

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

EL RETO DE LA UNIÓN FISCAL EUROPEA

La Gran Recesión ha hecho salir a la superficie, en toda su dimensión, algunas de las debilidades y errores de diseño de la unión monetaria. Ha puesto de manifiesto, en definitiva, las consecuencias de una unión monetaria incompleta. Los países menos competitivos de la zona del euro acumularon fuertes desequilibrios, en términos de déficit por cuenta corriente y de endeudamiento, durante la etapa del *boom*, en el periodo que discurre desde la creación del euro hasta el año 2008, con el estallido de la crisis. Estos desequilibrios nunca hubieran alcanzado la dimensión que llegaron a adquirir fuera del euro, puesto que el tipo de interés y el tipo de cambio hubieran servido de señal de alerta preventiva, o de mecanismo corrector *a posteriori*, en caso de necesidad.

Probablemente, en el momento de la puesta en marcha de la moneda única no se ponderó adecuadamente lo que significaba para los países menos competitivos renunciar a estos dos instrumentos, o bien se infravaloraron las consecuencias de los desequilibrios internos dentro de los distintos países de la zona del euro. De alguna manera existía la idea subyacente, que después se ha revelado profundamente errónea, de que los desequilibrios que se pudieran llegar a alcanzar entre países de la eurozona no revestían mayor gravedad que aquellos que pudieran producirse entre regiones de un mismo país. Finalmente, se podía pensar que en uno y otro caso se daba una coincidencia fundamental: tanto las regiones de un mismo país como los países de la zona del euro comparten la misma moneda.

LA GRAN RECESIÓN HA MOSTRADO LAS DEBILIDADES DE LA UNIÓN MONETARIA

Sin embargo, la realidad ha mostrado que esta era una hipótesis equivocada. Porque las regiones de un mismo país comparten una misma moneda, pero además comparten algunas otras cosas esenciales para que funcione una unión monetaria, de las que carecía la zona del euro. En estos países, además de una unión monetaria, existen una unión fiscal, una unión bancaria y una unión política. Y todas ellas son necesarias para que funcione adecuadamente una moneda única.

Una unión monetaria necesita, por supuesto, instituciones monetarias (el BCE) y una política monetaria común. Sin embargo, esta es una condición necesaria pero no suficiente. Para que funcione razonablemente, una unión monetaria necesita además una más intensa integración en otros ámbitos decisivos. Requiere integración de mercados (las condiciones de un área monetaria óptima ya definidas por Mundell), pero también integración de políticas. Una unión monetaria no resulta viable, en realidad, sin integración fiscal e integración bancaria, y estas no son posibles sin integración política.

De la misma forma que la integración monetaria requiere no solo la coordinación sino la integración de políticas, en estos otros ámbitos es también precisa la integración de políticas, no solo su coordinación. Y esta integración de políticas solo es posible mediante la creación de instituciones comunes que actúen a nivel de la Unión Europea (o de la zona del euro), como ocurre en el terreno monetario con el BCE. Es decir, con la creación de instituciones de inspiración «federal».

La historia nos dice, en realidad, que no hay moneda sin Estado. No existen áreas monetarias sin un poder político detrás. Pueden existir estados sin moneda, estados que forman parte del área monetaria de otro país. Pero siempre habrá un gobierno (es decir, unos poderes públicos), con su presupuesto, su Tesoro y su capacidad para crear regulaciones e instituciones en otros campos decisivos (por ejemplo, el bancario). De forma que o bien la zona del euro avanza decididamente hacia su institucionalización política, o resultará muy difícil garantizar la estabilidad y sostenibilidad de la unión monetaria.

De alguna forma, la adopción del euro supone la culminación, pero también el agotamiento, del «método Monnet», que había presidido hasta entonces el proceso de integración europea. Este método «funcionalista» se basa en la idea de que la adopción de pequeños pasos en el terreno de la integración de los mercados crearía una situación de hecho que arrastraría consigo la integración institucional y política. Algunos comparan este método con la lógica de una reacción en cadena, que a partir de un pequeño detonante produce unos efectos en principio no esperados que se convierten en irreversibles.

Y hasta el euro ha sido verdad que la integración económica ha ido conduciendo a una integración institucional y política cada vez mayor. La integración económica ha precedido a la integración política. Pero el euro supone, a la vez, la culminación de esta lógica y también su agotamiento. Porque el euro significa, a la vez, un paso importantísimo en el terreno de la integración política. Representa renunciar a uno de los atributos básicos de la soberanía nacional, como es la soberanía monetaria, para cederlo a una institución común, de inspiración genuinamente federal, como es el BCE. Había que haber sido conscientes de que el euro marcaba los límites de la lógica «funcionalista». A partir de aquel momento, integración política e integración económica tenían que ir de la mano. Había que haber comprendido que resultaría muy difícil preservar los logros alcanzados si no se daban pasos esenciales en el terreno de la integración política.

Uno de los campos en los que esta necesidad resulta más acuciante es el de la integración fiscal. En todos los procesos históricos, la integración fiscal ha precedido a la integración monetaria. Y la Gran Recesión ha dejado al descubierto con crudeza hasta qué punto es inmediata la conexión entre los problemas fiscales (derivados de la situación financiera y presupuestaria de los Estados integrantes de la moneda única) y aquellos derivados de la existencia de un área monetaria única.

Estos problemas se concretan en tres puntos críticos. En primer lugar, la unión monetaria ha conducido a la práctica anulación de los mecanismos macroeconómicos nacionales de carácter estabilizador, sin que estos instrumentos hayan sido sustituidos por otros a nivel europeo. Esto ha ocurrido, evidentemente, con la política monetaria, que es una y única a nivel europeo, y no puede adaptarse a *shocks* singulares o idiosincráticos en un solo Estado miembro. Pero también con las políticas fiscales nacionales, que han visto fuertemente limitada su eficacia con la unión monetaria. De hecho, la utilización «nacional» de la política fiscal en mercados fuertemente integrados, como son los europeos, tenía ya una eficacia más que discutible, incluso antes de que existiera la unión monetaria. Pero la unión monetaria ha exacerbado estas limitaciones, porque las restricciones para incurrir en déficit público y para endeudarse se sitúan en una escala muy superior, cuando el Estado soberano no puede ejercer el control sobre su propia moneda, y son simplemente insalvables cuando se producen episodios de crisis de solvencia de la deuda soberana. En segundo lugar, a falta de la posibilidad del recurso a la devaluación, y sin una acción redistributiva del presupuesto del gobierno central, las desviaciones en términos de competitividad solo se pueden corregir mediante el recurso a duros ajustes en términos salariales y de destrucción de empleo en los países menos competitivos. Y, en tercer lugar, la falta de integra-

LA UNIÓN ECONÓMICA HA PRECEDIDO LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

UN ÁREA MONETARIA ÚNICA ELIMINA INSTRUMENTOS DE AJUSTE A NIVEL NACIONAL

ción fiscal produce un fuerte desequilibrio entre una sola moneda (y un solo banco central) y dieciocho deudas soberanas (y dieciocho Tesoros nacionales), lo que se traduce en el riesgo de contagio de las tensiones que se puedan producir en los mercados de deuda hacia la confianza en la supervivencia de la misma moneda común.

La realidad es que desde el estallido de la crisis de las deudas soberanas en 2009, y sobre todo desde mayo de 2010, se ha producido un intenso proceso de transferencia de soberanía desde los Estados miembros hacia la Unión Europea. Las medidas adoptadas a nivel europeo en numerosos campos para salvar el euro han conducido a una institucionalización de la unión económica y monetaria de una gran trascendencia. Se ha producido una indiscutible «solidificación» del euro. Ello se ha concretado en la creación de los diferentes mecanismos de rescate; la decidida actuación del BCE con medidas en principio de carácter monetario (las «inyecciones» de liquidez, la creación de las operaciones monetarias directas, conocidas por sus siglas en inglés OMT), pero muy dirigidas a sostener la deuda soberana y las instituciones bancarias de los países en crisis; los serios progresos hacia la unión bancaria, con la atribución al BCE de la supervisión de las grandes entidades financieras y la creación del mecanismo de resolución; y las medidas adoptadas en el terreno fiscal y presupuestario.

Entre estas últimas, las más importantes han ido dirigidas, sin duda, a garantizar la disciplina fiscal de los Estados miembros. Han sido numerosas las iniciativas adoptadas en este sentido, que culminaron con la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, el denominado Pacto Fiscal, aprobado el 1 de marzo de 2012.

Sin embargo, hay que subrayar que hasta el presente, el avance hacia la unión fiscal se ha centrado casi exclusivamente en este pilar, el de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, y prácticamente no se han producido avances relevantes en el otro gran pilar que configura una unión fiscal, que es la existencia de un gobierno común (central/federal) con los atributos fiscales que ello lleva aparejados. El presupuesto comunitario tiene un tamaño muy reducido (por debajo del 1 por 100 del PIB), los recursos impositivos tienen un peso muy limitado (prácticamente circunscrito a los derechos de aduanas) y no existe un Tesoro común.

Difícilmente se puede hablar, por tanto, de unión fiscal, mientras no se progrese también en la construcción de este segundo pilar. Los dos pilares son imprescindibles y complementarios. Es un error establecer una contraposición entre ellos, como a menudo se hace. Avanzar hacia la creación de un genuino gobierno fiscal europeo no debería

servir para relajar la atención sobre la disciplina fiscal de los Estados miembros. Pero, a la vez, los avances en esta segunda dirección resultan insuficientes, y a la larga baldíos, si no se progresa también decididamente en la otra.

Existen diversas propuestas para avanzar también en esta dirección: aumentar el tamaño del presupuesto comunitario, dotarlo de recursos impositivos propios, institucionalizar una agencia de deuda a nivel europeo, entre otras. De momento, se trata de iniciativas que se sitúan más en el terreno académico que en el de la acción político-institucional. El punto en el que parece existir un mayor progreso es en el de la creación de un mecanismo estabilizador a nivel de la zona del euro. La propuesta de los cuatro presidentes (Consejo Europeo, Comisión Europea, Eurogrupo y Banco Central Europeo) de diciembre de 2012 (en la línea de la creación de una «Fiscal Capacity») supone el paso más concreto que se ha dado de momento para avanzar hacia la vertebración de un «gobierno fiscal» a nivel europeo.

Las insuficiencias en la creación de este pilar «federal» de la unión fiscal no dejan de ser un reflejo del problema de fondo (en cierto modo, de la encrucijada) en que se encuentra ahora mismo el proceso de integración europeo, especialmente en la zona del euro. Por un lado, es incuestionable que desde 2010 se ha producido un muy intenso proceso de transferencia de soberanía desde los Estados miembros hacia las instituciones de la Unión Europea (impensable años atrás). Por otro, sin embargo, esta transferencia se ha dirigido fundamentalmente hacia instancias intergubernamentales, y no hacia el establecimiento de un gobierno «común» europeo. El resultado de este proceso, visto con la perspectiva de estos cuatro años, ha sido el reforzamiento del Consejo de la Unión o del Eurogrupo e indirectamente, por delegación, de la Comisión en detrimento de los Estados miembros. Las instituciones de la Unión Europea tienen, sin duda, más poder que antes, pero el centro de gravedad se ha desplazado hacia instancias de inspiración intergubernamental, en detrimento de las de inspiración «comunitaria» (o «federal»).

Es cierto que el proceso de construcción europea ha respondido siempre a un patrón singular, difícilmente asimilable al de otros países y experiencias históricas, basado en un cierto híbrido entre un polo intergubernamental y un polo federal. En los últimos años, sin embargo, a la vez que aumentaban los poderes de la unión, se ha roto en buena medida el equilibrio entre estos dos polos a favor de la lógica intergubernamental. Esta vía puede resultar inevitable y necesaria, si es concebida como un paso para avanzar hacia una mayor integración política, pero resulta difícilmente viable y sostenible como estación de destino. De hecho, el propio terreno fiscal es un claro ejemplo de las

**LA CONSTRUCCIÓN
DE LA UE SIGUE
UN PATRÓN SINGULAR
DIFÍCIL DE EQUIPARAR
A EXPERIENCIAS
PREVIAS**

limitaciones a que conduce este desequilibrio, al no disponer de un gobierno común con las atribuciones que les son propias.

Las limitaciones de la vía intergubernamental son relativamente importantes. En primer lugar, supone en la práctica una clara jerarquización entre los Estados miembros. En segundo lugar, la vía intergubernamental conduce, por su propia naturaleza, a dinámicas más desagregadoras que integradoras respecto al proyecto europeo. En tercer lugar, genera rigideces y ralentiza el proceso de toma de decisiones, con la posibilidad incluso de provocar su bloqueo. En cuarto lugar, y sobre todo, conduce a una fractura del principio democrático, al romper la correspondencia entre el ámbito de ejercicio de la democracia (el nacional) y el ámbito de toma de decisiones (el europeo). De alguna forma, se produce una aplicación a escala europea del trilema de Rodrik entre democracia, integración económica y soberanía nacional.

La unión monetaria necesita la unión fiscal, y ambas la unión política. Los progresos en esta dirección son complejos y contradictorios, como todos los pasos que se dan en la Unión Europea. En definitiva, la integración europea es un proceso concebido y protagonizado por los estados, y el marco legal que la configura son los tratados que estos firman. Pero, a la vez, la propia realidad de la integración requiere de instituciones de origen democrático que puedan actuar a nivel de la Unión Europea o de la eurozona. Y el hecho es que, en los últimos meses, han surgido numerosas propuestas decididamente partidarias de la institucionalización de una comunidad política del euro.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA profundiza en el estudio de todas estas cuestiones planteadas por el proceso de unión fiscal en la Unión Europea. Se trata de analizar la estrecha relación que existe entre unión monetaria y unión fiscal; evaluar los progresos que se han realizado hasta la fecha en la UE y estudiar las experiencias de uniones fiscales realmente existentes que pueden servir de referencia; delimitar los elementos que deberían integrar una unión fiscal y examinar las propuestas que se hallan en estudio ahora mismo en la UE; y, finalmente, profundizar en el tipo de integración política que necesita la unión fiscal. El diseño y coordinación de este volumen ha corrido a cargo de los profesores **Antoni Castells** y **José María Durán**. Funcas quiere agradecer su colaboración y el magnífico resultado recogido en este volumen.

El número 141 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se estructura en cuatro grandes bloques. El primer bloque se centra en situar la experiencia de la Unión Europea en el contexto histórico comparando la situación europea con la experiencia americana y la de otros países federales. Es

cierto que la integración europea presenta características propias, que la hacen difícilmente comparable a otras experiencias históricas. En Europa existen sentimientos y culturas nacionales muy arraigados y con una larga historia detrás, y distintas lenguas. En Estados Unidos, en particular (la experiencia histórica que muy a menudo se utiliza como referencia), las cosas fueron muy distintas, entre otras razones porque fue la construcción de la federación la que en buena medida contribuyó a forjar la nación. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, el estudio y el conocimiento de estas experiencias es extraordinariamente valioso para comprender mejor los problemas que surgen en el proceso de integración europea, y muy en especial los que lleva aparejados la creación de una unión fiscal.

El primer artículo lo firma **Thomas J. Sargent**, premio nobel de Economía en 2011, especializado en los campos de la macroeconomía, la economía monetaria y la econometría, y uno de los líderes de la revolución de las expectativas racionales, quien en su discurso de recogida del Premio Nobel realizó una muy interesante y actual comparación entre la experiencia histórica de Estados Unidos y la de la Unión Europea. Este discurso, publicado en 2012 en el *Journal of Political Economy*, aparece ahora aquí íntegro en español gracias a la colaboración de su autor y a la generosa cesión de la Fundación Nobel.

El profesor Sargent destaca que Estados Unidos antes de su actual Constitución, refrendada en 1788, tuvo una primera norma fundamental, conocida como los Artículos de la Confederación, ratificada en 1781. Estas dos constituciones que ha tenido Estados Unidos a lo largo de su historia adoptan visiones muy diferentes de lo que es una buena unión federal. La primera constitución, los Artículos de la Confederación, abogaba por un gobierno central débil, al que le resultara muy difícil exigir impuestos, gastar, endeudarse y regular el comercio exterior. En cambio, con la actual Constitución, los padres fundadores pretendieron permitir que el gobierno central pudiera endeudarse, para lo cual primero modificaron los acuerdos fiscales y solamente después modificaron las cuestiones monetarias.

Para Sargent, las instituciones fiscales de la Unión Europea se asemejan a las de Estados Unidos bajo los Artículos de la Confederación. La competencia tributaria corresponde a los Estados miembros y es preciso el acuerdo unánime de estos para muchas de las acciones fiscales importantes que atañen al conjunto de la Unión Europea. La secuencia temporal europea difiere diametralmente de la americana. En Estados Unidos primero se adoptó una política fiscal nacional, que empezó con el rescate masivo de la deuda individual de cada estado por parte del gobierno federal y la política monetaria quedó para una fase posterior. En Europa, en cambio, primero se ha adoptado una unión

**HASTA AHORA LA UE
HA MOSTRADO
UN GOBIERNO
CENTRAL DÉBIL**

monetaria común y, de momento, no se ha introducido una verdadera unión fiscal.

Algunas de las lecciones que, según Sargent, pueden extraerse de la historia de Estados Unidos son que: 1) la capacidad de endeudarse hoy depende de las expectativas de ingresos futuros, 2) existen problemas de comportamiento *free-rider* de los gobiernos subordinados con respecto al gobierno central, 3) tener una buena reputación es una tarea costosa, y 4) una coordinación confusa de las políticas monetaria y fiscal genera incertidumbres costosas.

En el segundo artículo de este bloque, **Martine Guerguil**, del Fondo Monetario Internacional, analiza para una muestra de diez países federales la influencia que el gobierno central ejerce sobre la política fiscal de los gobiernos subnacionales. El estudio pone de manifiesto que todas las federaciones han desarrollado acuerdos institucionales para garantizar un mínimo de coherencia entre la política fiscal del gobierno central y la de las entidades subnacionales, sea mediante restricciones explícitas (las «reglas fiscales»), sea mediante mecanismos de coordinación intergubernamental. Las reglas fiscales suelen tener un diseño sencillo y el gobierno central no suele desempeñar un papel activo de supervisor. En contraposición, el marco fiscal de la Unión Económica y Monetaria (UEM) descansa básicamente en una supervisión activa de las instancias supranacionales de un conjunto de reglas complejas. Asimismo, destaca que la UEM recurre poco a los demás instrumentos que podrían fomentar una mayor coherencia fiscal. Por ejemplo, la casi totalidad de los estabilizadores fiscales están en manos de los Estados miembros, circunstancia que aumenta el riesgo de un uso subóptimo de la política fiscal para fines de estabilización en la UEM. En las federaciones, en cambio, la mayor parte de los estabilizadores fiscales están en manos de la autoridad central.

UNA UNIÓN FISCAL MÁS EFICIENTE PRECISA MECANISMOS DE SUPERVISIÓN SUPRANACIONAL DE ESTABILIZACIÓN

La conclusión a la que se llega es que si se quiere una integración fiscal más eficiente en la UEM sería necesario un reajuste entre los instrumentos institucionales y de política fiscal, así como entre el nivel supranacional y los Estados miembros. La creación de mecanismos supranacionales de estabilización sería un claro ejemplo. La economista del FMI es consciente de la dificultad de encontrar apoyo político para establecer tales instrumentos en un contexto como el actual de creciente desafección con el proyecto europeo y porque no constituyen una prioridad inmediata en comparación a los esfuerzos todavía en curso para dejar atrás la crisis de deuda y sus múltiples legados. Ahora bien, afirma que será de vital importancia aprovechar en un futuro todas las oportunidades que se presenten para «plantar las semillas que permitirán luego desarrollar instrumentos de política paneuropeos, y evitar que se tomen medidas que podrían convertirse en un obstáculo a este objetivo».

En el segundo bloque de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se incluyen tres aportaciones relacionadas con los avances que se han producido, y deben seguir produciéndose, en la consecución de una verdadera unión fiscal en la Unión Europea. **Antonio de Lecea** y **Nicholas Drayson**, los dos economistas que han trabajado en la Delegación de la Unión Europea ante los Estados Unidos, plantean la necesidad de que los estados participantes en la unión fiscal alcancen un equilibrio entre «solidaridad» (compartición de riesgos) y «responsabilidad» (atenuación de riesgos). Antes de la crisis, el sistema existente en la Unión Europea se podía caracterizar, según los autores, como una versión sencilla de unión fiscal sin mecanismos de absorción de *shocks* exógenos. Sin embargo, la crisis ha demostrado que la probabilidad de contagio de los *shocks* locales al conjunto de la zona del euro es más elevada de lo que se creía en un inicio. Los autores destacan precisamente que gracias a la crisis, en un plazo relativamente breve de tiempo, se han adoptado medidas que permiten reforzar el sistema de gobernanza, si bien consideran que siguen siendo insuficientes.

**LAS MEDIDAS
ADOPTADAS PARA
LA UNIÓN FISCAL
SON ADECUADAS PERO
INSUFICIENTES**

Estos autores abogan por un mayor equilibrio a largo plazo entre «solidaridad» y «responsabilidad», reforzando aún más los mecanismos de absorción de *shocks* mediante la combinación de dos categorías de medidas: la creación de algún mecanismo de estabilización fiscal y la emisión conjunta de deuda. En la primera categoría se encontrarían medidas como la inclusión en el presupuesto de la Unión Europea de mayores dotaciones para infraestructuras o I+D, o la transferencia parcial a la Unión de mecanismos anticíclicos como el seguro de desempleo o la garantía de depósitos. En la segunda categoría se situaría la capacidad de endeudamiento de la UE para financiar reformas estructurales, si bien manteniendo un equilibrio a medio plazo. De esta manera, según De Lecea y Drayson, todos los estados de la UE, también los más disciplinados, se beneficiarían de una mayor estabilidad y de mejores condiciones de financiación.

En la segunda aportación a este bloque dedicado a los avances hacia la unión fiscal, **Santiago Lago** y **Albino Prada**, de la Universidad de Vigo, se centran en la necesidad de establecer un sistema de gobernanza en la Unión Europea en la lógica de los países federales y, por tanto, mediante la creación de un gobierno federal europeo. De esta manera, se podría ir hacia una unión fiscal avanzada que dejara de lado la lógica de los actuales procesos intergubernamentales, que, en opinión de estos autores, no lleva más que a mecanismos de rescate con garantías limitadas, con condiciones asimétricas y de discutible eficacia. Por ello, defienden sin ambages una hacienda pública europea, capaz de desempeñar de manera eficaz funciones de estabilización macroeconómica, nivelación interterritorial y mutualización de

EXISTEN OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN UNA HACIENDA PÚBLICA EUROPEA FEDERAL

riesgos. Los autores demuestran que los Estados miembros con riqueza superior a la media de la UE realizan un esfuerzo redistributivo similar con independencia de cuál sea su nivel de renta. Bajo este panorama, Lago y Prada analizan brevemente seis propuestas de reforma de los ingresos de la UE que con frecuencia se plantean a fin de avanzar en su autonomía financiera real. No obstante, estas propuestas, así como las de mutualización del endeudamiento, chocan con obstáculos institucionales que en la actualidad parecen insalvables y que conducen a seguir en la lógica intergubernamental, alejada de una unión de transferencias gobernada bajo criterios de índole federal.

EL NUEVO MARCO DE GOBERNANZA ES MÁS COMPLEJO, LUEGO DISCRECIONAL EN SU APLICACIÓN

La tercera y última aportación al bloque dedicado a los avances hacia una unión fiscal la realiza **Pablo Hernández de Cos**, del Banco de España, quien se centra principalmente en el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo en materia presupuestaria. La identificación de las debilidades del marco institucional previo a la crisis económica iniciada en 2007 ha permitido introducir diferentes modificaciones con una finalidad tanto preventiva como correctiva. En el primer grupo de medidas, se encuentra el establecimiento de un límite al gasto público que no podrá superar el crecimiento del PIB a medio plazo, así como una mayor coordinación en los procesos presupuestarios de los distintos países que incorpora incluso una evaluación *ex ante* de la Comisión Europea. Por su parte, en las medidas correctivas, destaca el reforzamiento del criterio de la deuda pública así como el sistema de sanciones que se aplicarán en una fase más temprana del proceso y de manera más automática. El autor enfatiza la creación obligatoria de autoridades fiscales independientes que evalúen públicamente las medidas presupuestarias nacionales. Con todo, las reformas introducidas destacan la importancia de tener reglas fiscales bien diseñadas, en la línea de lo apuntado por la literatura económica más reciente. Ahora bien, Hernández de Cos advierte que el nuevo marco de gobernanza es más complejo y sigue existiendo en su aplicación un margen elevado de discrecionalidad, por lo que su efectividad dependerá en último lugar de lo estricta que sea su aplicación.

En el tercer bloque de este volumen se analiza la cuestión de la competencia y la armonización fiscal a propósito de la experiencia europea. Con tal fin, **Krishanu Karmakar** y **Jorge Martínez-Vázquez**, de la Andrew Young School de la Georgia State University, llevan a cabo una completa revisión de los argumentos sobre competencia y armonización fiscal. Si los primeros trabajos de la literatura coincidían en destacar los efectos perjudiciales de la competencia fiscal, circunstancia que llevaba a recomendar algún tipo de coordinación fiscal entre los países, investigaciones posteriores que han introducido modelos más complejos con menos supuestos restrictivos señalan que

el pesimismo inicial podía ser algo exagerado. En este sentido, cierto grado de competencia puede tener unos efectos disciplinarios deseables en particular sobre las políticas de gasto público.

No obstante, estos autores apuntan que existen presiones políticas para una mayor reducción de las diferencias fiscales entre países de la UE, lo que aporta nuevos argumentos a favor de una mayor armonización. Por lo que señalan que persiste un importante margen para simplificar los sistemas tributarios, mediante la armonización de las bases imponibles. La propuesta de la Comisión Europea de crear una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades iría en esta línea. La armonización de bases, señalan Karmakar y Martínez-Vázquez, permitiría mantener a los Estados miembros la soberanía sobre las cuestiones fiscales, sin renunciar con ello a las ventajas de la simplificación general de los sistemas fiscales.

En el siguiente artículo de este tercer bloque, **José María Durán**, de la Universidad de Barcelona, analiza la política de armonización fiscal que ha llevado a cabo desde su origen la Unión Europea. La preocupación principal se ha centrado en la armonización de los impuestos indirectos, en especial el IVA, por su mayor impacto sobre el funcionamiento del mercado único. Ahora bien, en la actualidad, la Comisión Europea señala cuatro elementos claves en la política armonizadora de los próximos años, como son una reforma profunda del IVA, la imposición de las transacciones financieras, la reforma de la imposición de los productos energéticos y la aprobación de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades.

Durán analiza cada una de estas prioridades destacando sus ventajas e inconvenientes, y señalando también los procedimientos legales seguidos en cada caso. En efecto, la armonización fiscal ha estado condicionada sin duda por el requisito de la unanimidad de todos los Estados miembros, pero la utilización del mecanismo de cooperación reforzada en el ámbito fiscal, empleado por primera vez en la propuesta de gravamen sobre las transacciones financieras, aparece como un camino alternativo que en un futuro puede permitir eludir bloqueos que tradicionalmente han limitado los avances en el campo fiscal. El autor concluye destacando la importancia de tener en un futuro una mejor fiscalidad en la UE que, si se avanza hacia una unión fiscal, habrá lógicamente de incluir un replanteamiento del poder tributario entre los Estados miembros y la propia Unión Europea.

El cuarto y último bloque del volumen se centra en el análisis del euro y de la unión fiscal en la perspectiva del proceso de integración europea. En la primera aportación de este bloque, **Guillermo de la Dehesa**, del Centre for Economic Policy Research (CEPR), advierte,

**SE DEBEN SIMPLIFICAR
LOS SISTEMAS
TRIBUTARIOS
NACIONALES**

**ES CRUCIAL
AVANZAR EN LA
ARMONIZACIÓN FISCAL**

como bien indica el título de su artículo, de las consecuencias de una unión monetaria sin unión fiscal. Al empezar la unión monetaria, numerosos economistas señalaron los peligros que se derivaban de su creación: primero, sin que Europa cumpliera los mínimos requisitos de un Área Monetaria Óptima; segundo, sin que existiesen unos verdaderos y bien financiados «estabilizadores automáticos»; tercero, sin conocer a fondo cómo era y cómo funcionaba un modelo económico de integración monetaria; cuarto, sin que existiese realmente un verdadero mercado común homogéneo y libre; quinto, sin que hubiese la más mínima movilidad del trabajo entre los estados que iban a experimentarla e integrarla; y, sexto, sin tener en cuenta que una unión monetaria no puede funcionar y mantenerse en el tiempo sin una unión fiscal y una unión fiscal sin una unión política.

LA UE DEBERÍA SER MÁS AMBICIOSA EN SU DEFENSA DE LA UNIÓN FISCAL

De la Dehesa advierte que el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TSCG, en sus siglas en inglés) se centra en controlar la deuda pública, lo que puede provocar que el crecimiento de la zona del euro, especialmente el de los estados más endeudados, siga siendo muy bajo y dichos estados tengan dificultades para reducir su deuda pública y su déficit. La alternativa debería pasar por la creación de un fondo de redención de la deuda de la eurozona en el que todos los Estados miembros coloquen su exceso de deuda, refinanciándolo mediante la emisión de euroletras, cuyo coste sería mucho menor al ser deuda conjunta de sus dieciocho estados. Sin embargo, en su opinión, la «hoja de ruta» de la Comisión Europea no es suficientemente ambiciosa en este campo, circunstancia que podría retrasar entre diez y quince años una verdadera unión fiscal, cuando algunos Estados miembros quizá no pueden esperar tanto tiempo, lo que podría resultar en una vuelta atrás en el proceso de Unión Europea.

EL EURO ES EL GRAN PROYECTO EUROPEO DE ESTE SIGLO

En la segunda aportación a este bloque, **José Manuel González-Páramo**, del BBVA e IESE Business School, y **María José Álvarez Gil**, de la Universidad Carlos III de Madrid, reivindican que el euro es el gran proyecto europeo de este siglo, opinión que siguen compartiendo la mayoría de ciudadanos europeos, si bien su diseño está plagado de imperfecciones que la crisis y la reacción de nuestras autoridades se han ocupado de exponer a la luz con claridad. Los autores analizan la historia del euro relacionándola con «tres trilemas». Según el primer trilema, el macroeconómico, solo dos de los siguientes tres objetivos deseables son mutuamente compatibles: libre movilidad de capitales, estabilidad cambiaria e independencia de las políticas monetarias nacionales. El segundo trilema, el financiero, implica que solo dos de los siguientes tres objetivos deseables son mutuamente compatibles: integración financiera, estabilidad financiera y mantenimiento de las políticas bancarias y financieras nacionales. El tercer y último trilema,

el político, destaca la imposibilidad de mantener políticas impositivas y presupuestarias puramente nacionales si una unión monetaria y bancaria genuina debe tener legitimidad democrática.

Ahora bien, para avanzar en el proceso europeo, y reconociendo González-Páramo y Álvarez Gil que aún estamos lejos de la federalización que sí tenemos en la política monetaria, los retos inmediatos pasan por ordenar nuestras casas, recuperar competitividad, sanear nuestros balances y levantar la unión bancaria. Y concluyen señalando una idea que de hecho se repite en la mayoría de las aportaciones, como es que compartir soberanía en la zona del euro no equivale a perder soberanía. «Antes al contrario, compartir soberanía es el único camino para ganar un futuro de estabilidad y de progreso».

Finalmente, cierra este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA un artículo de **Antoni Castells**, de la Universidad de Barcelona, que apunta que las deficiencias en el diseño de la unión monetaria propiciaron unos fuertes desequilibrios que con la llegada de la crisis económica se pusieron claramente de manifiesto. De hecho, según este autor, estas deficiencias, junto con errores en las decisiones de política económica, provocan que en la actualidad la crisis sea básicamente europea, a pesar de tener su origen en el sistema financiero de Estados Unidos.

En su contribución Castells analiza con detalle las contradicciones derivadas de una unión monetaria sin unión fiscal y los elementos que son necesarios para alcanzar una verdadera unión fiscal. Asimismo, estudia qué tipo de unión política necesita la unión fiscal. La conexión entre las tres uniones, monetaria, fiscal y política, lleva al autor a destacar la encrucijada en la que se encuentra la Europa comunitaria sesenta años después de su creación. Difícilmente se pueden consolidar la unión monetaria y el elevado grado de integración económica alcanzado si no se acompañan de una verdadera unión fiscal. Y, difícilmente se puede avanzar hacia esta última si, a su vez, no se avanza de manera decidida hacia la integración política.

Castells destaca la muy importante transferencia de poder político que se ha producido en los últimos cuatro años desde los Estados miembros hacia instituciones de la Unión Europea. Sin embargo, hasta ahora esta transferencia se ha depositado en instancias intergubernamentales, tal vez algo inevitable en el corto plazo, pero que presenta limitaciones muy graves. Por ello, en su opinión, la cuestión esencial es «si esta tendencia tiene un carácter transitorio, mientras se avanza hacia la creación de un auténtico gobierno democrático de la zona del euro, o bien se pretende darle un carácter permanente». Ahora bien, ceder «soberanía nacional a un nuevo poder político europeo se revela

**ES DIFÍCIL UNA
UNIÓN FISCAL
SIN INTEGRACIÓN
POLÍTICA**

un camino muy difícil de transitar». La salida a esta encrucijada requerirá una combinación entre una decidida determinación en los objetivos finales y un gran pragmatismo para sortear las dificultades políticas.

En definitiva, los artículos que componen este número son una excelente contribución al debate sobre cómo ahondar y afianzar tanto la integración fiscal como la integración política dentro de la Unión Europea. Tal y como los propios autores ponen de manifiesto, muchas de esas propuestas y requerimientos necesarios para conseguir una plena integración fiscal son difíciles de alcanzar en el corto plazo pero no por ello se deben aplazar indefinidamente. A la importante tarea de afrontar estos retos, este volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aporta elementos y fundamentos para la discusión.