

1. Introducción

La crisis financiera que comenzó en EE.UU. en 2007 se trasladó al año siguiente a la Unión Europea (UE), no disponiendo ésta, y especialmente la Unión Económica y Monetaria (UEM), de los instrumentos necesarios para hacerle frente. La UEM atravesó por tres crisis: la financiera, la de la economía real –que se tradujo en dos recesiones en el período 2009-2012–, y la de deuda soberana. Los responsables de la UE debieron adoptar medidas en tres frentes: reforzando el pilar económico de la UE, estableciendo mecanismos de ayuda financiera para los países que tuvieran graves dificultades en poder financiarse en el mercado a tipos de interés apropiados y, por último, poniendo las bases para la creación de una unión bancaria que hiciera el sistema financiero de la Unión más eficiente, especialmente el de la zona euro.

España no se libró de la crisis, y aunque los activos financieros tóxicos (derivados y otros) no le afectaron de la manera negativa que lo hicieron en otros países de la eurozona por la actuación del Banco de España al imponer fuertes restricciones a las entidades financieras para la adquisición de tales activos, en nuestro país el elemento más tóxico al que habrá que hacer frente es el estallido de la burbuja inmobiliaria.

Los efectos de la crisis en nuestro país se tradujeron en dos recesiones en el período arriba señalado con su consiguiente efecto negativo sobre el empleo, en un importante ajuste en nuestro sistema financiero que supondrá la desaparición de la mayor parte de las cajas de ahorro que representaban el 50% del sistema financiero español, en la solicitud de ayuda financiera a nuestros colegas de la UEM para hacer frente a los problemas de algunas de nuestras entidades financieras, y en un aumento de la desigualdad en nuestro país muy notable.

Cuando llegó la crisis, se puso de manifiesto no solamente la insuficiencia de los instrumentos existentes para hacer frente a la misma, sino también los fallos en la creación de la UEM. En efecto, la UEM, tal y como se concibió, no reunía los requisitos necesarios de una zona monetaria óptima. Mientras el euro funcionó bien durante 10 años, esto no representó ningún problema, por ello se llegó a decir que la historia del euro (en esos 10 primeros años) fue la historia de un éxito. Sin embargo, a partir de 2008, el euro sufrió muchas perturbaciones estando en el verano de 2012 a punto de saltar por los aires.

La UEM iba a disponer de un Banco Central Europeo (BCE), pero sin una de las funciones básicas de un Banco Central, como es la de ser prestamista en última instancia de los gobiernos. La mano de Alemania está detrás de esta decisión al pensar que ciertos países, especialmente los del sur, no serían disciplinados con las políticas que marcaban los Tratados.

Tampoco se contempló la creación de una unión bancaria en la zona euro, dejando las funciones de supervisión y regulación a las instituciones nacionales. Dificilmente podía funcionar correctamente la UEM sin la existencia de una unión bancaria basada en tres instrumentos:

- Un mecanismo único de supervisión (MUS).
- Un mecanismo único de resolución (MUR) de los bancos que se encontraran con graves problemas y que implicaría la necesidad de tomar decisiones sobre qué hacer con tales bancos (ofrecerlos a otros, liquidarlos, etc.). Este mecanismo de resolución obligaría a crear un fondo (fondo de resolución) que permitiera hacer frentes a los costes derivados de la resolución realizada.

- Por último, el tercer instrumento de la unión bancaria sería un fondo de garantía de depósitos europeos.

El estallido de la crisis puso de manifiesto el error de no haber contemplado la creación de una unión bancaria y, por ello, hubo que trabajar contra reloj para crearla. Sin embargo, teniendo en cuenta la complejidad de su puesta en marcha y la lentitud en la toma de decisiones de la UE, el primero de los instrumentos reseñados, un supervisor bancario único, no será operativo hasta noviembre de 2014 (seis años después del estallido de la crisis).

Tampoco la UEM contemplaba avanzar hacia una unión fiscal. En efecto, la política impositiva iba a seguir siendo competencia de los Estados miembros en todo lo referente a los impuestos directos, y en cuanto a los indirectos, el único avance importante ha sido la armonización de la base imponible del impuesto sobre el valor añadido (IVA), aunque habiendo diferencias importantes en cuanto a tipos y exenciones practicadas por los países.

También había muchas lagunas en cuanto a la falta de armonización fiscal entre los países. A este respecto podemos citar: la existencia de importantes diferencias en los tipos impositivos practicados por los países de la UE en el impuesto de sociedades, lo cual suponía hacer una competencia de los países con menores tipos a aquellos que practicaban tipos más altos; la existencia de exenciones y bonificaciones concedidas a las empresas por parte de los Estados, lo cual distorsionaba el tipo efectivo pagado en el impuesto de sociedades; que se diera la paradoja (que en la práctica se daba) de que una empresa situada en un país donde se hubieran establecido tipos más altos, pagara menos que un país donde el tipo fuera menor; existencia de convenios bilaterales que permiten pagar impuestos en los países con menor tributación; inexistencia de legislación para las operaciones a través de internet ni para las transacciones transfronterizas; existencia de paraísos fiscales en territorios pertenecientes a países de la UE; permitir la opacidad en las cuentas bancarias en ciertos países de la UE. En la actualidad se ha ido avanzando en mejorar estas anomalías pero queda mucho por hacer.

Tampoco la UEM contempló el establecimiento de algún mecanismo de ayuda para los países en dificultades consecuencia de algún shock externo. La crisis pondrá de manifiesto la necesidad de implantarlos y así se hará sorteando las prohibiciones que a este respecto fijan los Tratados. Sin embargo, la gestión de tales mecanismos de ayuda en cuanto a su aplicación inicial no fue lo eficaz que hubiera podido pensarse, ya que las condiciones impuestas a los países receptores hacían inviable la devolución de los préstamos en las condiciones acordadas. El enfoque seguido fue más el de castigar al país en cuestión que el ayudarle a salir del problema en que se encontraba. Esto fue rectificado posteriormente haciendo más llevadero para los países endeudados la carga de la deuda. En todo caso, los ajustes que se verán obligados a hacer (la condicionalidad) tendrán efectos negativos para la población de tales países.

Nuestro trabajo se centrará en hacer referencia a los nuevos instrumentos de política económica creados a raíz de la crisis de 2008, los objetivos perseguidos y los efectos que la aplicación de una política de austeridad ha tenido sobre las desigualdades en la UE en su conjunto realizando así mismo un estudio comparativo entre los países rescatados (Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre y España). Previamente se realizará un examen de los desequilibrios macroeconómicos en la UE, así como un análisis de la situación de la I+D+i en la UE.

2. La nueva gobernanza económica en la UE, con especial referencia a los desequilibrios macroeconómicos

Para hacer frente a la crisis hubo que poner en marcha una nueva gobernanza económica en la UE, y especialmente en la UEM, ya que los instrumentos existentes hasta la fecha se mostraron insuficientes (Moltó 201).

2.1. Los instrumentos de gobernanza económica antes de la crisis

Conviene recordar que antes de la crisis los instrumentos de gobernanza económica en la UE eran escasos. En efecto, el Tratado de Maastricht (1992) establece dos importantes instrumentos de gobernanza económica: el primero, las denominadas Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) a las que los países debían atenerse. El segundo, el control de los déficits excesivos. Por lo que se refiere a las GOPE, tuvieron dos debilidades: la primera, no ser vinculantes jurídicamente; la segunda, no establecer sanciones para el país incumplidor.

En cuanto al control de los déficits excesivos –un país no podrá superar el 3% de déficit público ni el 60% de deuda pública respecto a su PIB–, intenta compensar de alguna manera el hecho de que los países de la eurozona iban a ceder soberanía en política monetaria. Por ello habría que establecer algunos criterios de tipo presupuestario y de deuda pública que, a falta de la cesión de soberanía en política fiscal por parte de los Estados miembros (EM), permitieran, de alguna manera, que la asimetría existente entre la política monetaria y la fiscal no entrara en colisión.

Fuera de los Tratados podemos mencionar otros dos instrumentos de gobernanza económica: el primero es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que de alguna manera refuerza todo lo referente a los controles excesivos señalados en el párrafo anterior. El PEC, establecido por primera vez en 1997, será modificado en 2005 ante el incumplimiento de Francia y Alemania del criterio del déficit público, flexibilizándolo, perdiendo cierta credibilidad y, posteriormente, en 2011.

El segundo instrumento, que también podríamos considerar como de gobernanza económica, es el denominado Plan Nacional de Reformas (PNR). Este Plan nació en 2005 para contribuir a lograr los objetivos que se establecían en la Estrategia de Lisboa (2000-2010). Todos los países deberían presentar sus PNR anualmente a la Comisión para su evaluación. Los PNR debían incluir objetivos cuantificados, las medidas específicas para lograrlos y sus implicaciones presupuestarias.

Una rápida evaluación de los instrumentos que figuraban en los Tratados nos lleva a concluir que no sólo eran insuficientes para hacer frente a una posible crisis, sino que su cumplimiento fue deficiente. Así, varios países sobrepasaron el criterio del déficit público, pero ninguno fue sancionado. Incluso son paradigmáticos los casos de Francia y Alemania, países a los que la Comisión propuso a principios de los años 2000 que se les abriera expediente por déficit excesivo, pero el ECOFIN (Consejo de Economía y Finanzas de la UE) rechazó tal posibilidad. Por lo que se refiere al criterio de la deuda pública, nunca se abrió un expediente a ningún país que sobrepasara el 60% de su PIB (y alguno incluso llegó al 100%).