

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA POLÍTICA ECONOMICA Y FISCAL EUROPEA

El presente artículo de **Raymond Barre** está dedicado al estudio de algunas de las cuestiones principales a abordar por la política económica y fiscal europea, y al de los más relevantes problemas que ésta encuentra actualmente y se prevén en el futuro. Examina el autor tales cuestiones y problemas, en primer lugar, desde la perspectiva de la teoría económica para, más adelante, analizarlos en contraste con la realidad presente y previsible, agrupándolos en tres apartados: problemas de política económica, problemas de política fiscal y problemas de la unión monetaria europea (*).

INTRODUCCION

ME alegra poder colaborar en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA por tres razones:

He seguido con el más vivo interés, desde finales de los años sesenta, la progresiva apertura al Mercado Común de la economía española; yo ocupaba el cargo de Vicepresidente de la Comisión de la CEE cuando se firmó el acuerdo comercial entre España y la Comunidad, acuerdo que servía de base para el futuro.

He deseado ardientemente la adhesión de España a la CEE y, siendo miembro de la oposición parlamentaria francesa en el momento de la ratificación del Tratado de Adhesión de España, desoí sus consignas de voto y deposité mi sufragio a favor de dicha ratificación; estoy convencido de que España desempeñará un papel de primerísima importancia en el seno de la Comunidad y sus instituciones.

Creo firmemente que «la Europa Latina» —es decir, Fran-

cia, España, Italia y Portugal— se convertirá en las próximas décadas en la zona más dinámica de la economía europea, y que la enorme importancia de su potencial de desarrollo humano y económico la convertirán en un factor estabilizador en el seno de la Comunidad de los Doce.

He decidido centrar mi exposición sobre los principales aspectos y problemas de la política económica y fiscal en Europa. Trataré, en primer lugar, de analizar tales problemas a la luz de la teoría económica, lo que resulta esclarecedor cuando se examinan los problemas de coordinación de las diversas políticas económicas o se aborda el difícil tema de la unión económica y monetaria. En segundo lugar, expondré estos temas como europeo pragmático, alejado al mismo tiempo del entusiasmo y la precipitación característicos de un cierto número de partidarios de la unión europea, que encuentran que todo va siempre demasiado despacio y que los obstáculos más terribles se pueden superar de un día para otro, y del excep-

ticismo de quienes, básicamente, no creen en las posibilidades de éxito de tal proyecto y se contentan con medidas limitadas y mínimos progresos.

Creo que, en un mundo en el que la competencia entre estados-continentes irá a más, la unión europea nace de una necesidad, y que proporcionará a las naciones de la Europa Occidental la dimensión y la cohesión que garanticen su eficacia económica y su influencia política. La construcción de la unión europea, ya iniciada hace 40 años, requiere mucho trabajo y exige una gran visión, voluntad política y tesón.

Hoy más que nunca estamos sufriendo los efectos de dos ideas, diferentes en su inspiración y en sus consecuencias operativas, que han imperado en la Comunidad desde el momento mismo de su creación:

- la de una unión aduanera, que implica la elaboración de la política necesaria para su funcionamiento (armonización de los distintos sistemas de tributación indirecta, especialmente del IVA; una política agrícola común; una política comercial común con respecto al exterior), y

- la de la preparación progresiva de la unión europea, que supone, aparte de la realización de la unión aduanera, la creación de una política común en el terreno económico, monetario, financiero y social, además de, aunque en segundo plano, una cooperación de tipo político en el campo de la política exterior y en temas de seguridad.

Durante el período que va de 1959 a 1985, la primera idea fue la dominante, aunque se iniciaran trabajos en los temas de mayor importancia para construir la

unión europea (SME, cooperación tecnológica).

A partir de 1985 —es decir, una vez adoptada el Acta Única—, la segunda idea comienza a obtener general aceptación, con los trabajos para la armonización de la fiscalidad del ahorro y de los tipos de IVA, el Informe Delors sobre la Unión Económica y Monetaria y el interés que suscita la «dimensión social» del mercado único. Se explican así las dificultades surgidas con ciertos estados miembros, en especial con Gran Bretaña, cada vez que los progresos hacia la unión europea afectan a temas muy delicados relacionados con la soberanía nacional.

Con estas ideas de carácter general, he creído oportuno situar el examen de los problemas fundamentales en el campo de la política económica y en el de la política financiera, en una palabra: en el de la construcción de la unión monetaria.

I. PROBLEMAS DE POLÍTICA ECONOMICA

El buen funcionamiento de un mercado único, que incluya numerosas y diversas naciones, requiere la coordinación de las políticas económicas que aquéllas apliquen. No podría haber una política económica idéntica en todas esas naciones; tampoco habrá, antes de que pase un cierto tiempo, una política económica común; lo que sí es indispensable es que existan políticas económicas *compatibles*, ajustadas a principios y reglas comunes, pero que tengan en cuenta las diferencias estructurales y coyunturales entre esas naciones.

Quisiera referirme a cuatro problemas principales:

1. La elección del objetivo de la política económica. Conocemos la controversia tradicional entre los partidarios de la estabilidad y quienes tienen como objetivo el crecimiento.

El debate parece recrudecerse en la actualidad, luego de que todos los países de la Comunidad se hayan visto forzados, a principios de la década de los ochenta, a dedicarse exclusivamente a luchar contra la inflación y a restablecer sus equilibrios fundamentales. La caída del precio del petróleo, a partir de 1985, los ha ayudado de forma muy especial a controlar las alzas de precios, completando las acciones decididas que habían iniciado en el plano de la política monetaria y, en ciertos casos, también en el de la política presupuestaria. Sin embargo, la experiencia ha demostrado a los defensores del crecimiento que éste estaba amenazado en sus raíces por la inflación, y que no era posible contar con un crecimiento duradero sin controlar la inflación. Mejor que un crecimiento rápido, pero discontinuo a causa de las inevitables fases de disminución de la velocidad como consecuencia de la lucha antiinflacionaria, es otro tipo de crecimiento no inflacionista, más moderado, pero más duradero. Este objetivo puede obtener la aprobación general. Se corresponde con la necesidad que tienen ciertos países de mantener un ritmo satisfactorio de desarrollo, dado que se niegan a sacrificar deliberadamente su crecimiento en favor de la estabilidad. ¡Ni estabilidad a cualquier precio, ni crecimiento sin que importe su coste!

2. El problema de la «policy-mix». Numerosos ejemplos contemporáneos, y en primer lugar el ejemplo de los Estados Unidos, demuestran que la dirección sa-

tisfactoria de la política económica implica una combinación de sus aspectos monetario, presupuestario y de política de cambios.

En la Comunidad, el Sistema Monetario Europeo convierte el cambio fijo, aunque ajustable, en una obligación especialmente eficaz para la política económica.

Sin embargo, la estabilidad de los tipos de cambio depende también de una política monetaria que evite la excesiva emisión de dinero y contribuya a establecer los tipos de interés necesarios, así como de una política presupuestaria cuyas líneas maestras hemos visto perfilarse poco a poco:

- paralización del crecimiento del gasto público, seguida de un esfuerzo para reducir dicho gasto como porcentaje del PIB;
- reducción progresiva del déficit presupuestario, permitiendo poner fin al crecimiento de la deuda pública, seguida de la reducción progresiva del peso de los intereses de la deuda en el Presupuesto;
- reducción del peso del sector público en las finanzas públicas y en la economía mediante la privatización total o parcial de las empresas públicas; los recursos obtenidos de esta privatización deberán dedicarse, exclusivamente, a la reducción de la deuda pública.

La aplicación de estos principios de política presupuestaria constituye una tarea ardua, pero su respeto continuado es, a medio plazo, el factor esencial de la credibilidad de la política económica de un Estado, credibilidad que no puede asegurar por sí sola la política monetaria, aunque ésta fuera la mejor posible.

3. El dilema entre política de demanda y política de oferta. Este problema surgió al iniciarse la década de los ochenta y ha sido frecuentemente tratado de forma confusa. El enfrentamiento, considerado como fundamental, entre *demand-siders* y *supply-siders* es, en realidad, demasiado superficial. Ha aprovechado la moda reaganiana, pero se ha mostrado en toda su relatividad cuando, en el año 1983, la Administración Reagan utilizó el ingente déficit presupuestario como estimulante de la coyuntura en los Estados Unidos.

En la actualidad, no existe ninguna política económica que no se base en el esquema keynesiano básico, destacando el papel de la demanda global que hay que regularizar. No obstante, la situación de las economías industrializadas durante los años setenta ha puesto en evidencia, en una situación de empleo cuasi-pleno, el problema de falta de flexibilidad que afecta a la oferta de los factores de producción, en especial al trabajo y al capital. Este problema explica, en su mayor parte, la «euroesclerosis», que suscitó grandes preocupaciones a partir de 1980. La fuerza de los hechos ha contribuido a reducir la citada falta de flexibilidad mediante la aceptación de ciertos cambios que, hasta ese momento, tropezaban con alguna resistencia de tipo ideológico, social o político.

La política de oferta puede considerarse hoy día, no como un paliativo, sino como un elemento indispensable de la política de demanda. Esta política de oferta se concreta esencialmente en:

- una «desregulación», que hace desaparecer los controles que gravitan sobre la actividad de las empresas y da paso a una

mayor competencia en los mercados nacionales de trabajo o de capitales;

- un descenso de los «tipos marginales» del impuesto sobre la renta, a fin de salvaguardar el interés por el trabajo, por la actividad empresarial y por el ahorro;

- una mayor apertura a la competencia internacional, no sólo en el campo de los intercambios de productos, sino también en el sector servicios.

La política de oferta asegura el éxito a medio plazo de la política de demanda incrementando la elasticidad de la oferta global, hecho que constituía para Keynes, en la *Teoría General*, un factor fundamental en su análisis del pleno empleo y la inflación.

4. El problema de la «asimetría» de la economía de la R.F.A. Este problema se suscitó con ocasión del funcionamiento del SME. Desde 1980 hasta 1986, todos los países de la Comunidad miembros del SME ajustaron su tipo de cambio al marco alemán; el Bundesbank definió la política de lucha contra la inflación para todos los países participantes; el marco alemán fue el «ancla estabilizadora» de la economía comunitaria.

Ahora que la inflación ha sido controlada ¿va a convertirse la R.F.A. en un obstáculo al crecimiento de la economía comunitaria por su apego a la «política de estabilidad»? ¿Debe un país miembro de la CEE, que por razones internas necesite aprovecharse de un crecimiento económico tan alto como sea posible, ligarse a una moneda y a una economía que pueden frenar el crecimiento de los socios de la R.F.A.?

Este tipo de razonamiento es

peligroso, ya que indica un singular desconocimiento o un rápido olvido de la experiencia de los últimos quince años. No se puede acusar a la Alemania Federal de seguir una política de estabilidad. El marco alemán es la moneda central del SME no por elección voluntaria, sino porque el marco es en Europa una moneda de reserva y de intervención. Es cierto que el crecimiento de la R.F.A. durante estos últimos años ha sido relativamente lento, pero esta realidad no es imputable a la política de estabilidad, sino más bien a una cierta inflexibilidad que afecta a la economía alemana. Se necesita, pues, que la R.F.A. y el Bundesbank mantengan su política de estabilidad, pero también hace falta que la política económica de Alemania Federal tenga muy en cuenta ciertas consideraciones relativas a la oferta. Hace falta que exista una mejor combinación de la política de demanda y de la política de oferta, especialmente a través de una política presupuestaria y fiscal más preocupada por las inversiones materiales e inmateriales, y de una política de reciclaje, hacia los demás países de la Comunidad, del superávit exterior que la R.F.A. acumula con respecto a sus socios comunitarios.

II. PROBLEMAS DE POLÍTICA FISCAL

El buen funcionamiento de un mercado único de mercancías, servicios y capitales implica la armonización de las distintas políticas fiscales, dado que las diferencias de regímenes tributarios pueden entrañar distorsiones específicas en los flujos de mercancías, servicios y capitales, así como «deslocalizaciones» en cuanto al lugar en que suceden

las actividades económicas. Esta armonización podría no suponer uniformidad, sino acercamiento de los sistemas fiscales tendente a eliminar diferencias intolerables en la base y los tipos tributarios. No tendría que ser llevada a cabo de una sola vez, sino que debe ser progresiva para tener en cuenta los efectos presupuestarios y económicos de las modificaciones a realizar. Supone problemas políticos, ya que la fiscalidad depende de los votos del Parlamento en los sistemas democráticos y entraña repercusiones significativas sobre los distintos grupos socioeconómicos. De ahí que las propuestas presentadas por la Comisión de la CEE se estudien y valoren cuidadosamente por los estados miembros.

No entraré en el análisis pormenorizado de estas propuestas, sino que me centraré en tres importantes temas que están en el centro de todos los debates.

1. ¿Debe realizarse la *armonización de los sistemas fiscales* adoptando normas tributarias comunes para todos los estados miembros, decididas de común acuerdo, o se debe dejar que las fuerzas que quieran expresar su opinión sobre el mercado único propongan las adaptaciones necesarias por parte de los estados miembros? El primer punto de vista es el de la Comisión y el de varios de los estados miembros, entre ellos Francia. El segundo está apoyado por Gran Bretaña y ciertos medios económicos liberales de la Alemania Federal. Por mi parte, creo que el primer punto de vista se corresponde mejor con la idea de una Comunidad, que debe ser algo distinto y mayor que un simple mercado o que una zona de libre cambio. Esta idea permite descartar dos riesgos:

- el primero es el de ajustes competitivos de los distintos sistemas fiscales, del mismo tipo que las «devaluaciones competitivas»; la demagogia en este terreno es ineficaz en el plano económico y costosa en el financiero;

- el segundo riesgo es que, si la Comunidad no llega a establecer sus propias reglas del juego, le serán impuestas desde el exterior. En efecto, siempre hay una serie de normas que regulan el funcionamiento de un mercado, cualquiera que éste sea; el problema está en saber quién las establece y cómo se establecen.

Me gustaría ilustrar mis observaciones por medio de tres ejemplos:

a) La liberalización del movimiento de capitales se ha considerado, con toda justicia, como algo que debe ir unido a una *armonización de la fiscalidad sobre el ahorro de los estados miembros* (rentas de obligaciones e intereses de depósitos financieros). La Comisión había propuesto una retención en la fuente de un 15 por 100 de las rentas de las obligaciones; el gobierno de la República Federal de Alemania, por su parte, había impuesto, desde el 1 de enero de 1989, una retención en la fuente de un 10 por 100. Gran Bretaña y Luxemburgo se mostraban hostiles a una retención en la fuente aplicable a todos los estados miembros. El brusco cambio de la República Federal, que suprimió la retención en la fuente en marzo de 1989, ha sido la causa del abandono de toda idea de armonización de la fiscalidad sobre el ahorro. Algunos países miembros ya han iniciado un ajuste a la baja de su tributación (Francia, por ejemplo). Como hace falta disponer de unas reglas del juego, los gobiernos examinan ahora

una «cooperación fiscal», basada en el intercambio de información entre las administraciones tributarias cuando haya fraude o se presuma su existencia.

b) Es indispensable *armonizar los tipos del IVA* si se quieren eliminar las fronteras fiscales dentro del gran mercado interior. Las diferencias entre los tipos aplicados en los estados miembros son considerables, y no podrían tolerarse en un mercado único. Además, el número de tipos de IVA varía de uno a otro país (tipo reducido, tipo normal, tipo máximo). En 1987, el tipo reducido era 0 en el Reino Unido, entre 5,5 y 7 en Francia, entre 6 y 17 en Bélgica, 7 en Alemania y 6 en España; el tipo normal iba desde 12 en España hasta 14 en Alemania, 15 en el Reino Unido, 18,6 en Francia, 19 en Holanda y 22 en Dinamarca; el tipo máximo se situaba en un 33 en Francia y en España, en tanto que en Italia era del 38.

La Comisión ha propuesto recientemente la implantación de un tipo normal máximo del 15 por 100, una vez eliminados los tipos máximos.

Por otra parte, la Comisión había propuesto que el IVA del país de destino se pagara en el país de origen y de expedición del producto, lo que supone que funcione un sistema de compensaciones de ingresos entre estados, con objeto de reembolsar a cada uno de ellos el IVA soportado por sus consumidores. La compensación debería realizarse dentro del marco de un sistema de devolución del IVA, sobre bases macroeconómicas. Esta propuesta, que hace desaparecer el aislacionismo fiscal nacional en materia de IVA, ha sido objeto de duras críticas por parte de muchos estados miembros. Francia

y la R.F.A. acaban de ponerse de acuerdo en el sistema de «tipo cero a la exportación», que permite a los países importadores aplicar su propio régimen de IVA a todos los productos que entren en su territorio. Se mantienen así, tanto para compradores como para vendedores, los trámites de aplicación del IVA, que son suficientemente gravosos como para desanimarlos. El mercado único se expone así a resultar afectado en su funcionamiento si cada país preserva la autonomía de su legislación fiscal interna.

c) *La tributación sobre prestaciones de servicios* adquiere cada vez mayor importancia en una economía de información o de comunicación, en la que los servicios desempeñan un papel cada vez mayor en la actividad económica. Las diferencias de régimen en lo que se refiere al impuesto sobre la renta pueden dar lugar a un desplazamiento de las actividades desde países con fuerte tributación hacia países con una fiscalidad más reducida. Nada más móvil que la «materia gris»; el gran mercado ofrecerá a los despachos de asesoría, a las actividades de ingeniería, a los profesionales liberales en general, posibilidades de desplazamiento dictadas por razones tributarias.

Está claro que, en los distintos campos citados, la aproximación de los sistemas tributarios debe contribuir a eliminar diferencias hoy «intolerables»; sin embargo, no es necesario aplicar tipos tributarios uniformes ni idénticos si se tiene en cuenta que las actividades en cada país se encuentran en situación de «competencia monopolística», es decir, disponen de ciertas ventajas en el territorio nacional que pueden superar los costes derivados de las diferencias de régimen fiscal.

Como conclusión a este primer punto, creo que será difícil escapar a la lógica del gran mercado, que es la de la aproximación de la tributación indirecta y directa sobre mercancías, servicios y capitales.

2. Aunque existe un amplio acuerdo teórico acerca de la necesidad de armonizar los sistemas impositivos, en la práctica se tropieza con el obstáculo que suponen las *consecuencias sobre los ingresos del Estado y sobre el equilibrio presupuestario de los ajustes que deben realizarse*.

Creo que la creación de un gran mercado puede ser la razón fundamental y apremiante para acometer una reforma de la tributación nacional, aplazada con demasiada frecuencia.

Muchos estados tienen un sistema fiscal que lleva la marca de compromisos políticos o concesiones electorales, más que la de un deseo de eficiencia económica y de justicia fiscal.

El desequilibrio, a menudo constatado, entre los impuestos indirectos y los impuestos sobre la renta, en beneficio de los primeros, se explica por el hecho de que el impuesto sobre el consumo o sobre el gasto lo percibe menos el contribuyente que el que afecta a sus ingresos. En ciertos países, los tipos del IVA son más numerosos y elevados debido a su fuerte alergia histórica al impuesto sobre la renta. Ahora bien, el IVA, que presenta numerosas ventajas económicas y es un impuesto cómodo, conlleva ciertos aspectos negativos; este impuesto es socialmente injusto, ya que grava más a los consumidores de renta menor o media que a los de rentas altas; repercute de inmediato en los precios y, si es elevado, puede conver-

tirse en un factor estructural de inflación; finalmente, es proteccionista en la medida en que los productos exportados están exentos de IVA y los importados se ven gravados por él. Por todo ello, los tipos de IVA deben reducirse. La armonización de los impuestos indirectos producirá, en ciertos países, el efecto positivo de lograr un nuevo equilibrio del sistema fiscal, al colocar en un lugar de mayor importancia al impuesto sobre la renta.

La fiscalidad directa, por su parte, no puede manejarse sin las debidas precauciones. Una de las principales enseñanzas de la *supply-side economics* es la de destacar el papel disuasorio de unos tipos marginales de imposición excesivamente altos con respecto al trabajo, al ahorro y a la actividad empresarial.

¿No provocaría la reducción de la presión fiscal, directa e indirecta, unas pérdidas excesivas de ingresos, que impedirían realizar una gestión presupuestaria equilibrada y disponer de los necesarios recursos para financiar el gasto público? Es evidente que hay que protegerse contra el «reaganismo fiscal», que se traduce en una disminución masiva e inmediata de los tipos impositivos. Como quiera que el mercado único debe funcionar al finalizar un período preparatorio de varios años, cabe la posibilidad de establecer un programa de reforma fiscal escalonado en el tiempo, aunque siempre con el deseo de no perderlo, ya que las modificaciones a realizar son importantes. Lo que siempre se podrá conseguir es que los estados dispongan de un mayor margen de maniobra del que a veces se piensa, ya que:

- las pérdidas de ingresos fiscales por la reducción de los ti-

pos impositivos pueden compensarse, en parte, con un aumento de la fiscalidad directa, frecuentemente escasa o aminorada por excesivas exenciones del impuesto sobre la renta;

- las pérdidas de ingresos como consecuencia de la disminución de los tipos en un terreno concreto (el ahorro, por ejemplo) se verán, en cierto modo, compensadas por la abolición de todas las ventajas fiscales otorgadas a distintos grupos de ahorradores o a ciertas formas de ahorro;

- la disminución del impuesto de sociedades sirve para fomentar la inversión y el aumento de la actividad empresarial, que producirá nuevos ingresos fiscales;

- la disminución de los tipos del IVA provoca un efecto de renta positivo y entraña un crecimiento del consumo, el cual se traduce en un aumento de los ingresos fiscales, que compensan la pérdida de los ingresos esperados.

De ningún modo quiero afirmar que el Estado no deba hacer frente a una disminución de los ingresos procedentes de los impuestos; pero creo que los temores que se expresan en este sentido son excesivos. Hay que tener en cuenta, además, los ingresos suplementarios que aporta el crecimiento de la actividad económica; la cuestión es asignar esos ingresos a la financiación de la reforma fiscal, en lugar de utilizarlos para financiar gastos suplementarios. Pero, sobre todo, la reforma fiscal puede producir un efecto particularmente beneficioso: la reconsideración del ritmo de crecimiento del gasto público, de su estructura y de su eficacia.

Un ejemplo interesante para

ilustrar lo dicho: el gobierno francés disminuyó en 1987 el impuesto sobre sociedades, reduciendo al mismo tiempo en 5 puntos (del 33 al 28 por 100) el tipo superior del IVA para las ventas de automóviles. En lugar de sufrir una pérdida neta de ingresos fiscales en el sector automotriz, el Tesoro consiguió un superávit en sus ingresos con relación al ejercicio anterior; el aumento en las ventas de automóviles ha hecho que los ingresos por IVA fueran mayores, ha supuesto mayores beneficios para las empresas y, como consecuencia, un aumento en los ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades, pese a la disminución de sus tipos.

Si se sitúa la armonización de los sistemas fiscales europeos en la perspectiva de la economía de la oferta (*supply-side economics*), se aprecia su justificación, aparte de en las exigencias del funcionamiento de un mercado único, en el efecto de estímulo económico que con toda probabilidad provocará.

3. La armonización de los sistemas tributarios europeos no debe realizarse solamente, a mi entender, para lograr el mercado único; debe también tener en cuenta *la competencia internacional*. El mercado interior estará estrechamente vinculado al mercado internacional, cuya unidad tiende a aumentar a causa de la expansión de los intercambios internacionales, del desarrollo de la libertad de los intercambios comerciales, y de la globalización de los movimientos de capitales.

Más allá de la competencia en el mercado interior, está la competencia en el mercado internacional, que debe tenerse en cuenta al adaptar la fiscalidad de los estados miembros.

El tipo del impuesto sobre sociedades no debe establecerse en un estado miembro con relación al tipo que se aplica en tal o cual otro estado miembro de la Comunidad, sino teniendo en cuenta los tipos vigentes en Estados Unidos y Japón. En este sentido, la reforma fiscal iniciada en 1987 en los Estados Unidos debe constituir un importante punto de referencia.

La tributación, directa e indirecta, ha pasado a ser uno de los principales componentes de la competitividad de las empresas, de los prestatarios de servicios y de las instituciones financieras de la Comunidad.

III. PROBLEMAS DE LA UNION MONETARIA EUROPEA

Los problemas de política económica y de política fiscal adquieren una nueva dimensión si se tiene en cuenta que la Comunidad no se propone sólo crear un mercado único, sino convertirse, dentro de un cierto período de tiempo, en una unión económica y monetaria.

La unión económica se define por la libertad de circulación de productos, servicios, capitales y personas; está en vías de lograrse gracias a la liberalización de los movimientos de capitales el 1.º de julio de 1990, y a las diversas medidas que deben hacer desaparecer las fronteras y los obstáculos a los intercambios el día 1.º de enero de 1993.

La unión monetaria —cuya base está constituida por la unión económica— se define por la existencia de tipos de cambio fijos e irrevocables entre las monedas de los países miembros y por la convertibilidad a un tipo fijo de

esas monedas entre sí. Puede existir o no una moneda común y un banco central común; ambos elementos son útiles, aunque no indispensables, para la unión monetaria. Sin embargo, está claro que una moneda común reduce el coste de las transacciones y de la información, y posee un valor de identificación considerable; como en tantas ocasiones ha repetido Helmut Schmidt, el antiguo Canciller de la R.F.A., «¿qué sería de los Estados Unidos si hubiera diez monedas diferentes de Seattle a Boston?»

El informe realizado por el Comité Delors ha propuesto diversas etapas que pueden llevar a una unión monetaria de la Comunidad, y representa una de las mejores aportaciones a las conversaciones sobre el tema, aunque algunas de sus propuestas no logren un refrendo total.

En el marco de esta exposición, no me es posible hacer un análisis detallado de dicho informe. Me limitaré a destacar algunos problemas, que considero esenciales, para la creación y el funcionamiento de una unión monetaria de la Comunidad:

1. No se podría lograr de la noche a la mañana una unión monetaria en el seno de la Comunidad. La CEE aún no es una «zona monetaria óptima» (*optimal currency area*), en la que pudieran fijarse de forma definitiva los tipos de cambio entre monedas. En efecto, no se dan en ella las dos condiciones necesarias para la existencia de dichas zonas:

- Por una parte, la perfecta movilidad y flexibilidad de los factores de producción: trabajo y capital. La movilidad del capital se garantizará en 1990, como consecuencia de la liberalización de los movimientos de capital.

Pero la movilidad del trabajo, aunque aumenta lentamente, sigue siendo insuficiente entre los países comunitarios; los obstáculos a dicha movilidad son, fundamentalmente, de orden lingüístico y cultural. Los intercambios de jóvenes en todos los terrenos, en el seno de la Comunidad, son un factor esencial para desarrollar la movilidad de los trabajadores.

Ciertos analistas temen que la libertad en el movimiento de capitales, a partir del 1 de julio de 1990, se convierta en un factor desestabilizador de los tipos de cambio en el seno del SME. Hay que tener en cuenta cualquier riesgo en este sentido, aunque, en mi opinión, el riesgo se reduce si se considera que los gobiernos y los bancos centrales de la Comunidad practican desde hace años una política de estabilidad y que esperan mantenerla. En este terreno, una más estrecha coordinación de las políticas de tipos de interés y de las políticas presupuestarias contribuirá a evitar que se produzcan movimientos de capitales perturbadores en el seno de la Comunidad, así como a hacer frente a las presiones de origen externo que puedan aparecer.

- Por otra parte, la Comunidad se caracteriza por la heterogeneidad de sus niveles de desarrollo económico nacionales o regionales, lo que introduce cierta rigidez estructural en el funcionamiento de la economía comunitaria. Por ello, la zona monetaria óptima sólo se logrará tras un período de desarrollo de las zonas menos avanzadas —período en el que deben aumentar las transferencias de recursos financieros desde las regiones más desarrolladas hacia las regiones en desarrollo. Estas transferencias de recursos no deberían ser sólo de carácter presupuestario: es evi-

dente que el Presupuesto comunitario debe intensificar su esfuerzo estructural por medio del Fondo Regional y del Fondo Social. Pero el papel del Banco Europeo de Inversión debe aumentar, y contribuir así a transferir el ahorro hacia las zonas en desarrollo. Los movimientos de capitales privados (inversiones de cartera e inversiones directas) también deben contribuir a ese objetivo. En esta perspectiva hay que situar el problema del superávit de la balanza de pagos de la Alemania Federal; la existencia de un superávit no es criticable en sí, siempre que responda a factores económicos normales; es la utilización de ese superávit lo que tiene importancia para el buen funcionamiento de la economía comunitaria: una economía dominante no podría zafarse de sus responsabilidades, que no se limitan a dar a los demás lecciones de virtud.

Mientras no se logren progresos en los dos planos que acabo de mencionar, creo que no es posible prescindir de ajustes en los tipos de cambio. El SME lo permite, ya que nada hay más peligroso que mantener a cualquier precio unos tipos de cambio irreales. En cambio, es fundamental recordar que uno de los objetivos esenciales del SME ha sido hacer de los tipos de cambio un instrumento que sirviera como último recurso, y nunca un instrumento normal de política económica; cuando los restantes instrumentos de política económica han sido aplicados de forma coherente y continua, y aún así son insuficientes, es cuando hay que pensar en modificar los tipos de cambio.

2. Una unión monetaria implica contar con instituciones monetarias comunes. Se ha discutido mucho (y se han aducido

numerosas razones, en su mayor parte políticas) en torno a la creación de un Banco Central Europeo. El Bundesbank ha defendido con verdadera testarudez —a menudo excesiva— su propia posición y sus propias prácticas. Me parece que hay que tener presentes tres puntos importantes al respecto:

- Teniendo en cuenta la estructura de la Comunidad, todo parece indicar que se instaurará un Sistema Europeo de Bancos Centrales (del tipo de la Reserva Federal de los Estados Unidos), más que un banco central de la Comunidad. Me resulta difícil pensar que pueden desaparecer los bancos centrales de los estados miembros. Un Consejo de Gobernadores, apoyado por los servicios adecuados, puede estar a cargo del sistema europeo de bancos centrales, fijando sus orientaciones principales y aplicando, en lo restante, el principio de subsidiariedad.

- Teniendo presente el modelo de los Estados Unidos o el de la Alemania Federal, me parece necesario que el banco central sea independiente. Es evidente que dicha independencia no significaría un «espléndido aislamiento». El banco central tiene como misión fundamental garantizar la estabilidad de la moneda, y debe poder cumplir con su responsabilidad con independencia de cualquier tipo de presión política, aunque no debe cumplir con sus funciones ignorando o menospreciando la realidad económica y social. La independencia del banco central debe estar garantizada por su estatuto y avalada por las garantías más amplias: por el nombramiento irrevocable de quien hubiere de desempeñar las funciones de Gobernador (para un plazo de tiempo especificado por la Ley),

por la composición de sus órganos rectores (que deberían acoger en sus filas a personalidades representativas del mundo económico y social), por la determinación clara y precisa de sus relaciones con el Ministerio de Hacienda y el Tesoro (quedando, por definición, excluido cualquier tipo de subordinación). Creo que mi país daría un ejemplo muy valioso si modificara en este sentido el Estatuto del Banco de Francia.

- Un último punto tiene relación con la financiación del déficit presupuestario del Estado; es indispensable que el sistema europeo de bancos centrales —y los bancos centrales que serían sus miembros— no pudiese, en ningún caso, financiar el déficit presupuestario de un estado miembro vía emisión de moneda; dicha financiación debería buscarse en el mercado financiero y en las condiciones del mercado. Bien entendido, además, que ningún estado miembro podría beneficiarse de la garantía, explícita o implícita, de la Comunidad para la obtención de créditos, fuera de los casos de «ayuda mutua» que los estados miembros puedan acordar entre sí.

3. ¿Es necesaria una moneda europea, o basta con monedas intercambiables a tipos fijos de cambio, sin limitación alguna? Esta es una cuestión de forma más que de fondo.

Es evidente que la moneda única reduce, como ya he dicho, los costes de las transacciones e incrementa la eficacia de la información. Pero la existencia de una moneda común tendría una gran importancia en el plano internacional. Una moneda europea podría jugar un papel esencial en las relaciones monetarias y financieras internacionales

frente al dólar y al yen. No creo que se pueda pensar en la organización monetaria internacional como un conjunto de tres zonas monetarias: una zona del dólar, una zona del yen y una zona de la moneda europea; la globalización de las relaciones monetarias y financieras internacionales no permite ya un fraccionamiento del espacio monetario mundial. Sin embargo, se puede hablar de un duopolio monetario internacional (dólar-yen) si Europa no se organiza monetariamente, o de un oligopolio monetario internacional (dólar-yen-ECU). Tal oligopolio no conllevaría en absoluto la existencia de una moneda dominante, aunque el dólar permaneciese como la moneda más utilizada en las transacciones internacionales, y sólo sería estable si fuese coordinado, lo que implica una mayor cooperación internacional en el campo de monedas y cambios.

Las instituciones de una unión monetaria tendrían dos cometidos esenciales:

- la gestión de las relaciones de cambio entre el conjunto comunitario y los demás centros monetarios internacionales; tal gestión es indispensable incluso en un sistema de cambios flotantes;

- la gestión de las reservas cambiarias del conjunto comunitario.

El SME no aporta progresos relevantes en estos dos aspectos. Sin embargo, si la primera etapa prevista por el Informe Delors llegara a realizarse por completo, ambos adquirirían una enorme importancia a partir de la segunda etapa de la realización de una unión económica y monetaria.

CONCLUSIONES

— Para terminar este análisis, quiero presentar tres conclusiones:

1. Los problemas a superar son más complicados de lo que nos quieren hacer creer los que propugnan una puesta en marcha apresurada del programa de unión económica y monetaria. La Comunidad sigue siendo heterogénea en muchos aspectos; es preciso obtener progresivamente una mayor homogeneidad estructural. No confundamos, pues, acción continua y resuelta con precipitación.

2. La estrategia de avance para la Comunidad puede definirse con dos rasgos: *firmeza* en lo concerniente a la realización de los objetivos fijados por los estados miembros de común acuerdo; *flexibilidad* en lo que respecta al calendario y a los medios a utilizar, siempre que esta flexibilidad no ponga en entredicho los objetivos finales.

3. A medida que la Comunidad va tocando cuestiones que afectan cada vez más a las soberanías nacionales y que, en consecuencia, son cada vez más sensibles, es progresivamente más difícil soslayar toda referencia a las perspectivas institucionales de la Comunidad. Por mi parte, creo que la Comunidad debe evolucionar hacia una organización confederal, haciendo un uso generoso del principio de subsidiariedad. Pero esta es otra historia.