantación del euro. Sin embargo, en lo concerniente a política fiscal, se puede considerar que la esperanza de que se establezca un mecanismo global de lucha contra las dificultades económicas antes de que llegue la próxima crisis es bastante escasa. Por este motivo han sido recibidas con expectación las propuestas de Macron y Merkel, que, aunque no han sido respaldadas por la Comisión Europea, si lo han sido por destacados políticos y economistas, que las han considerado un punto de partida para la puesta en marcha de propuestas que saquen a la Unión Europea de la situación actual, propensa a cíclicas recesiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ADJAOUTÉ, KPATE y DANTHINE, JEAN PIERRE. (2003): *European Financial Integration and Equity Returns: A Theory-based Assessment*, en Gaspar, V., Hartmann, P. y Sleijpen, O. (eds.), *Second ECB Central Banking Conference: The transformation of the European financial system*, European Central Bank, Frankfurt am Main.
- ARESTIS, PHILIP y OTROS. (2017): *The appeal: overcoming the fiscal compact for a new European development*, obtenido de <http://www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/europa-e-mondo/the-appeal-overcoming-the-fiscal-compact-for-a-new-european-development/> (consultado en febrero de 2019).
- BAELE, LIEVEN; FERRANDO, ANNALISA; HÖRDAHL, PETER; KRYLOVA, ELIZAVETA y MONNET, CYRIL. (2004): *Measuring Financial Integration in the Euro Area*, Banco Central Europeo, Occasional Paper Series, N° 14, Abril, Frankfurt am Main.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. (2009): *La aplicación de la política monetaria desde agosto de 2007*, Boletín Mensual, Julio, pp. 83-98, Fráncfort del Meno.
- BARBIERI, PIERPAOLO y VALLÉ, SHAHIN. (2017), *Europe's Hamilton Moment*, Foreign Affairs (26 de julio), obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-26/europes-hamilton-moment> (consultado en marzo de 2019).

BARCA, FABRIZIO. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Informe independiente preparado a solicitud de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional.* Obtenido de https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (consultado en diciembre de 2018).

BERETTA, EDOARDO (2014): *Memorandum on monetary unions: The neglected empirical evidence threatening the European Monetary Union.* Cuadernos de Economía – Revista Española de Economía y Finanzas. Asociación Cuadernos de Economía, vol. 37(104), pp. 87-101.

BOONE, LAURENCE y VALLEÉ, SHAHIN. (2017): *Europe needs true fiscal integration, not its own IMF, A new proposal for a European Monetary Fund is nonetheless starting a badly-needed discussion.* The Economist (Online), London, 9 de mayo, obtenido de <https://www.economist.com/free-exchange/2017/05/09/europe-needs-true-fiscal-integration-not-its-own-imf> (consultado en enero de 2019).

BROOKS, JOHN RUTHER. (2014): *Fiscal federalism as risk-sharing: the insurance role of redistributive taxation,* Georgetown University Law Center, obtenido de <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2357&context=facpub> (consultado en marzo de 2019).

BUCHANAN, JAMES MCGILL. (1995): *Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform,* Journal of Federalism, Vol. 25, No. 2, pp. 19–27.

CASTELLS-QUINTANA, DAVID; RAMOS, RAÚL y ROYUELA, VICENTE (2015): *Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants.* Revista Regional Res (2015) 35. DOI 10.1007/s10037-015-0098-4. Pp 123-146. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10037-015-0098-4.pdf> (consultado en marzo de 2019).

CRESCENCI, RICCARDO y GIUA, MARA. (2018): *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States.* Spatial Economics Research Centre (SERC) London School of Economics. Obtenido de <http://www.spataleconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0230.pdf> (consultado en enero de 2019).

DE GRAUWE, PAUL. (1997): *The Economic of Monetary Integration,* Oxford University Press. Obtenido de



http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200001 (consultado en marzo de 2019).

DE GRAUWE, PAUL. (2012): *Economics of Monetary Union*, Ninth edition, Oxford University Press, Oxford.

DEMERTZIS, MARÍA y WOLFF, GUNTRAM. (2016): *What are the prerequisites for a euro-area fiscal capacity?* (9 de septiembre), obtenido de <http://bruegel.org/2016/09/what-are-the-prerequisites-for-a-euro-area-fiscal-capacity/> (consultado en diciembre de 2018).

EIJFFINGER, SILVESTER. (2017), *Who Will Be Europe's Alexander Hamilton?* (7 de agosto), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-alexander-hamilton-fiscal-union-by-sylvester-eijffinger-2017-08?barrier=accesspaylog> (consultado en diciembre de 2018).

HALLET, ANDREW HUGHES. (2017), *Fiscal autonomy vs fiscal federalism in the eurozone*, *Economía Política*, Vol. 34, No. 2, obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s40888-017-0066-2> (consultado en enero de 2019).

173

HEINEMANN, FRIEDRICH y JOPP, MATHIAS. (2002): *The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services*, Report to European Financial Services Round Table, European Union Verlag GmbH.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2015) en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz. *Informe Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf (consultado en marzo de 2019).

LANE, PHILIP RICHARD. (2008): *EMU and Financial Integration*, IIS, Trinity College Dublin and CEPR, October. Obtenido de https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/cbc5/Philip_Lane.pdf?94b136ce898058934c95d3340d6df804 (consultado en enero de 2019).

LÓPEZ MARTÍNEZ, JOSÉ HUMBERTO (2014): *Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma*. Presupuesto y Gasto Público, SSN 0210-5977, N° 76, 2014, págs. 119-140.

SCHMUCK, OTTO y UNSER, GUNTHER. (1998): *Die Europäische Union*, München, Bundeszentrale für politische Bildung. Obtenido de

file://10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/zb_EU_diehl_gesamtes_Buch%20(1).pdf (consultado en enero de 2019).

TSOUKALIS, LOUKAS (2017). *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Routledge Library Editions: Monetary Economics. Volume 9. file://10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/9781315188690_googlepreview%20(3).pdf (consultado en marzo de 2019).

MAYER, THOMAS y GROS, DANIEL. (2010), *Towards a Euro(peak) Monetary Fund*, (May 17, 2010) obtenido de <https://www.ceps.eu/publications/towards-european-monetary-fund> (consultado en enero de 2019).

McKINNON, RONALD IAN. (1963). Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, vol. LIII, num. 4, septiembre de 1963.

MEYER, DIRK (2009), *Finanzmarktkrise: Stabilität der Euro-Zone in Gefahr?*, Orientierungen zur Wirtschafts-und Gesellschaftspolitik, num. 119, enero de 2009, pp. 49-53.

MUNDELL, R.A., (1961). *A Theory of Optimum Currency Areas*, *The American Economic Review*, vol. LI, num. 4, septiembre de 1961.

MUSGRAVE, RICHARD MCGILL. (1959), *The theory of public finance; a study in public economy*, McGraw-Hill, New York.

OATES, WALLACE. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York. *American Political Science Review*, 1974, vol. 68, issue 04, pp. 1777-1778.

PISANI-FERRY JEAN. (2014): *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford University Press, pp.168-169.

REYES GUZMÁN, GERARDO y MOSLARES GARCÍA, CARLOS (2010): *La Unión Europea en Crisis: 2008-2009. Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 41, núm. 161, abril-junio, 2010. pp. 13-39. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México

RODRIK, DANI. (2017), *Can Macron pull it off?*, (11 de mayo), obtenido de www.project-syndicate.org (consultado en marzo de 2019).

RODRIGUEZ-POSE ANDRÉS y TSELIOS VASSILIS. (2009). *Education and income inequality in the regions of the European Union*. *J Reg Sci* 49: pp. 411–437.



- RODRIGUEZ-POSE ANDRÉS y, TSELIOS VASSILIS. (2010) *Inequalities in income and education and regional economic growth in Western Europe*. Ann Reg Sci 44: pp. 349–375.
- RUIZ DEVESA, DOMÈNEC. (2016), *A federal budget for the eurozone: the Böge-Beres proposal*, *The Federalist Debate*, No. 2, (July 2017), obtenido de <http://www.federalist-debate.org/index.php/current/item/1071-a-federal-budget-for-the-eurozone-the-b%C3%B6ge-ber%C3%A8s-proposal> (consultado en marzo de 2019).
- SANDBU, MARTIN. (2017), *The utopia of fiscal union*, Financial Times (London), (2 de agosto), obtenido de <https://www.ft.com/content/1f8dd500-7768-11e7-90c0-90a9d1bc9691> (consultado en enero de 2019).
- SCHMIDT, CHRISTOPH. (2017), *How to renew the European project*, (1 de septiembre de 2017), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-integration-france-germany-by-christoph-m--schmidt-2017-09?barrier=accesspaylog> (consultado en marzo de 2019).
- VAYSSIÈRE, BERTRAND. (2005), *Le manifeste de Ventotene (1941) : acte de naissance du fédéralisme européen, Guerres Mondiales et Conflits Contemporains*, Vol. 55, No. 217, Enero, obtenido de <https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-etconflits-contemporains-2005-1-page-69.htm> (consultado en diciembre de 2018).
- WERNER REPORT. (1970), *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luxembourg*, (8 de octubre de 1970), obtenido de http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf (consultado en marzo de 2019).
- WOLFF, GUMTRAN (2017), *Eurozone or EU budget? Confronting a complex political question* (June 29), obtenido de <http://bruegel.org/2017/06/eurozone-or-eu-budget-confronting-a-complex-political-question/> (consultado en marzo de 2019).

ENLACES CONSULTADOS

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: *Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE*. Estrasburgo, 15.1.2019 COM(2019) 8 final. Disponible en:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-8-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (consultado en marzo de 2019).

Which Fiscal Union for the Euro Area? Les notes du conseil d'analyse économique, no 29, February 2016. Agnès Bénassy-Quéré, Xavier Ragotb and Guntram Wolff. Obtenido de <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note029-en.pdf> (consultado en marzo de 2019).

REFERENCIAS

- 1 *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States*. Riccardo Crescenzi (LSE) Mara Giua (Roma Tre University. Spatial Economics Research Centre. Obtenido de <http://www.spataleconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0230.pdf> (consultado en enero de 2019).
- 2 *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca. Información disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (consultado en diciembre de 2018).
- 3 Review of Regional Research. Octubre 2015, Volumen 35, Issue 2, pp 123–14 *Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants*. Autores: David Castells-Quintana, Raul Ramos, Vicente Royuela. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10037-015-0098-4.pdf> (consultado en marzo de 2019).
- 4 Paul De Grauwe es un economista belga, conocido no sólo por sus aportaciones a los escritos de Unión Monetaria, sino por su corte nekeynesiano. Propone una intervención del Estado en momentos de crisis y una recuperación del déficit público en épocas de auge. Además, es un fuerte crítico de las expectativas racionales en análisis macroeconómicos y un candidato a ocupar la dirección del Banco Central Europeo (Wirtschaftswoche, 16 de noviembre de 2009: 47).
- 5 Parlamento Europeo: *Fichas temáticas sobre la Unión Europea La Política Fiscal Europea*. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/92/la-politica-fiscal-general> (consultado en marzo de 2019).
- 6 Informe MacDougall. La Comisión Europea solicitó, en 1974, a un colectivo de economistas liberales el análisis y examen del papel futuro de las finanzas en el contexto general de la integración europea dirigidos por Sir Donald MacDougall. Obtenido de https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf (consultado en diciembre de 2018).
- 7 Agnès Bénassy-Quéré, Xavier Ragotband Guntram Wolff. *Which Fiscal Union for the Euro Area? Les notes du conseil d'analyse économique*, no 29, February 2016. Disponible en: <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note029-en.pdf> (consultado en marzo de 2019).
- 8 <https://www.esm.europa.eu/> (consultado en febrero de 2019).
- 9 El sistema de preferencias generalizadas (SPG) (Reglamento (UE) n.º 978/2012) está en vigor desde el 1 de enero de 2014. Obtenido de <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/es/sistema-de-preferencias-generalizadas-spg> (consultado en enero de 2019).
- 10 *Review of the 'six-pack' and 'two-pack'*. EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Angelos Delivorias, Members' Research Service EN PE 542.182. Obtenido de



- <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>
(consultado en marzo de 2019).
- 11 *Coordination and Surveillance of Budgetary Policies of Euro Area Member States during the Autumn Cycle*. Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/528769/IPOL_BRI%282014%29528769_EN.pdf (consultado en enero de 2019).
- 12 El Informe Delors, solicitado por el Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988, sirvió de base para la preparación del proceso de la UEM, que más tarde se aprobaría en el Tratado de Maastricht en diciembre de 1991. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6161_en.pdf (consultado en febrero de 2019).
- 13 Informe de los Cinco Presidentes. Plan ambicioso para profundizar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) a partir del 1 de julio de 2015 y completarla en 2025 a más tardar. Para hacer realidad su idea de la futura UEM, han presentado medidas concretas. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_es.htm (consultado en noviembre de 2018).
- 14 *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*. La articulación del Pacto Fiscal, la coordinación reforzada de las políticas económicas y la gobernanza de la Eurozona se instrumentarán a través de un acuerdo internacional que es el TCEG. Este supone un avance hacia una unión económica más fuerte desarrollando una coordinación más estrecha dentro de la zona euro con vistas a garantizar una gestión duradera, correcta y sólida de las finanzas públicas y hacer así frente a una de las principales fuentes de inestabilidad financiera. 177
- 15 Financial Times. (2013), *The economists' warning*, Financial Times, (23 de septiembre de 2013).
- 16 La Declaración de Meseberg reconoce que *la UE afronta desafíos existenciales, desde la migración hasta un entorno de seguridad en cambio o la competitividad y que es necesario aportar más resistencia y estabilidad a la zona euro*, por lo que va mucho más allá que el presupuesto para la zona euro.
- 17 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo *hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE*. Estrasburgo, 15.1.2019 COM(2019) 8 final. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0008:FIN:ES:PDF> y https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_es (consultado en enero de 2019).
- 18 El Acta Única Europea de 1986 entró en vigor el 1 de julio de 1987 y sustituyó la unanimidad por la mayoría cualificada como norma general para armonizar las normas del mercado único. A ello siguieron nuevas medidas que ampliaron la mayoría cualificada a toda una serie de políticas: cooperación judicial en materia civil, armonización en el área del Derecho penal, cooperación policial, etc.
- 19 Comunicación de la Comisión *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa* [COM (2005) 330 final – no publicado en el Diario Oficial, de 20.7.2005]. Obtenido de [file:///10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/Administracion_Electronica_Comunicacion_Estrategia_Lisboa%20\(1\).pdf](file:///10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/Administracion_Electronica_Comunicacion_Estrategia_Lisboa%20(1).pdf) (consultado en enero de 2019).
- 20 *Encuesta: los europeos revelan sus prioridades sobre la Unión Europea*. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/eurobarometro> (consultado en enero de 2019).
- 21 *El futuro de Europa: debate sobre la reforma de la UE. Los eurodiputados han tomado la iniciativa de repensar la forma en que la UE debe adaptarse para afrontar los desafíos actuales, como la migración, la economía y la seguridad*. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20170219STO63247/el-futuro-de-europa-debate-sobre-la-reforma-de-la-ue> (consultado en febrero de 2019).

22 Artículo 3.3. del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht:

La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

