

ACADEMIA EUROPEA
DE CIENCIAS Y ARTES



DELEGACIÓN ESPAÑOLA

Las finanzas públicas en la
Europa
de las Regiones

Director: José Manuel González-Páramo
Catedrático de Hacienda Pública

Investigador: Ignacio Zubiri Oria
Catedrático de Hacienda Pública

DOCUMENTO PARA DEBATE

LAS FINANZAS PÚBLICAS
EN LA EUROPA DE LAS REGIONES

ACADEMIA EUROPEA
DE CIENCIAS Y ARTES



DELEGACIÓN ESPAÑOLA

Las finanzas públicas en la
Europa
de las Regiones

Director: José Manuel González-Páramo
Catedrático de Hacienda Pública

Investigador: Carlos Monasterio
Catedrático de Hacienda Pública

DOCUMENTO PARA DEBATE

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

DEPÓSITO LEGAL: M-49.756-2002

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

1. INTRODUCCIÓN
2. LA EUROPA DE LAS REGIONES
3. LAS PARADOJAS DE LA UNIÓN EUROPEA
4. ARMONIZACIÓN FISCAL, DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA Y NUEVAS FORMAS DE IVA
 - 4.1. *La construcción del IVA y la «política fiscal europea»*
 - 4.2. *¿Es incompatible la armonización del IVA con la autonomía impositiva de las regiones?*
 - 4.3. *Nuevas formas de IVA y autonomía fiscal de las regiones europeas*
5. LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y DESARROLLO REGIONAL Y SUS CONTRADICCIONES
 - 5.1. *La cohesión como objetivo europeo*
 - 5.2. *Acciones regionales europeas y nacionales*
 - 5.3. *Ampliación versus cohesión*
6. COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA, DESCENTRALIZACIÓN Y PACTO DE ESTABILIDAD
 - 6.1. *La lógica de la coordinación presupuestaria en la U.E.*
 - 6.2. *Pactos internos de Estabilidad en países descentralizados de la U.E.*
 - 6.3. *El caso español. De los Escenarios de Consolidación Presupuestaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*
7. CONCLUSIONES
8. BIBLIOGRAFÍA

Presentación

Mientras que las políticas monetaria, cambiaria y muchas otras son ya de plena competencia europea, el presupuesto de la Unión tiene un volumen raquítico (poco más del 1% del PIB comunitario), situación que le impide desarrollar algunas funciones (estabilizadoras, redistributivas e incluso asignativas, que son las más justificadas desde el principio de subsidiariedad). Por otro lado, en algunos países, la descentralización de los impuestos y de las políticas de gasto a favor de los gobiernos regionales es muy amplia. Esta descentralización se muestra heterogénea en el ámbito de la Unión, y con frecuencia origina problemas: competencia fiscal, tendencia al déficit, agravios comparativos, etcétera.

LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA DE LA ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES ha creído útil desarrollar alrededor de estas consideraciones el Proyecto «Desafíos financieros y fiscales de la Unión Europea». Este proyecto se estructura en torno a dos subproyectos principales: «*Las finanzas públicas en la Europa de las naciones*» y «*Las finanzas públicas en la Europa de las regiones*».

Se presenta aquí el último, «LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES», dirigido por el Profesor Carlos Monasterio Escudero, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, y en él se estudia la dificultad de aplicar un concepto de equidad personal en las relaciones europeas si no existen impuestos directos de la Unión Europea o impuestos directos nacionales armonizados y políticas de transferencias personales en el nivel de la UE. Por tanto, dado que gran parte de los programas de gasto de la Unión Europea tiene una perspectiva regional, que las regiones son la unidad territorial más afectada por los efectos de la intensificación de la competencia y que numerosos países de la Unión Europea tienen una estructura federal, merece la pena analizar este asunto de modo separado, introduciendo de lleno la cuestión regional, que no se limita a la coordinación de las políticas regionales instrumentadas por los gobiernos nacionales desde la Unión, pues afecta a cuestiones como la autonomía para financiar los presupuestos de los gobiernos regionales allí donde existen, y a los imperativos de coordinación presupuestaria con los gobiernos centrales, entre otras.

Esta investigación se centra en los temas siguientes:

- 1) El FEDER y la ampliación de la UE:
- 2) Armonización fiscal y descentralización impositiva a favor de las regiones.
- 3) política económica en países Unión Europea descentralizados y Pacto de Estabilidad.

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
DELEGACIÓN ESPAÑOLA

1. Introducción

La creación y el desarrollo de la Unión Europea se intenta explicar a menudo como un proceso de federación de países que han decidido profundizar en su integración económica, confiando ciertas funciones a un gobierno común (la Comisión Europea y el Parlamento Europeo) y acordando una serie de reglas de comportamiento económico que conducen hacia un mercado único.

Este paralelismo con los procesos federales, siendo admisible en algunos puntos, presenta sin embargo importantes flancos abiertos a la crítica.

De acuerdo con la teoría clásica del Federalismo Fiscal, lo que sería el equivalente al gobierno central de la federación europea (la Comisión Europea) debería ocuparse principalmente de las tareas redistributivas y de estabilización económica, manteniendo un papel más reducido en las funciones asignativas.

En la práctica, sin embargo, la escasa magnitud del presupuesto común (poco más del 1% del PIB) y el hecho de que el presupuesto debe estar en todo momento equilibrado impide hablar de la existencia de una función estabilizadora del presupuesto europeo.

La única función de la política estabilizadora centralizada sería la política monetaria, a cargo del Banco Central Europeo (BCE).

A diferencia del caso de la política monetaria, sin embargo, «El Tratado de Maastricht de la Unión europea no crea ninguna nueva institución para conducir la política fiscal, la cual permanece como responsabilidad nacional, ni tampoco hay ninguna mención de federalismo fiscal que pudiera conducir a la creación de un presupuesto mayor de la U.E.» (Tsoukalis, 2000, pág. 161).

Observando en perspectiva la evolución del Presupuesto europeo, se constata que este estuvo dominado por el gasto de la Política agrícola común (PAC), que venía a representar las tres cuartas partes del gasto total hasta finales de la década de los ochenta del pasado siglo. Desde entonces, el fuerte impulso dado a las acciones estructurales destinadas a fomentar la cohesión económica regional ha ido aumentando la importancia de los fondos estructurales y disminuyendo en paralelo el gasto agrícola.

Pese a todo, el éxito de la PAC «capturando» el Presupuesto de la U.E. ha sido notable, puesto que en las perspectivas financieras vigentes, que abarcan el período 2000-2006, el gasto agrícola sigue absorbiendo el 50% del gasto (Cuadro n.º 1).

En el caso de las tareas redistributivas, el único aspecto en que se manifiestan éstas es en la política regional, donde los fondos FEDER y el Fondo de Cohesión son una manifestación de la solidaridad respecto a las regiones de menor nivel de renta de la U.E. Con todo, cabe objetar que por el tipo de gastos de inversión que tales fondos financian, su contribución a reducir las desigualdades personales de renta no es en absoluto evidente.

Finalmente, respecto a las tareas redistributivas desarrolladas por el gobierno de la unión Europea, concretadas en los distintos programas de la PAC, nos encontramos con que resulta difícilmente justificable su pervivencia, dado que su efecto principal es el de distorsionar los mercados agrícolas mundiales y sos-

Cuadro 1
Perspectivas financieras de gasto de la Unión Europea (1999-2006)
(millones de euros, a precios de 1999)

AÑO	Agricultura	Fondos Estructurales	Políticas internas	Medidas exteriores	Gastos de administración
1999	42.205	39.025	6.386	6.870	4.723
2000	46.050	36.640	6.390	6.870	4.730
2001	46.920	37.470	6.710	7.070	4.820
2002	47.820	36.640	6.880	7.250	4.910
2003	48.730	35.600	7.050	7.430	5.010
2004	49.670	34.450	7.230	7.610	5.100
2005	50.630	33.410	7.410	7.790	5.200
2006	51.610	32.470	7.600	7.900	5.300

Fuente: Comisión (1998a).

tener la renta de productores que no es evidente que se encuentren entre los de menor nivel de renta.

En lo referente a la función de asignación y al suministro de lo que podrían ser «bienes públicos europeos» los avances apuntados en el Acta Unica Europea de 1986, respecto a una política exterior y de defensa común y en el Tratado de la Unión Europea de 1992, respecto a la cooperación en materia de justicia, los avances han sido más de tipo formal que sustancial y en todas estas materias las únicas políticas efectivas en términos reales son las instrumentadas a escala nacional. No existen bienes públicos europeos, de la misma manera que no existen impuestos europeos y la relación de los ciudadanos con las instituciones europeas es escasa, por no decir inexistente.

En conclusión, puede afirmarse que «El Presupuesto de la Unión Europea no responde a los principios del federalismo fiscal y es improbable que lo haga en el futuro, a pesar de la llegada de la Unión Económica y Monetaria. El federalismo fiscal requeriría ampliar considerablemente los recursos presupuestarios lo cual es difícil de concebir, dada la constelación de fuerzas políticas de la Unión» (Laffan y Shackleton, 2000, pág. 240).

Cuando se emplea el término de Federalismo fiscal referido a la Unión Europea, se está aludiendo a los esquemas descentralizados de los Estados miembros, más que a las instituciones de la propia U.E. (véase, por ejemplo Fossati y Panella, 1999).

En el presente trabajo se van a estudiar diversos aspectos en los que la construcción de la Unión Europea implica la toma de decisiones que afectan también al modo en que las regiones europeas de países descentralizados pueden desarrollar sus propias políticas. Se trata de buscar soluciones que permitan profundizar en la integración económica en la U.E. y en la mayor cohesión de sus regiones, preservando en todo lo posible la autonomía y el margen de actuación de los gobiernos regionales.

La estructura del trabajo es la siguiente; el apartado 2 define el sentido en que se entiende la Europa de las Regiones, como marco de análisis. El apartado tercero expone algunas paradojas de la política europea, que conviene tener presentes a la hora de efectuar propuestas.

El núcleo central del trabajo se contiene en los apartados 4, 5 y 6. El apartado 4 se ocupa de un asunto que ha ocupado gran parte de las discusiones sobre armonización fiscal en la U.E. como es el relativo al IVA. El propósito principal es el de ver si la actual situación de prórroga del régimen transitorio del IVA

puede superarse mediante una propuesta que combine los requisitos mínimos de armonización necesarios para el funcionamiento del Mercado Único con un IVA en el que se preserve la capacidad nacional (y regional, en su caso) para decidir los tipos de gravamen aplicados sobre el consumo.

El apartado 5 tiene por objeto examinar el funcionamiento de la política europea de cohesión regional, su compatibilidad con otras políticas (especialmente, las ayudas nacionales distorsionadoras de la competencia) e indagar en el modo en que podría reformularse dicha política más allá del 2006, con el horizonte de una U.E ampliada a 25 países.

El sexto apartado se ocupa de los pactos internos de estabilidad presupuestaria, necesarios para que los países de estructura federal de la U.E. puedan coordinar las medidas de política económica encaminadas a la sostenibilidad presupuestaria. En todo el análisis se dedicará una atención especial al caso de España, como país descentralizado de la Unión Europea.

Cierra el trabajo un breve apartado que recoge las conclusiones.

2. La Europa de las Regiones

Desde la mitad del siglo XX y en especial en el último cuarto de siglo se han producido en Europa dos fenómenos que van convergiendo crecientemente hacia un mismo punto, el de considerar a las regiones como objeto de atención preferente en el diseño de políticas públicas y en la organización del Sector público.

En el fondo de estos planteamientos está el reconocimiento de la importancia creciente del ámbito regional como marco de análisis para apreciar el nivel de bienestar de los individuos, en cuanto que, por un lado, el disfrute de los servicios públicos más importantes utilizados por los ciudadanos, como la educación, la sanidad, la vivienda y otros dependen de las características de una oferta que es relevante a nivel regional, en cuanto existen diferencias de coste, de stock de capital público y de accesibilidad en general que diferencian de modo significativo el nivel de disfrute por el lado de la oferta y, por el lado de la demanda, diferencias demográficas y en el modelo de asentamiento en el territorio que influyen también de modo importante tanto en el tipo como en el nivel de servicios demandado.

Más allá de los servicios públicos, también en el mercado laboral las oportunidades de empleo y los niveles de paro difieren de modo significativo dentro de cada país. Además, los efectos de las perturbaciones económicas repercuten de modo distinto en las regiones, en función de la estructura productiva de estas, del tamaño de sus empresas, de la proporción de trabajadores autónomos y otros factores.

Para conseguir ganancias de eficiencia mediante la provisión descentralizada de bienes públicos locales y abrir un cauce a los distintos esquemas de preferencias de base territorial, un número importante de países de la Unión Europea ha adoptado un esquema descentralizado en la organización de su Sector Público.

Dentro de la U.E. están los casos de países que han adoptado una forma federal, como Alemania, Austria, Bélgica, España ¹ o Italia y también aquellos otros países descentralizados de la U.E que, sin crear un nivel intermedio de gobierno dotado de poder político y Parlamento propios, han descentralizado un importante número de servicios del Estado de Bienestar hacia gobiernos locales de importante dimensión demográfica y peso económico, que disponen además de competencias fiscales sobre una parte del impuesto de renta personal, dentro de lo que se ha denominado la «perspectiva escandinava del Federalismo Fiscal» (Rattso, 1998).

Por lo tanto, visto desde una perspectiva nacional, en el momento actual nos encontramos con que la mitad de los países de la U.E han elegido un esquema descentralizado para la organización de su Sector Público. El auge del fenómeno regional no es, desde luego, exclusivo de los países de la U.E., sino que se presenta también con fuerza entre los países de la Europa del Este y toma formas diversas (Jenkins, 2000).

Desde la perspectiva de la U.E, puede observarse que la perspectiva regional ha ido cobrando fuerza creciente tanto en el diseño de políticas como en el

¹ Sin entrar en el complejo tema constitucional de la naturaleza del Estado Autonómico, aceptamos aquí la tesis del profesor Eliseo Aja de considerarlo igual, en esencia a los Estados Federales, con el añadido del reconocimiento de ciertos hechos diferenciales (Aja, 1999, pp. 36-39).

reparto del Presupuesto europeo, fenómeno apreciable especialmente a partir de 1988.

Desde esa fecha, la política de cohesión y convergencia regional cobró un fuerte impulso y se situó como segunda rúbrica de gasto en el Presupuesto europeo, después de la PAC.

Merece la pena señalar que, tal como se entiende en este trabajo, el sentido de la «Europa de las Regiones» es el de subrayar la importancia creciente de las políticas regionales y de cohesión dentro de la U.E., asegurando su compatibilidad con el funcionamiento descentralizado de los países miembros que ha elegido la estructura federal. No se trata, sin embargo, de erigir a las regiones en el actor económico fundamental dentro de la U.E, amenazando el protagonismo del Estado-nación como agente principal de las políticas europeas.

Es más, en el sentido que entiende Rumford el «regionalismo autonomista», esta propuesta de colocar a la región en el papel de actor económico principal, en el contexto de una globalización creciente, sustituyendo a un Estado-nación concebido como un peso creciente y una barrera a la prosperidad económica, presenta profundas diferencias con la concepción de la Europa de las Regiones que se sostiene aquí (Rumford, 2001; pp. 67-73).

Concretamente, el regionalismo autonomista no sitúa la dinámica regional actuando a través de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, sino dejando que en un contexto de liberalismo económico las regiones, como actores económicos principales, busquen sus oportunidades de desarrollo. Por el contrario, la concepción de la Europa de las Regiones promueve el desarrollo regional a través de la acción de los Estados, siendo la estructura descentralizada de estos un elemento potenciador de la política de cohesión de la U.E.

Aunque puede ser discutible si realmente la política regional se ha desarrollado a partir de un sincero deseo de reducir las diferencias en el nivel de renta y bienestar existentes entre las regiones europeas, o si ha sido más bien un instrumento para persuadir a los países de menor nivel de renta de la U.E. para participar en el proceso de Unión Económica y Monetaria, pese a los riesgos de las pérdidas de empleo que pudieran sufrir, debido a sus menores niveles de competitividad (Allen, 2000, pp. 248-253), en todo caso resulta claro que el resultado final ha sido la consolidación de esta función de gasto en el presupuesto europeo.

Es más, mirando al futuro, uno de los principales problemas presupuestarios de la U.E. viene dado precisamente por el temor de los países que son contribuyentes netos al Presupuesto de la U.E. respecto al coste que puede suponer la aplicación de la actual política regional y la dimensión de los Fondos Estructurales en una Europa ampliada hacia el Este, en la que los nuevos países entrantes (a diferencia de la última ampliación de 1995) van a ser todos ellos candidatos a la recepción de ayudas regionales.

Si se apoya financieramente a regiones y no a Estados es porque se acepta de modo creciente que el ámbito relevante de disfrute de servicios públicos y de oportunidades laborales es la región en la que el ciudadano se desenvuelve. Precisamente por eso las regiones de ciertas características (de baja renta, con agricultura de montaña, de baja densidad de población, en declive industrial o con alto nivel de desempleo) son centro de atención de la política europea.

De lo anterior se desprende que el objetivo de un programa de reformas para la Europa de las Regiones debería ser permitir la máxima flexibilidad para que los países puedan implementar el modelo de descentralización deseado, respetando las exigencias derivadas del proceso de Unión Económica y Monetaria.

En sentido inverso, los países descentralizados europeos, a la hora de diseñar la financiación subcentral y sus esquemas de Hacienda regional, no pueden menos que tener en cuenta la incidencia de los fondos Estructurales y otras políticas regionales de la U.E.

En los siguientes apartados del trabajo se examinan algunos de los aspectos de la compatibilidad entre una Unión Europea que trata de avanzar hacia un modelo federal y la existencia de una Europa de las Regiones que pueda desarrollarse respetando al máximo un ámbito de autonomía propio, sin romper las líneas de construcción del espacio común.

3. Las paradojas de la Unión Europea

Considerado como una institución federal, la cual se construye mediante el diseño de políticas y la plasmación de las mismas en diversos programas de gasto, que se reflejan en el Presupuesto europeo, la Unión Europea presenta el problema de la incoherencia creciente entre el funcionamiento de ciertas regulaciones y la realidad de la actuación económica, que chocan contra algunos principios del Tratado de la Unión Europea y resultan contradictorios entre lo que se pide que hagan los Estados miembros y lo que hace la propia U.E.

Como ejemplos principales en este sentido pueden citarse los siguientes:

- 1.º La U.E. aplica de modo cada vez más estricto el programa de corte de las ayudas de Estado distorsionadoras de la competencia, para impedir que los países miembros falseen la competencia y produzcan distorsiones asignativas.

En este sentido, se ha ido diseñando de modo cada vez más preciso el catálogo de lo que se consideran ayudas de Estado distorsionadoras de la competencia (subvenciones directas, aportaciones de capital en condiciones de no-mercado, préstamos subsidiados, regímenes fiscales o de Seguridad Social especiales) y se ha ejercido una vigilancia cada vez más estrecha sobre las actuaciones concretas de los diversos Estados en este sentido (Lambarri y Nicolaidis, 2000; Rumford, 2000, pp. 123-162).

Paralelamente a esta preocupación creciente por el falseamiento de la competencia y las distorsiones asignativas creadas, la U.E. dedica la mitad de su presupuesto precisamente a subvencionar precios agrícolas y a alterar las condiciones de funcionamiento de los mercados agrarios, en una política que tampoco puede justificarse desde motivaciones redistributivas ni de otro tipo, salvo la apelación al mantenimiento del statu quo en el reparto del gasto.

- 2.º En la instrumentación de la política regional se ha ido alcanzando un consenso creciente en torno a utilizar como criterio el nivel de renta per cápita para identificar a las regiones y zonas que deben ser incluidas como objetivo preferente de los Fondos Estructurales y así, desde 1988, el umbral de una renta per cápita regional por debajo del 75% de la renta media europea es el criterio fundamental de elegibilidad. Habiéndose asentado este criterio como guía orientadora del gasto, contrasta fuertemente la regresividad de las aportaciones nacionales que financian el Presupuesto de la U.E., hasta el punto que no es solo que la riqueza per cápita no se utiliza de modo apreciable para graduar las aportaciones nacionales ², sino que éstas no son en varios casos (Reino Unido e Italia) proporcionales a la renta total (PNB) de cada país, como puede verse en el Cuadro n.º 2

² Una propuesta en este sentido ha sido hecha por España, pero la tesis imperante parece ser la de sostener que la equidad en las aportaciones nacionales supone proporcionalidad respecto al PNB y que la progresividad y la función redistributiva del Presupuesto debe articularse desde la vertiente del gasto (Comisión, 1998b, pp. 15-16).

Cuadro 2.
% de participación de los Estados miembros de la U.E.
en el PNB y la financiación del Presupuesto (1997)

PAÍS	% del PIB de la U.E.	% Aportación al Presupuesto U.E.
Austria	2,6	2,8
Bélgica	3,1	3,9
Dinamarca	1,9	2,0
Finlandia	1,4	1,4
Francia	17,2	17,5
Alemania	26,0	28,2
Grecia	1,5	1,6
Irlanda	0,8	0,9
Italia	14,2	11,5
Luxemburgo	0,2	0,2
Holanda	4,5	6,4
Portugal	1,2	1,4
España	6,6	7,1
Suecia	2,7	3,1
Reino Unido	16,1	11,9

Fuente: Comisión (1998b).

Contrasta de modo notable el lento, pero gradual cambio experimentado en las funciones de gasto, con la tosquedad de los criterios utilizados para determinar las fuentes de financiación del Presupuesto europeo. Las propuestas para cambiar la estructura de la financiación no han cristalizado en una decisión que avance hacia la existencia de «impuestos europeos», sino que la financiación se basa fundamentalmente en contribuciones nacionales ³.

- 3.º Frente a las prescripciones de flexibilidad en el manejo de la política presupuestaria que se hacen de modo creciente a los Estados miembros desde comienzos de la década de los noventa, recomendando revisar los programas de gasto (especialmente corriente) y eliminar los de carácter distorsionante o no justificados por motivos distributivos, para reforzar la sostenibilidad de la política presupuestaria y su flexibilidad, evitando los gastos sin justificación social o de difícil financiación en el futuro (problemas demográficos y sistemas de pensiones), la propia Unión Europea, en sus acuerdos de 1999 y la programación presupuestaria a medio plazo para el período 2000-2006 decide «congelar» el marco presupuestario y no adoptar medidas significativas de recorte de la PAC. Tampoco se adoptan decisiones para un encaje presupuestario de los países del Este candidatos a la integración ni se revisan las situaciones de privilegio existentes, como la del «cheque británico» en materia de reducción de la aportación presupuestaria.
- 4.º Contrasta también de modo creciente el avance importante en algunas áreas con la ausencia casi completa de avances en otras. Así, resulta bastante curioso como los Estados miembros pueden ceder completamente la política arancelaria y la monetaria, mientras que parece tan difícil hacer mínimos avances hacia un impuesto europeo (distinto de los gravámenes a la importación) o revisar los instrumentos de financiación del Presupuesto de la U.E.

³ Dejando aparte los llamados «Recursos Propios Tradicionales» (gravámenes aduaneros y exacciones reguladoras de productos agrícolas), el grueso de la financiación procede del recurso PNB, que es una contribución nacional directa, pero además el recurso IVA, al tener fijado un tope máximo respecto al PNB, se está convirtiendo crecientemente en un recurso PNB y por lo tanto, también en una contribución nacional.

Como conclusión, podría afirmarse que llevamos camino de encontrarnos con todos los inconvenientes de tener un gobierno Europeo (en el sentido de que escapa de las manos nacionales completamente la política monetaria y arancelaria, el manejo de la imposición indirecta está muy limitado y existen restricciones importantes en el régimen de concesión de ayudas públicas y en las decisiones sobre los presupuestos y el déficit nacionales) sin gozar apenas de ventajas derivadas de la actuación de tal gobierno.

4. Armonización fiscal, descentralización impositiva y nuevas formas de IVA

4.1. La construcción del IVA y la «política fiscal europea»

Uno de los resultados más visibles de la política europea ha sido el de la aproximación de los sistemas de imposición indirecta de los distintos países, de modo que puede afirmarse que en el momento actual los Estados miembros pueden elegir, con un amplio margen de libertad, sus esquemas de imposición directa, mientras que en la imposición indirecta se limitan a elegir el tipo de gravamen a aplicar, respetando siempre el umbral mínimo de tributación fijado a nivel europeo (situado en el 15% en el impuesto de alcance general, el IVA y en una carga impositiva mínima por unidad de producto, en el caso de las bebidas alcohólicas, tabaco y derivados de los hidrocarburos).

Este notable grado de armonización fiscal no se debe a que existan impuestos europeos (y que el IVA sea el ejemplo más representativo de tal categoría) ni tan siquiera al planteamiento de una política fiscal europea, sino a las exigencias que en el plano fiscal plantean otras políticas europeas.

Expuesto de modo sintético, el proceso de armonización de la imposición indirecta general ha sido el siguiente ⁴:

- 1.º En un primer momento, la intención de los países fundadores, creadores de la Comunidad Económica Europea, fue la de facilitar los intercambios comerciales entre todos los países miembros. La política de libre comercio fue por tanto el origen de las primeras medidas fiscales adoptadas por los países de la C.E.E.

Como señal inequívoca del surgimiento de esta nueva área económica, se procedió a suprimir los impuestos aplicados sobre el comercio exterior, para eliminarlos en los intercambios entre países miembros. Este desarme arancelario en el interior y la aplicación de una tarifa aduanera común hacia el exterior fue el primer paso conjunto dado en materia de imposición indirecta.

- 2.º En una segunda fase, eliminadas ya las barreras arancelarias entre países, la intención fue permitir que los intercambios se llevaran a cabo del modo más transparente posible, evitando prácticas perniciosas en materia de competencia y fomento de las exportaciones subsidiadas. Al aplicarse el principio de destino en las transacciones comerciales entre países, los impuestos indirectos del país exportador se desgravan en frontera y el producto entra a coste de los factores en el país importador, que le aplica su propio esquema de impuestos indirectos al consumo. El problema se plantea porque la coexistencia de diversos tipos de impuestos indirectos entre países dificulta la comprobación de si los impuestos indirectos devueltos al exportador represen-

⁴ Una exposición pormenorizada de este tema puede verse en Vega (1996).

tan la verdadera carga fiscal incorporada al coste del producto o si se está sobreestimado dicha carga y fomentando fiscalmente la exportación del país. En la medida en que varios países aplicaban impuestos indirectos acumulativos y en cascada, el problema de cálculo se hacía más complejo y hacia falta aplicar tasas medias de imposición, a partir de supuestos sobre el número de fases por las que había pasado el producto antes de su venta al exterior. Obviamente, sobrevalorando las tasas medias de imposición soportadas de ciertas mercancías, se podía practicar el fomento a la exportación a través de la desgravación fiscal en frontera.

El funcionamiento del mercado común, aparte del desarme arancelario entre países y la no aplicación de tributos sobre importaciones y exportaciones dentro del área de libre mercado creada, exigía un sistema de imposición indirecta común, que permitiera conocer de modo transparente el mecanismo de devolución impositiva a las exportaciones. Esta es precisamente la razón principal para el establecimiento del IVA como impuesto indirecto común aplicado en los países europeos, aunque también existen otras ventajas del impuesto, que han motivado su enorme difusión en los sistemas fiscales de países de todas las áreas del mundo ⁵.

- 3.º El Acta Única Europea y el proceso de integración hacia la Unión Económica y monetaria planteó nuevas exigencias respecto al funcionamiento del IVA.

En concreto, el proceso de supresión de fronteras interiores, que supone un ahorro de costes de transporte y por supresión de la carga administrativa y demoras derivadas de las formalidades aduaneras, cuestiona el funcionamiento del IVA bajo el principio de destino, que es el que venía aplicándose hasta ese momento,

Como es fácil comprobar, si se suprimen a todos los efectos las fronteras interiores, deja de existir el lugar donde aplicar la desgravación fiscal a la exportación (técnicamente, las exportaciones están gravadas a tipo cero, lo cual implica que el exportador tiene derecho a obtener la devolución del IVA soportado en las transacciones anteriores).

La consecuencia es que la supresión de fronteras interiores para profundizar en un mercado único lleva también a sustituir el principio de destino por el de origen, en las transacciones entre países miembros de la U.E

Una derivación de lo anterior es la de una mayor profundización en la armonización del IVA europeo. Si hasta entonces la definición común de la base imponible (incluidas las exenciones y el tratamiento de los bienes de inversión) era el contenido esencial de los acuerdos de armonización, el paso de destino a origen condujo a la necesidad de fijar un umbral mínimo de gravamen, para impedir de nuevo un fenómeno de incentivo fiscal a la exportación. En efecto, con el principio de destino las diferencias en productividad y el precio a coste de los factores son los que determinan la capacidad exportadora. El paso a origen significa que los productos exportados salen a precios de mercado y por lo tanto, una menor carga fiscal por IVA puede compensar la menor productividad.

Para evitar un posible proceso de competencia fiscal en los tipos del IVA, motivado por el deseo de fomentar las exportaciones intracomunitarias, se llegó a un acuerdo para la fijación de tipos mínimos de gravamen en el IVA, de modo que se estableció un tipo mínimo del 5% para una lista de productos que

⁵ Para conocer las ventajas del IVA sobre otras formas de imposición indirecta y el estado actual de su implantación a nivel mundial, además de las características básicas del IVA de cada país, puede consultarse Cnos-sen (1998).

pueden ser gravados a tipo reducido y un tipo normal mínimo fijado en el 15%. Esto obligó a que algunos países, entre ellos España, tuvieran que incrementar sus tipos vigentes de IVA (en el caso de España, el tipo normal tuvo que elevarse del 12 al 15%).

Sin embargo, en este como en otros asuntos, la situación real es más compleja de lo que parece desprenderse del acuerdo sobre nuevos aspectos de la armonización del IVA

Por un lado, la fijación de tipos mínimos en el IVA no ha conducido a que existan sólo dos tipos y que estos sean al menos del 5 y 15%, con una banda de variación de tipos de diez puntos porcentuales. De hecho, la variación de tipos es de veinticinco puntos porcentuales y nos encontramos con que el reconocimiento del derecho de algunos países a mantener tipos reducidos previos inferiores al 5% lleva a que la horquilla de tipos existente varíe entre el 0% y el 25% y a que existan diversos países que aplican hasta cuatro tipos de gravamen, tres reducidos y uno normal (ese es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Suecia; Cnossen (1998), pág. 415).

Una vez más, nos encontramos con un planteamiento inicial cartesiano desvirtuado posteriormente por el reconocimiento de una serie de derechos adquiridos.

Respecto al paso al principio de destino, la creación del concepto de adquisiciones intracomunitarias, gravadas en el país de destino, hace que a una mayoría de las operaciones entre países miembros siga aplicándoseles el principio de destino.

El régimen transitorio del IVA que viene aplicándose desde 1993 y debía finalizar en 1996 ha venido prorrogándose, sin que el paso al principio de origen se haya completado. Por otra parte, algunos intentos de aproximar los tipos de gravamen aplicados en la Unión Europea, mediante la fijación de una horquilla de tipos que acote una banda, dentro de la cual los Estados miembros puedan elegir el tipo aplicable, tampoco han tenido éxito. La propuesta iba en la dirección de establecer una banda del 15-25% para el tipo normal, lo cual chocó con la oposición de aquellos países que, como Dinamarca y Suecia ya aplican un tipo normal del IVA del 25% y que por tanto se quedan sin recorrido al alza en materia de imposición indirecta.

4.2. ¿Es incompatible la armonización del IVA con la autonomía impositiva de las regiones?

Un asunto que no ha sido objeto de atención explícita en todo el proceso de armonización de la fiscalidad indirecta es el relativo a la relación que existe entre el uso del poder fiscal dentro de un Estado miembro, en la parte que este tiene reconocida y las normas armonizadoras pactadas a nivel europeo. En otras palabras, se trata de si los países europeos con una estructura federal o descentralizada pueden tener más de un nivel de gobierno actuando con capacidad normativa, para aplicar el tipo de IVA nacional de modo diferenciado en regiones diversas, cuyos gobiernos pueden decidir una parte del tipo del IVA.

A la hora de valorar el grado de autonomía fiscal de que pueden disponer las Haciendas regionales de los países descentralizados de la U.E, hay que tener en cuenta que la movilidad del factor capital y las distorsiones a la localización que se producirían si se descentralizara el impuesto de sociedades desaconsejan

la asignación de este impuesto a los gobiernos regionales. Dentro de la imposición directa, sólo queda el impuesto de renta personal como tributo que puede ser objeto de descentralización parcial. Sin embargo, la desfiscalización del ahorro que ha seguido a la libertad de movimientos de capitales (no acompañada de medidas de armonización fiscal en esta materia) hace que este impuesto personal recaiga de forma creciente sobre las rentas de trabajo, que son las que soportan plenamente los efectos de la progresividad.

Por los motivos distributivos apuntados y debido también a la creciente resistencia fiscal en este impuesto, así como a evitar los altos riesgos recaudatorios que se derivarían en el caso de depender fuertemente los gobiernos regionales de esta única base fiscal, tiene sentido plantearse el acceso de las regiones de países europeos descentralizados al IVA, con capacidad normativa ⁶.

Hay que reiterar que la armonización del IVA se ha hecho teniendo como objetivo facilitar la circulación de bienes a través de un mercado único, sin que existan distorsiones de origen fiscal. Lo anterior exige una definición armonizada de la base imponible y de las exenciones y sólo hace necesario ir a la armonización de tipos, fijando tipos mínimos, cuando se adopta el principio de origen, porque con el de destino no es necesario dar este último paso.

Tal como señalan Keen y Smith, la tensión que se plantea entre los objetivos de preservar la máxima autonomía nacional en la fijación de tipos del IVA (que apunta hacia una solución no cooperativa) y el asegurar que la estructura del IVA y los métodos de gestión no obstaculizan el Mercado Único exige una solución de compromiso. Este problema puede ser visto como parte de un problema más amplio, que es el del diseño adecuado del IVA en estructuras federales (Keen y Smith, 1996, pp. 376-377).

Pues bien, respetando los principios anteriores, nada parece impedir que sean los propios Estados miembros los que decidan si es sólo el nivel central de gobierno el que determina el tipo normal del IVA o si es el gobierno central y también los regionales los que determinan dicho tipo, respetando en todo caso el tipo mínimo de gravamen establecido a nivel europeo.

Debe reiterarse que no hay aquí principios de equidad vertical y horizontal que deban ser respetados mediante una aplicación uniforme del tributo, sino que se trata simplemente de ver cuales son los requisitos mínimos en el funcionamiento del impuesto para hacerlo compatible con el funcionamiento del mercado único.

El único argumento que parece ir contra la posibilidad apuntada anteriormente de tipos diversificados por regiones es la previsión de que los Estados miembros de la UE deben aplicar un tipo reducido y que por tanto, las decisiones de los gobiernos regionales pueden conducir a que regiones distintas apliquen tipos distintos.

¿Es eso un impedimento para que funciones sin trabas el mercado único? No parece serlo, desde el momento en que, por ejemplo, Luxemburgo, Holanda y Bélgica aplican tipos distintos del IVA y nadie ha argumentado que eso impide el funcionamiento del mercado interior. Si se acude a la experiencia comparada, tanto EE.UU. como Canadá tienen un esquema de imposición indirecta que varía en cada Estado/provincia y nadie sostiene por ello que dejan de funcionar como un único mercado

Desde un punto de vista formal, puede argumentarse que en cada punto del territorio nacional existe un único tipo normal, si bien este no tiene porqué ser coincidente (al igual que no lo es en todos los países europeos).

⁶ Se trata, por tanto, de una solución distinta a la aplicada actualmente en Alemania, donde los Länder obtienen, como participación territorializada, una parte de la recaudación del IVA, sin que puedan influir en la normativa.

Dado que el posible incremento de costes de gestión originado por la multiplicidad de tipos lo soporta la Administración tributaria nacional, que esta medida en nada altera la aportación de cada país al Presupuesto de la UE por recurso IVA ⁷, que todos los bienes vendidos en el mismo mercado soportan la misma carga impositiva indirecta, independientemente de su origen y que se está operando en todo momento por encima del tipo mínimo de gravamen decidido a nivel europeo, nada parece impedir esta posibilidad, que no es más que un asunto interno acerca de cómo se distribuye el poder fiscal concedido a las autoridades tributarias nacionales (poder fiscal que, en el caso de España, está compartido entre las Administraciones central y autonómica).

4.3. Nuevas formas de IVA y autonomía fiscal de las regiones europeas

Mirando al futuro, es importante señalar que existen otras posibilidades, que significarían avanzar hacia el sistema definitivo de IVA, adoptando por parte de la Unión Europea algunas de las nuevas formas de IVA propuestas recientemente y en concreto, utilizar bien la propuesta del «IVA Compensatorio» —IVAC—, basada en la idea de Ricardo Varsano y desarrollada en Mc Lure (2000), próxima a la cual está la propuesta de «IVA Dual» —IVAD— de Bird y Gendron (Bird y Gendron, 1998 y 2000) o, alternativamente, la solución de un «IVA Integrado» —IVAI—, debida a Keen y Smith y desarrollada de modo específico para su aplicación en la Unión Europea (Keen y Smith, 1996 y 2000).

Todas las propuestas de nuevas formas de IVA presentan la ventaja de no romper la cadena del impuesto, preservar el principio de destino y conceder un margen para que los gobiernos nacionales y regionales puedan disponer de capacidad normativa en la fijación de los tipos del IVA.

Las ventajas respecto a la actual situación en la U.E. vendrían dadas por el menor nivel de fraude respecto a la situación actual, en la cual la supresión de fronteras fiscales y la ruptura de la cadena del impuesto hacen más factible el obtener devoluciones fraudulentas del IVA. Además, al mantenerse el principio de destino, sería el país en el cual el bien va a ser consumido el que determinaría la carga fiscal indirecta del bien. También se ampliaría el margen fiscal permitido en el IVA a las regiones de los países federales de la U.E que decidan descentralizar una parte de este impuesto con capacidad normativa.

Respecto a la opción entre nuevas formas de IVA, Keen y Smith han defendido su propuesta de IVAI basándose principalmente en la «simetría de cumplimiento» que supone el que los vendedores solamente han de distinguir entre compradores registrados a efectos del impuesto, asegurando en cambio que todas las transacciones dentro del país y con otros Estados de la U.E. van a ser tratadas de la misma forma, lo cual parece un requisito especialmente valorable desde la perspectiva del mercado único (Keen y Smith, 1996, pág. 405).

La propuesta del IVAI puede ser vista como la aplicación de un IVA armonizado, aplicado al mismo tipo en todo el área y cargado en las ventas a compradores registrados (empresarios o profesionales actuando en el ejercicio profesional), más un impuesto minorista, aplicado por la diferencia entre el IVAI y el tipo final decidido por cada Estado/región.

⁷ De hecho, el tope impuesto a la base IVA, respecto a que esta no puede rebasar el 50% del PNB, convierte de hecho al recurso IVA en una modalidad de recurso PNB.

Sin embargo, tal como han hecho notar Bird y Gendron, la ventaja de tratar del mismo modo el comercio interior y el realizado con otros países miembros del área hay que contraponerla con el inconveniente que tener que distinguir entre consumidores finales y compradores registrados a efectos del IVA. Por ello, en su opinión la propuesta IVAI de Keen y Smitjh «rectifica una simetría, entre el comercio dentro de un Estado miembro y el comercio entre estados miembro, creando una nueva, entre ventas a compradores registrados y ventas a consumidores finales (Bird y Gendron, 1998, pág. 432).

Otro inconveniente, señalado por McLure, es que la aplicación del principio de destino según la propuesta IVAI permite la deducción de cuotas de IVA soportado recaudadas por el Estado de origen, obligando por tanto al establecimiento de un mecanismo de compensación (McLure, 2000, pág 734).

Como alternativa, la propuesta Varsano-McLure de IVA Compensatorio supone tratar igual a todas las ventas dentro de un Estado/región, que soportarían el IVA decidido en el lugar de destino (abriendo así el campo a que las regiones puedan gozar de capacidad normativa en el IVA, si esta es la opción de un país descentralizado del área), mientras que en el caso de ventas a otros Estados/regiones, se aplicaría el IVAC.

Entre los pasivos de la fórmula del IVAC está el que su aplicación presupone la existencia de una administración federal/central (o un consorcio de gestión del IVA que integre los diversos gobiernos implicados) que gestiona el IVA en toda el área, lo cual no existe en el caso de la U.E.

El elemento común en ambas propuestas es que el tipo del IVAI o del IVAC sería el elemento armonizador común, que podría ser decidido en el ámbito de la U.E., mientras que se permite que el tipo final sea decidido por los Estados o regiones de la U.E., creando así un marco que hace compatible el uso subcentral del IVA con la armonización del impuesto.

La anterior propuesta puede enlazarse con el informe de la Comisión Europea que, tras examinar diversas posibilidades financiar en el futuro el presupuesto de la U.E (impuesto sobre CO2 y energía, IVA modulado, impuestos de sociedades e hidrocarburos, impuesto sobre las rentas de capital o sobre la renta personal, señoría e impuestos sobre el sector de las telecomunicaciones), concluye que una versión del IVA como nuevo recurso propio parece la opción más interesante (Comisión 1998b, pág. 26 del Anexo 2) Según dicha propuesta, el nuevo IVA modulado tendría un tipo final que sería la combinación de un tipo nacional y un tipo de la U.E., y se aplicaría de modo simultáneo sobre una base armonizada, para minimizar los costes de administración y cumplimiento.

5. La política de cohesión y desarrollo regional y sus contradicciones

5.1. La cohesión como objetivo europeo

La política de cohesión se ha constituido en uno de los ejes centrales de la acción de la U.E, especialmente a partir del Acta Única de 1986.

Se entiende que el objetivo de la cohesión es conseguir la convergencia de los niveles de productividad y empleo regionales, de modo que las rentas per cápita vayan aproximándose. Dado que en buena parte las diferencias regionales de productividad se deben a diferencias en el stock de capital público de infraestructuras de carreteras, telecomunicaciones y transportes, además de carencias formativas en el capital humano, los Fondos Estructurales (especialmente el FEDER) y el Fondo de Cohesión son los instrumentos principales de la política de solidaridad regional europea.

Debe subrayarse que las medidas de cohesión europeas están orientadas a fomentar el crecimiento económico, pero no a redistribuir directamente la renta, tarea esta última que se deja a cargo de las políticas nacionales de cohesión (Comisión, 2001a, pág. 117).

Aunque el nivel de desarrollo económico y bienestar de una región tiene múltiples dimensiones, el nivel de renta per cápita (en paridad de poder adquisitivo) ha sido el criterio fundamental para seleccionar las regiones beneficiarias.

Dentro de los instrumentos financieros comunitarios, los Fondos Estructurales tienen como objetivo el ayudar a las regiones con problemas estructurales debido a su bajo nivel de renta, procesos de declive industrial, tasas elevadas de desempleo o necesitadas de reestructuración de su sector agrario. En general, puede apreciarse que se trata de proporcionar ayuda financiera para la recuperación económica de aquellas regiones que han sufrido efectos negativos a consecuencia de la apertura económica. Se trata, por tanto, de tratar de difundir en alguna forma los aspectos beneficiosos del aumento de renta debido a la intensificación de la competencia y el incremento de los intercambios en un espacio económico común más abierto.

Durante el último decenio, el avance hacia el Mercado Único y la decisión de adoptar una moneda común, impuso mayores restricciones a la política económica nacional y privó a los Estados miembros de instrumentos como el manejo de la política monetaria o las devaluaciones competitivas, que antes podían emplearse para tratar de influir en el nivel de actividad económica. Paralelamente, los mayores esfuerzos para restringir las políticas públicas distorsionadoras de la competencia, que apoyan de modo selectivo a algunos sectores económicos nacionales y la delimitación más precisa de las modalidades de intervención prohibidas (ayudas en forma de gastos fiscales, préstamos subsidiados, aportaciones de capital en condiciones fuera del mercado, subvenciones directas, regímenes de Seguridad Social privilegiados, entre otras) restringen a los Estados miembros los instrumentos de ayuda a las regiones en declive. De

modo creciente, esta es una tarea a cargo del presupuesto de la Unión Europea y realizada en un marco homogéneo para todos los países de la Unión.

Como se ha afirmado, los Fondos Estructurales son el instrumento de política regional utilizado de cara a esta finalidad de apoyo a las regiones con problemas económicos.

En el momento actual, los Fondos Estructurales en funcionamiento son cuatro; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria-Sección Orientación (FEOGA-Orientación) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Fue en 1988, a poco de la entrada de España en la U.E cuando se llevó a cabo la gran reforma de los Fondos Estructurales. Dicha reforma supuso, en términos financieros, doblar los recursos asignados a esta finalidad y definir las acciones a desarrollar en cinco grandes objetivos.

El Objetivo 1 estaba destinado a apoyar el desarrollo económico y ajuste estructural en aquellas regiones (NUTS II, en la terminología estadística europea) de bajo nivel de renta, definido éste como renta per cápita, medida en paridades de poder de compra, inferior al 75% de la renta media europea. Estas regiones reciben ayuda financiera del FEDER, FEOGA-Orientación y FSE, conjuntamente.

El Objetivo 2 está destinado a apoyar la recuperación de aquellas regiones o partes de regiones (NUTS III) que sufren graves problemas de declive industrial y el FEDER y FSE son los Fondos Estructurales que intervienen en este caso.

Los Objetivos 3 y 4, a diferencia de los dos anteriores, no están concebidos desde una óptica regional, sino que su finalidad es la de mejorar el funcionamiento del mercado laboral, combatiendo el paro de larga duración y facilitando la inserción laboral de los jóvenes y el acceso al primer empleo. El FSE es el Fondo que actúa de cara la consecución de estos objetivos.

El Objetivo 5 tiene como finalidad apoyar la reconversión agraria y está subdividido en dos; el 5a, que trata de adaptar las estructuras agrarias al funcionamiento de los mercados y que no tiene un carácter regional y el 5b, que trata de fomentar el desarrollo de las zonas rurales y de montaña y que a diferencia del anterior, actúa con criterios territoriales.

Para el Objetivo 5a interviene el FEOGA-Orientación y este mismo Fondo, junto al FEDER y FSE, son los que actúan de cara a la consecución del Objetivo 5b.

La reforma de 1988 estuvo vigente durante el período de programación 1989-1993 y se aplicó bajo los principios de *adicionalidad* (las ayudas de los Fondos Estructurales no sustituyen sino que complementan los recursos nacionales dedicados a las distintas finalidades), *concentración* (los distintos fondos implicados en cada Objetivo se aplican de modo conjunto), *cooperación* (las Administraciones nacional y europea actúan de modo coordinado) y *programación* (se formulan planes de desarrollo regional que contemplan estrategias de desarrollo y proyectos concretos a financiar por los distintos Fondos Estructurales).

En 1993 tiene lugar una segunda reforma de los Fondos Estructurales, si bien en este caso su amplitud fue mucho menor y en general respetó las líneas de actuación anteriores, aunque introdujo algunas novedades. Por un lado, en el Objetivo 5 se incluyeron acciones especiales de apoyo a regiones especializadas en el sector pesquero, para la reestructuración y modernización de este sector, creándose el IFOP en 1993.

Al crearse también el Fondo de Cohesión, dentro de las regiones del Objetivo 1 se diferencia a las pertenecientes a España, Grecia, Portugal e Irlanda, países que se benefician del Fondo de Cohesión, de las del resto de países.

Posteriormente, en 1995, tras la adhesión de Finlandia, Austria y Suecia se crea un nuevo Objetivo 6, de apoyo a las regiones de baja densidad de población.

El segundo período de programación abarcó de 1994 a 1999 y posteriormente a la Agenda 2000, el Reglamento del Consejo 1260/1999, de 21 de junio, regula el funcionamiento de los Fondos Estructurales para el período de programación 2000-2006.

Dos novedades principales aparecen para el nuevo período de programación; por un lado, la reducción de los recursos destinada a los Fondos Estructurales y por otro, la disminución en el número de Objetivos, que quedan reducidos a tres.

Los nuevos Objetivos para el período 2000-2006 son los siguientes:

Objetivo 1, destinado a promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, entendiendo como tales aquellas regiones cuyo PIB per cápita no alcance el 75% de PIB per cápita medio (estas regiones se definen para todo el período, a partir de los datos de los tres últimos años disponibles en marzo de 1999).

Para la consecución de este Objetivo contribuyen el FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP.

Objetivo 2, cuya finalidad es apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.

Serán regiones de Objetivo 2 las zonas con problemas estructurales en las que convenga apoyar la reconversión económica y social y cuya población o superficie sea significativa. En conjunto, la población de las zonas Objetivo 2 no podrá superar el 18% de la población total de la Comunidad.

Para el Objetivo contribuirán el FEDER, FSE y FEOGA-Garantía.

Objetivo 3, orientado a apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

Las regiones que pueden recibir financiación por el Objetivo 3 son las que no estén incluidas en el Objetivo 1 y el Fondo Estructural que actúa en el caso del Objetivo 3 es el FSE.

En cuanto al destino de los recursos procedentes de los fondos Estructurales, en su mayoría ha sido la financiación de inversiones reales y transferencias de capital, en proyectos de carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas e infraestructuras energéticas, con la finalidad de aumentar el empleo en las regiones en declive y mejorar su stock de capital productivo, posibilitando la mejora de sus niveles de productividad.

También la mejora del tejido productivo y el empleo, con transferencias a PYMES e inversiones en educación y formación de capital humano han sido destino preferente de los fondos.

Si se hace un balance de estos tres lustros de política de desarrollo regional y cohesión en la U.E., el resultado constatable es un éxito relativo en la reducción de las disparidades regionales, en cuanto los países de la cohesión han conseguido acercarse a la media europea de renta, puesto que la renta por habitante de las regiones Objetivo 1, expresada en paridad de poder adquisitivo, pasó del 63% en 1988 al 70% en 1998. Este resultado globalmente positivo no puede hacer olvidar que junto a casos positivos, como los de Irlanda, los nuevos estados

federados alemanes y la región de Lisboa, se encuentra a regiones que apenas han avanzado en el camino de la convergencia.

Destaca por lo espectacular de los resultados, el caso de Irlanda, que ha pasado del 64% de la renta per cápita europea al inicio de las acciones de cohesión, en 1988, al 119% en el año 2000 (Comisión, 2002, pág. 8).

En algunos países de la cohesión han aumentado las diferencias regionales, como en Portugal y España y también en Italia han persistido las importantes diferencias de renta entre las regiones prósperas y las menos desarrolladas.

Si se utilizan los datos más actuales respecto a indicadores de desarrollo regional en la U.E (Comisión, 2002), el cuadro n.º 3 nos da una idea sintética de cual es la situación media en la U.E de los 15, la posición relativa de España y de cada una de sus Comunidades autónomas y la enorme brecha que separa a los 12 países candidatos a la integración del resto de la Unión.

Respecto a los países candidatos, puede observarse que su mayor handicap es el enorme diferencial de renta (sólo el 38,5% de la renta per cápita europea, en 1999) y su mayor tasa de paro. En cambio, no presentan grandes diferencias en la tasa de población ocupada y tienen una estructura demográfica menos envejecida.

En cuanto a la posición relativa de España, se observa que en el último lustro se ha acortado en buena medida nuestro diferencial de renta, siendo en cambio preocupante la mayor tasa de paro y sobre todo, el bajo nivel de la tasa de ocupación, casi nueve puntos por debajo del valor de la UE 15.

Por CC.AA., destacan positivamente los progresos de Baleares, Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra, cuyos niveles de renta han crecido con fuerza y están en todos los casos por encima de la media europea. En el extremo opuesto se encuentran Asturias, Aragón Castilla León, Castilla La Mancha y Andalucía, regiones donde el acercamiento a la renta europea ha sido mucho más modesto. Además, en los casos de Asturias, Aragón y Castilla León se añade el fuerte grado de envejecimiento, muy por encima de la media española y europea. En Andalucía y Asturias es también preocupante el reducido nivel de la tasa de ocupación.

En el caso de los países descentralizados de la U.E (y dentro de ellos España es uno de los casos más claros), el incremento en los Fondos Estructurales, especialmente los ligados al desarrollo regional como el FEDER, tuvo importantes repercusiones sobre las Haciendas regionales.

Por un lado, el importante flujo de recursos recibidos permitió reducir, en muchos casos, el esfuerzo de transferencias regionales del respectivo gobierno central, sin mermar por ello la financiación para inversiones de la regiones. Seguramente esta política es el elemento que ha contribuido a hacer más visible el aspecto de «Europa de las Regiones» incorporado a la construcción de la U.E., junto con la creación del Comité de las Regiones, que ha permitido dotar a estas de voz propia en la escena europea.

Más allá de lo que preconiza la teoría del Federalismo Fiscal, el hecho de tener que cofinanciar los proyectos de inversión realizados con cargo al FEDER ha hecho que las regiones se hayan sentido responsables de modo creciente de los niveles de empleo y renta en su territorio, propiciando una política activa de las Haciendas regionales en el campo de la estabilización económica. Por ello, además de los Estados, las propias regiones europeas —especialmente, las de los países con estructura federal— están haciendo oír su voz en el debate sobre el futuro de los fondos Estructurales, para tratar de influir en el marco de ayudas a aplicar después del 2006, aspecto este sobre el que volveremos en el punto 5.3.

Cuadro 3.
Indicadores de desarrollo regional en Europa y posición relativa de España

INDICADOR ⇒	PIBpc. (1995)	PIBpc. (1999)	Patentes por millon hab.	% Paro (1990)	% Paro (2000)	Tasa de ocupación	Población >65 años
EUR 15	100	100	140,7	7,7	8,4	63,8	16,0
12 candidatos	37,7	38,5	—	—	12,4	60,8	13,1
ESPAÑA	78,2	82,2	22,2	16,4	14,4	55,2	16,4
<i>Galicia</i>	63,2	65,4	6,9	11,9	15,0	55,5	19,2
<i>Asturias</i>	68,9	71,0	9,5	17,4	17,9	47,5	20,2
<i>Cantabria</i>	72,8	77,7	8,9	16,8	14,2	50,0	18,1
<i>Pais Vasco</i>	93,3	100,9	34,3	19,4	12,4	57,3	16,7
<i>Navarra</i>	99,5	104,6	48,1	10,9	4,9	63,5	17,5
<i>La Rioja</i>	89,9	92,9	9,4	7,3	8,1	59,4	19,1
<i>Aragón</i>	84,8	86,8	27,9	9,3	7,3	60,0	21,0
<i>Castilla-León</i>	74,4	75,3	9,5	15,6	14,1	54,0	21,2
<i>Castilla L. M.</i>	64,2	65,0	6,8	13,3	12,7	54,6	18,9
<i>Extremadura</i>	49,2	51,8	3,2	25,4	24,8	48,3	17,6
<i>Cataluña</i>	95,6	100,6	51,3	12,6	9,0	63,0	17,1
<i>C. Valenciana</i>	74,3	79,4	24,8	14,1	11,9	58,1	15,7
<i>Baleares</i>	97,2	101,4	13,5	10,2	4,8	65,5	15,4
<i>Andalucía</i>	58,0	60,0	5,8	25,9	25,3	45,4	13,7
<i>Murcia</i>	65,3	68,1	11,2	15,8	12,0	56,5	13,8
<i>Ceuta y Melilla</i>	65,3	65,4	0,0	29,7	25,5	46,0	11,8
<i>Madrid</i>	102,9	111,6	37,1	12,6	11,9	57,5	15,0
<i>Canarias</i>	75,2	80,9	7,0	23,1	14,5	53,9	11,6

Fuente: Comisión (2002).

5.2. Acciones regionales europeas y nacionales

En paralelo con la acciones de cohesión de los Fondos Estructurales, a las que nos hemos referido en el apartado anterior, otras política de la U.E actúan en ocasiones en dirección opuesta y el resultado es que tanto la PAC, como las política de Investigación y Desarrollo (I+D), junto con las políticas públicas nacionales de ayuda, en su dimensión regional y sectorial, son factores que actúan de contrapeso a la política de cohesión y que por su magnitud, pueden llegar a neutralizar sus efectos.

En ese sentido, uno de los principales aspectos relacionado con los fondos Estructurales y, en general, la política de desarrollo regional de la U.E es el de las Ayudas públicas distorsionadoras de la competencia, que pueden beneficiar a ciertas empresas, sectores o regiones.

Dichas ayudas, reguladas en términos generales en los artículos 92 y 93 del Tratado de la Unión y desarrolladas en el Reglamento 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, se entienden en sentido amplio ⁸, siendo sus notas características las del carácter público, en cuanto a su origen (proceder directamente o indirectamente de gobiernos centrales, regionales o locales) y el redundar en una alteración de las condiciones de libre competencia, por beneficiar de modo selectivo a ciertas empresas, sectores o zonas geográficas.

Interesa subrayar que, en lo que respecta a las ayudas públicas de carácter regional, se establece una estrecha conexión entre la delimitación de las regiones europeas que son calificadas como regiones Objetivo 1 y la concesión de Ayudas de Estado.

La autorización de las Ayudas de Estado distorsionadoras contempla, como excepción general a su prohibición, las Ayudas destinadas a regiones con

⁸ Pueden concretarse en beneficios fiscales, subvenciones directas, regímenes especiales de la Seguridad Social, préstamos subsidiados, cesiones de suelo público o prestaciones de servicios a precios inferiores a los de mercado, avales públicos o particiones en el capital en condiciones de no mercado.

nivel de renta bajo o problemas de grave desempleo. A partir de lo anterior, se admiten automáticamente las excepciones de ayudas para las regiones con un PIB (en paridad de poder adquisitivo) inferior al 75% de la media europea; es decir, las regiones de Objetivo 1.

El porcentaje máximo de subvención neta equivalente para inversiones permitido, en el caso de estas regiones, se ha ido reduciendo, desde el 75% que se aplicaba en los años ochenta (Pascual, 1989, pp. 148-149) hasta el 50% actual (Lambarri y Fernández, 2000, pág. 238). Hasta aquí, el mecanismo puede verse como complementario al de los Fondos Estructurales, en el sentido de que estos ayudan a financiar las infraestructuras básicas que mejoran la competitividad en las regiones atrasadas, actuando indirectamente como mecanismos de atracción de empresas, mientras que las Ayudas de Estado reducen directamente el coste de las inversiones de las empresas que decidan ubicarse en dichas regiones.

El problema surge porque, además de este mecanismo complementario de apoyo a la política regional y de cohesión de la U.E., se permite también que puedan concederse Ayudas Estatales a regiones de países que están por encima del nivel medio de renta europeo o por debajo de la tasa media de paro y que lo tanto no pueden considerarse como regiones necesitadas de apoyo, de acuerdo con los criterios aceptados a nivel europeo, si bien son regiones que presentan menores niveles de renta o mayores tasas de paro, comparados con la respectiva media nacional (las regiones de menor nivel de renta de los países ricos de la U.E.).

Los porcentajes máximos de las ayudas, en este segundo caso, han oscilado entre el 30% y el 20% aplicable en la actualidad.

Con esta segunda excepción lo que se hace es abrir la puerta a que los países más ricos de la U.E., cuyas regiones están por encima de los estándares medios de desarrollo económico, puedan hacer también su propia política regional, porque no podemos olvidar que también en los países ricos de la U.E., con regiones situadas por encima de los niveles de renta media europeos existen diferencias internas en los niveles de renta regional, que pueden llevar a los gobiernos centrales de dichos países a dedicar sus políticas nacionales de gasto a este objetivo. En el segundo informe sobre la cohesión, se advierte de la proliferación de ayudas nacionales durante la década de 1990 y de la ampliación de zonas que podían acogerse a dichas ayudas. El resultado fue que entre 1996 y 1998 las ayudas nacionales con finalidad regional representaron el 57,6% de todas las ayudas nacionales concedidas a la industria y los servicios (Comisión, 2001a, pág. 80).

Dicho en otros términos; definir una política europea de desarrollo y cohesión regional y permitir simultáneamente la definición de políticas nacionales de apoyo regional puede producir efectos contrapuestos, que hagan que nos distanciamos del objetivo de la cohesión, si los países ricos deciden volcar una mayor parte de su gasto hacia las ayudas regionales. Podríamos encontrarnos, por tanto, con que las Ayudas Estatales de ciertos Estados miembro jugaran un papel de anti-política regional de la U.E. (Rumford, 2000, pág. 124). Una posible solución sobre este punto podría pasar por permitir las ayudas nacionales de tipo regional solamente para el caso de las regiones que, no siendo Objetivo 1, estuviesen por debajo de la media de renta europea, fijando por tanto la banda de renta per cápita entre el 75% y el 99% de la renta media europea para determinar las regiones que pueden recibir apoyo nacional.

¿Cuál es la dimensión europea de las Ayudas Estatales distorsionadoras de la competencia? Si atendemos a los datos más recientes, procedentes del noveno informe sobre Ayudas Estatales (Comisión 2001b), podemos observar que, pese al esfuerzo de reducción de este tipo de ayudas, su peso sobre el PIB en el período 1997-99 es del 1,18%, similar al presupuesto total de la U.E.

Cuadro 4.
Total de Ayudas Estatales, en % PIB y del Gasto Público total

PAÍS	% del PIB		% del Gasto Público total	
	1995-97	1997-99	1995-97	1997-99
Austria	1,32	1,16	2,37	2,15
Bélgica	1,55	1,41	2,94	2,76
Dinamarca	1,07	1,08	1,80	1,90
Alemania	1,73	1,39	3,49	2,85
Grecia	1,55	1,21	3,37	2,70
España	1,40	1,17	3,21	2,80
Finlandia	2,22	1,74	3,76	3,21
Francia	1,46	1,38	2,64	2,55
Irlanda	1,08	1,36	2,72	3,75
Italia	1,80	1,28	3,41	2,56
Luxemburgo	0,94	1,31	2,12	3,04
Países Bajos	0,84	0,90	1,69	1,90
Portugal	1,68	1,56	3,73	3,50
Suecia	0,99	0,84	1,50	1,35
Reino Unido	0,72	0,60	1,63	1,47
UE de los 15	1,43	1,18	2,82	2,44

Fuente: Comisión (2001b).

Si del total de ayudas Estatales distorsionadoras de la competencia en la U.E. descendemos al nivel más desagregado de las Ayudas Estatales cuya finalidad es apoyar el desarrollo de determinadas regiones, el siguiente Cuadro n.º 5 nos muestra el gasto en Ayudas Regionales en términos per cápita (teniendo en cuenta la población de las regiones beneficiarias de las Ayudas) y en relación al PIB

Cuadro 5.
Ayudas Regionales per cápita y en % del PIB

PAÍS	Ayudas regionales per cápita elegible (euros)		Ayudas regionales en % del PIB	
	1995-97	1997-99	1995-97	1997-99
Austria	45,4	59,4	0,07	0,09
Bélgica	68,4	61,9	0,11	0,10
Dinamarca	14,5	13,6	0,01	0,01
Alemania	297,8	208,9	0,50	0,34
Grecia	63,7	47,7	0,68	0,45
España	9,8	11,3	0,06	0,06
Finlandia	36,9	31,7	0,08	0,06
Francia	58,1	78,9	0,12	0,15
Irlanda	51,8	43,5	0,31	0,21
Italia	266,9	148,1	0,79	0,39
Luxemburgo	188,5	155,6	0,23	0,17
Países Bajos	34,7	28,7	0,03	0,02
Portugal	2,7	3,4	0,03	0,03
Suecia	122,9	103,8	0,10	0,08
Reino Unido	41,7	37,9	0,089	0,07
UE de los 15	121,1	87,4	0,30	0,20

Fuente: Comisión (2001b).

Cuando se observa en detalle el esfuerzo que hacen los distintos países europeos en apoyar a sus regiones mediante ayudas públicas, se constata que no son aquellos países europeos más descentralizados o los que tienen una mayor parte de su población en regiones del Objetivo n.º 1 los que hacen un mayor esfuerzo en este sentido.

Salvo el caso de Alemania, que figura a la cabeza tanto en ayudas per cápita (tomando en cuenta a la población elegible) como en el gasto de ayudas regionales en proporción al PIB, en otros países descentralizados, como Austria, Bélgica o España el gasto en ayudas regionales sobre el PIB es comparativamente reducido y está por debajo de la U.E. de los 15.

Entre los países de la cohesión, sólo Grecia e Irlanda (y en este último caso, por muy escaso margen) superan la media europea de gasto en ayudas regionales como % del PIB.

En cuanto al gasto per cápita, son países ricos a nivel europea, como Luxemburgo, Alemania, Suecia, Italia o Francia los que presentan un mayor nivel de gasto.

5.3. Ampliación versus cohesión

Desde que en la Unión Europea se puso en marcha a mediados de los años ochenta del siglo pasado la política de desarrollo regional, el colectivo de regiones a apoyar y por tanto la dimensión del problema, había permanecido dentro de unos límites bastante estables.

La posterior ampliación de 1995 supuso la incorporación a la U.E. de tras países relativamente ricos (Austria, Finlandia y Suecia) y por tanto no supuso cambios en cuanto a la dimensión del problema a tratar. En el momento actual, sin embargo, el proceso de negociaciones que culminará en una U.E. de 25 o 27 miembros está unido a una ampliación que comprende un grupo de países de baja renta relativa en su totalidad y que por lo tanto supone un agravamiento del problema a tratar, si aceptamos la actual situación de las disparidades regionales en Europa como *statu quo*.

Mirando al futuro, cabe plantearse dos estrategias alternativas en el planteamiento de la política de cohesión regional, pensando en un horizonte de ampliación de la U.E.

La primera estrategia parte del hecho cierto de que las regiones de los países del Este candidatas a la integración son todas ellas regiones pobres a escala europea, y que por lo tanto *se constata que aumenta la dimensión del problema de las diferencias de renta y la cohesión regional y ante este aumento del problema se debe plantear un aumento paralelo de los fondos destinados a cohesión regional* (obtenidos mediante aumento de los recursos que nutren el presupuesto de la U.E o reduciendo el gasto en otras políticas, como la PAC).

Una estrategia alternativa sería reducir el número de regiones beneficiarias de las ayudas regionales y mantener invariable el peso de esta función de gasto del presupuesto de la U.E.

Implicítamente, los propios documentos europeos reconocen el anterior dilema, en cuanto las opciones que se manejan para determinar las regiones elegibles como Objetivo n.º 1 más allá del 2006, pueden reconducirse al esquema anterior.

En concreto, dos de las opciones manejadas (Comisión, 2001a, pág. xxxi-xxxii) suponen la aplicación (pura en un caso y graduada en el otro) de la última de las estrategias comentadas:

- Aplicar el criterio del 75% de la renta media europea, independientemente del número de países que formen parte de la U.E en cada momento.
- Utilizar el mismo criterio anterior, pero incluyendo una situación transitoria, en virtud de la cual seguirían recibiendo recursos de los Fondos Estructurales, durante un cierto período de tiempo, las regiones que dejaran de ser Objetivo 1, distinguiendo entre aquellas que dejan de recibir ayudas por haber conseguido un adecuado nivel de convergencia ⁹ y aquellas otras que dejan de recibir ayudas por el «efecto estadístico» de reducción de la renta media de la U.E., tras la ampliación a 25 miembros, siendo mayor la ayuda temporal para estas últimas.

Dentro de la primera estrategia, de dedicar mayor atención al problema de la cohesión regional tras la entrada de nuevos países miembros, integrados por regiones de reducido nivel de renta, pueden encuadrarse las opciones de:

- Cambiar el criterio de elegibilidad y situarlo por encima del porcentaje actual del 75% de la renta europea, de modo que las regiones que hubiesen quedado fuera, como consecuencia del descenso de la renta europea originado por la ampliación a 25, continuasen siendo receptoras de ayudas ¹⁰.
- Fijar dos umbrales distintos de elegibilidad, uno para las regiones de los países candidatos y otro distinto para las regiones de los países de la U.E de los 15.

Caso de optarse por la segunda de las estrategias anteriormente señaladas, se produciría un importante problema en las regiones de la U.E 15 afectadas por la exclusión de los fondos regionales, que sufrirían importantes dificultades para financiar sus procesos inversores, debido al triple impacto de:

- 1.º La pérdida de los Fondos Estructurales europeos que cofinancian parte de sus inversiones públicas en infraestructuras y además contribuyen a orientar (por exigencias de la cofinanciación) los presupuestos regionales hacia el gasto inversor.
- 2.º Al dejar de ser regiones Objetivo 1, deja de aplicarse para ellas la excepción automática que permite aplicar Ayudas nacionales a la inversión hasta el límite del 50%, con lo cual se dificulta también el apoyo que pueden recibir de los presupuestos de su respectivo país.
- 3.º Finalmente y como veremos en el apartado siguiente, las exigencias del Pacto de Estabilidad, en cuanto reducción de los niveles de déficit, suponen una restricción al uso del endeudamiento como recurso para financiar las inversiones.

De cara al futuro, debe plantearse un nuevo diseño de la política regional de la U.E., situando en primer lugar los principios rectores de dicha política, los instrumentos y los criterios de elegibilidad y dejando en segundo término la discusión sobre el reparto nacional de los fondos

En cuanto a los principios, deberían ser los del reforzamiento de la política de cohesión, dada la mayor magnitud del problema en la UE de 25 miembros, la gradualidad en las ayudas de los Fondos Estructurales, para tener en cuenta

⁹ Esta solución, aplicada a algunas regiones durante el actual período 2000-2006, supone de nuevo un ejercicio de acumulación de incoherencias en cuanto, definido un umbral de renta para la recepción de ayudas, se decide mantener las ayudas después de superar dicho umbral.

¹⁰ En este caso, las regiones que por la mejora en sus niveles de renta hubiesen conseguido superar el 75% de la renta media de la U.E de 15 miembros, quedarían excluidas del Objetivo 1.

el mayor abanico en la dispersión de rentas que existirá tras la integración de los países del Este y la conexión con las ayudas nacionales de finalidad regional.

En los instrumentos podría sostenerse la continuidad con el esquema actual, dado que la experiencia en la aplicación de los Fondos Estructurales y, sobre todo, los mecanismos de evaluación de su impacto y resultados han mostrado una creciente eficacia en el uso de los recursos.

Finalmente, respecto a la elegibilidad, podría situarse el nivel de renta per cápita de las regiones del Objetivo 1 en el punto en el que se evite la discontinuidad con la situación actual, lo cual significa que las regiones que en 2006 no hayan alcanzado la convergencia al 75% de la renta media de la U.E. de los 15, no deberían verse excluidas.

Aproximadamente, supondría fijar en el 85% de la renta media per cápita de la U.E de 25 miembros el umbral de elegibilidad.

Dada la mayor disparidad de renta en la U.E ampliada, dentro de las regiones Objetivo 1 podrían establecerse mayores porcentajes de cofinanciación para las regiones situadas por debajo del 60% de la renta de la U.E 25, para graduar con más intensidad la acción a favor de las regiones de los nuevos países miembros. Conviene mencionar en este sentido que se ha estimado que, incluso con el supuesto optimista de que los nuevos candidatos crecieran a una tasa de entre el 5-7%, tardarían entre 11 años, en el mejor de los casos (República Checa) y 30 años, en los peores (Lituania y Rumania) en alcanzar, no la renta media de la actual U.E., sino sólo la renta media de los tres «países de la cohesión» (Grecia, Portugal y España) ¹¹ (Dabrowski; 2001, pág. 6).

Finalmente, para evitar que las ayudas nacionales de tipo regional puedan contrarrestar la política regional europea, las excepciones de ayudas permitidas comprenderían las regiones cuya renta per cápita estuviese por debajo del 115% de la renta de la U.E. 25 (lo cual equivale, aproximadamente, a la renta media de la U.E. 15).

¹¹ Suponiendo que estos crecieran a una tasa anual del 2%.

6. Coordinación presupuestaria en la U.E., descentralización y Pacto de Estabilidad

6.1. La lógica de la coordinación presupuestaria en la Unión Europea

El proceso de integración monetaria en Europa y el avance hacia el euro como moneda única supuso, por un lado, la cesión de las competencias nacionales en materia de política monetaria y por otro, el establecimiento de restricciones sobre el manejo nacional de la política fiscal y las decisiones presupuestarias.

La lógica de los conocidos mecanismos de convergencia presupuestaria y saneamiento de las finanzas públicas (déficit máximo del 3% del PIB y volumen de deuda viva no superior al 60% del PIB) puede plantearse desde una doble perspectiva. Generalmente, se alude para su justificación al deseo de evitar una captación desleal del ahorro interno por los países faltos de disciplina presupuestaria, así como al deseo de evitar tensiones sobre la estabilidad del euro, que se producirían si una situación de déficit generalizados obligara al BCE a relajar la política monetaria del área euro. Sin embargo, es importante tener también en cuenta que el proceso de convergencia presupuestaria puede ser visto como un mecanismo para desplazar los costes políticos de medidas impopulares, como son las de saneamiento presupuestario, a una entidad superior como la Unión Europea, que goza de aprecio por parte de los ciudadanos, lo cual evita a los gobiernos de los países miembros el coste electoral del ajuste presupuestario (Totte y Zimmermann, 1998).

En la medida en que los beneficios del euro como moneda común, en cuanto a abaratamiento y seguridad en las transacciones y la estabilidad de esta moneda pueden ser vistos como «bienes públicos europeos», cuyos beneficios se disfrutan por todos los Estados miembros, estaría justificada la restricción impuesta a las políticas presupuestarias nacionales.

¿Tienen sentido estas reglas ¹² o podrían ser sustituidas por políticas presupuestarias discrecionales que persiguieran la misma finalidad?

El reciente trabajo de Kopits (2001) muestra que el establecimiento de reglas puede ser especialmente recomendable cuando la reputación de los gobiernos en el tema de la disciplina fiscal no es buena, en el caso de países emergentes o en supuesto de países federales o uniones supranacionales, como la U.E., donde pueden darse comportamientos de riesgo moral, más peligrosos cuando el presupuesto del gobierno central/supranacional es una porción reducida del total (Kopits, 2001, pp. 8-9).

La concreción de los objetivos nacionales de déficit y deuda, dentro de los límites fijados a nivel europeo se hizo en un primer momento en los respectivos Programas de Convergencia nacionales y, desde 1998, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para los países de la zona euro. Para reforzar la credibilidad de los compromisos, el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) concreta el

¹² Merece la pena señalar que reglas de disciplina presupuestaria se está imponiendo en otras áreas, además del caso de la U.E. Un cuadro comparativo sobre este asunto puede verse en Kopits, (2001), pag. 18.

mecanismo de sanciones aplicable en caso de incumplimiento, así como cláusulas de escape, para el caso de recesión económica.

6.2. Pactos internos de Estabilidad en países descentralizados de la Unión Europea

Es importante señalar que el responsable del cumplimiento de los límites del déficit y deuda es el gobierno nacional de cada uno de los países miembros, lo cual implica mayores dificultades de gestión del compromiso para los países descentralizados de la U.E., en los cuales la porción del presupuesto y el gasto directamente decididos por el gobierno central es menor.

Por lo tanto, el problema que la coordinación presupuestaria plantea al gobierno central de los países descentralizados de la U.E. es que deben procurar alcanzar objetivos de déficit cada vez más exigentes en un contexto en el que han perdido un buen número de instrumentos de manejo de la política económica. Por un lado, se ven privados completamente de las competencias en materia de política monetaria y además, el proceso de descentralización hace que los gobiernos regionales pasen a decidir de modo autónomo una buena parte del proceso presupuestario, con sus consecuencias sobre el déficit/superávit final.

En paralelo, los gobiernos regionales también resultan afectados en su nivel de autonomía, puesto que dejan de poder decidir libremente sobre la financiación vía endeudamiento de parte de sus gastos.

Merece la pena señalar la «asimetría de cumplimiento» que se observa si contemplamos este tema, en comparación al de la descentralización impositiva, puesto que mientras en el cumplimiento de los límites de déficit y endeudamiento se respeta el principio de subsidiariedad y cada país decide su objetivo de déficit (siempre dentro del límite marcado a nivel europeo), así como el reparto interno (entre los distintos niveles de administraciones públicas) de los niveles de déficit, en los temas de armonización de la imposición indirecta las autoridades europeas han seguido una política activa, más intervencionista respecto a las decisiones de los países miembros.

Centrándonos en la sostenibilidad de las políticas presupuestarias, en la tarea de mantener unos reducidos niveles de déficit y deuda, la Unión Europea se ha limitado a definir el objetivo (límites máximos de las magnitudes), mientras que tanto la elección de los instrumentos (ajuste vía gastos o vía ingresos) como los problemas de coordinación se dejan a cargo del gobierno nacional de cada país. Como se ha mencionado, la tarea es más compleja en el caso de países descentralizados, donde, como en el caso de España, el gobierno central decide directamente sólo sobre una porción del presupuesto. Se plantea, por tanto, la necesidad de articular mecanismos de coordinación presupuestaria y del endeudamiento, que concreten el esfuerzo de ajuste de cada nivel de gobierno y reconduzcan los posibles casos de incumplimiento.

En principio, caben diversas opciones para el reparto interno, entre niveles de gobierno, de las tareas de saneamiento presupuestario (Balassone y Franco, 1999, 153-157).

Concretamente, podría pensarse en la negociación de «permisos de déficit», mediante los cuales los diversos niveles de gobierno implicados armonizaran sus planes de inversión con los instrumentos de financiación. Otra posible alternativa sería el recurso a «fondos de reserva» o «fondos de contingencia»

(rainy day funds), que serían dotados en períodos de auge del ciclo económico y empleados posteriormente en momentos de recesión y caída de ingresos.

Finalmente, está la aplicación interna de pactos de convergencia presupuestaria, que suponen extender la lógica de las condiciones presupuestarias de Maastricht a las regiones de un país descentralizado (von Hagen et alii, 2001, pp. 52-55).

De las opciones mencionadas anteriormente, la negociación de «permisos de déficit» se enfrenta al espinoso problema de decidir la atribución inicial de derechos de déficit, que serán posteriormente negociados.

Los «fondos de contingencia» tienen el inconveniente de su incompatibilidad con las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), en cuanto el recurso a las dotaciones del fondo (creado mediante aportaciones de superávit pasados) no permite reducir el tamaño del déficit del ejercicio.

Parece, por tanto, que el establecimiento de pactos internos de estabilidad se presenta como la alternativa más adecuada, para los países de la U.E. con estructura federal.

Esta alternativa, por supuesto, tampoco está exenta de problemas, dado que la extensión interna del pacto de estabilidad difícilmente puede alcanzar a todos los niveles de gobierno y además, hay que tener también en cuenta los retrasos en las medidas de política económica necesarias, que surgen como resultado de la adopción y revisión de los acuerdos sobre reparto interno de los límites de déficit.

Respecto al primero de los asuntos mencionados, está claro que aplicar límites de déficit individuales a todos los gobiernos, regionales y locales, es un intento excesivamente ambicioso. Por un lado, los datos de PIB no existen o son muy poco fiables a nivel local, por lo cual la aplicación de los límites se vuelve problemática. Además y lo que seguramente es más importante, el número de gobiernos locales es tan elevado (más de 8000 municipios, en el caso de España) que la supervisión y control individualizado se vuelven impracticables. En conclusión, la extensión interna del pacto de estabilidad, en la forma que éste se aplica en la U.E. (límites individuales para cada Estado miembro) debe plantearse para los niveles superiores de gobierno, central y regional, operando a nivel local mediante la fijación de un límite global. No debe descartarse, sin embargo, la posibilidad de individualizar límites para el caso de las grandes urbes, por encima de un umbral determinado de población, para evitar problemas de riesgo moral, derivados de la conducta de grandes ciudades, cuya dimensión económica e influencia sobre el resultado final puede estar cercana a la de las regiones de menor tamaño ¹³.

Para hacer operativos los pactos internos de estabilidad se necesita un mecanismo de coordinación que agilice la toma de decisiones, ajuste los límites en función de la marcha del ciclo económico y supervise el cumplimiento de los acuerdos. La institucionalización de esta tarea evita retrasos en la toma de decisiones e incertidumbres sobre el procedimiento.

Por lo tanto, a diferencia de los países unitarios, donde el Pacto de Estabilidad refleja los compromisos del Sector público en su conjunto, en el caso de países descentralizados es necesario concretar un «pacto interno de estabilidad», que extienda internamente el compromiso.

En concreto, en la Unión Europea son cinco los países que han adoptado este mecanismo y aparte de nuestro país, tenemos los casos de Austria, Alemania, Bélgica e Italia.

¹³ En el caso español, éste sería el caso de grandes ciudades, como Madrid, Barcelona, Málaga o Valencia, respecto a las CC.AA de menor tamaño, como La Rioja o Cantabria. Por otro lado, está el hecho paradójico que puede producirse al fijar un límite de déficit individual a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y no hacerlo a otras ciudades de mayor dimensión.

En el caso de Austria, inicialmente las negociaciones sobre el Pacto interno de Estabilidad estuvieron ligadas al acuerdo de renovación del sistema de transferencias federales a favor de los Länder, en 1997.

Posteriormente, en diciembre de 1998 el Parlamento aprobó el Pacto de Estabilidad austriaco, dentro del cual se incluye la distribución del déficit permitido entre niveles de gobierno. Dentro del nivel de gobierno de los Länder, la distribución de su tramo de déficit se hace atendiendo principalmente a la población residente en cada uno de ellos. Se permite que tanto los Länder como los gobiernos locales pueden negociar entre ellos la cesión de una parte del déficit que tienen permitido a otros gobiernos del mismo nivel.

Se contemplan sanciones en el caso de incumplimiento y aplicación del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), sanciones que serían equivalentes a la proporción en que cada gobierno haya contribuido a producir el déficit excesivo. No está establecido, sin embargo, el procedimiento a aplicar en el caso de que algún gobierno incumpla sus compromisos de déficit, pero sin que el Sector Público austriaco en su conjunto supere el límite del 3%, es decir, en el caso de que el incumplimiento individual no esté acompañado del incumplimiento global.

En el caso de Bélgica, los actuales límites de déficit por niveles de gobierno se derivan del Pacto de Estabilidad aprobado en noviembre de 1999, vigente durante el período 1999-2002. Los límites se aplican a dos niveles; el primero, comprende a la Administración central y la Seguridad Social y el segundo, a los gobiernos regionales y locales. Para la instrumentación del Pacto interno de Estabilidad en Bélgica el Alto Consejo de Finanzas desempeña un papel crucial, pues a su cargo están las recomendaciones sobre el reparto de los niveles máximos de déficit permitidos y sobre todo, el seguimiento de su ejecución, del cual da cuenta en dos informes anuales.

No existen, en el caso belga, sanciones previstas para aplicar a los gobiernos regionales que excedan sus límites, si bien una Ley de 1989 permite al gobierno central restringir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales, a propuesta del Alto Consejo de Finanzas.

Respecto al caso italiano (Balassone y Franco, 1999, pp. 159-163) el objetivo de las medidas aplicadas desde 1999 es también el de concretar el esfuerzo de los gobiernos regionales y locales en la reducción del déficit y su colaboración en la consecución de los objetivos del Pacto de Estabilidad.

Existen, sin embargo, una serie de defectos en su instrumentación que ponen en peligro su eficacia. Por un lado, el déficit, tal como es definido a efectos del Pacto interno de Estabilidad (ingresos totales de las regiones, netos de transferencias estatales, menos gasto corriente primario ¹⁴) difiere del concepto de déficit utilizado a nivel europeo (necesidad de financiación). Por otro, el Pacto interno de Estabilidad utiliza el criterio de caja para el cómputo de ingresos y gastos, separándose también en este punto de la regla europea, que se basa en el criterio de devengo.

Finalmente, en caso de incumplimiento de los gobiernos regionales, sólo está prevista la aplicación de sanciones si Italia es sancionada por aplicación del PDE, pero no está previsto sancionar si el incumplimiento regional no va acompañado de un desbordamiento del déficit del país.

En Alemania, el mecanismo de la negociación y la coordinación intergubernamental ha sido la vía seguida para el reparto interno de los niveles de déficit y deuda entre gobierno central y Länder. Sin embargo, los problemas surgidos en su instrumentación y más en concreto, la opción entre el criterio

¹⁴ Ingresos totales, menos inversiones e intereses.

población o el nivel previo de déficit y deuda como criterios alternativos para el reparto del déficit subcentral entre los Länder han impedido alcanzar un acuerdo en esta materia.

6.3. El caso español. De los Escenarios de Consolidación Presupuestaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

En el caso de España, la función de conseguir un Pacto interno de Estabilidad, en el que se repartieran entre los distintos niveles de Administraciones los límites máximos previstos en materia de déficit y deuda la cumplieron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), aplicados desde 1993, con el fin de hacer partícipes a todas las Administraciones públicas en el esfuerzo de contención del déficit.

Entre 1992 y 1996, dichos compromisos se incorporaron al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 20 de enero de 1992, formando parte del acuerdo de financiación autonómica para dicho quinquenio. Al siguiente quinquenio (1997-2001), el Acuerdo omitió este asunto y se trabajó a partir de acuerdos bilaterales Administración central-CC.AA.

Un problema para la operatividad de este tipo de Pacto interno de Estabilidad es la opacidad del mecanismo de negociación bilateral y la falta de transparencia en los datos, que han sido señalados tanto en diversos trabajos de investigadores tanto nacionales como extranjeros (Monasterio et alii, 1999, pág. 49; Von Hagen et alii 2001, pág. 55 y Gomez-Pomar 2001, pág. 60)

Posteriormente, en febrero de 2001, se presentó en las Cortes Generales el proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica Complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP).

Ambos proyectos, convertidos respectivamente en las leyes 18/2001, de 12 de diciembre de 2001 y 5/2001, de 13 de diciembre de 2001, elevan el rango legislativo de estos compromisos y, desde un punto de vista económico, plantea un nuevo marco de actuación.

Juzgada de acuerdo con las reglas que George Kopits señala que debería cumplir un mecanismo útil de control (Kopits, 2001, pp. 10-17), el procedimiento diseñado en la LGEP y LOCLGEP responde adecuadamente a los requisitos de transparencia, proceso presupuestario a medio plazo y clarificación del mecanismo de vigilancia y sanciones ¹⁵, pero descuida la atención a las condiciones de hacer un esfuerzo de pedagogía para explicar la necesidad de las reglas y lograr un amplio consenso legislativo.

Comparada con la situación anterior en materia de endeudamiento autonómico, la LGEP supone cambiar radicalmente el procedimiento de coordinación del endeudamiento, en cuanto el marco previo suponía las siguientes tres etapas:

- 1.º Aceptar como objetivo presupuestario el definido en términos generales en las reglas europeas de convergencia presupuestaria (déficit máximo del 3% del PIB, medido en términos de Necesidad de financiación) y concretado en el Programa de Estabilidad para un determinado período temporal.
- 2.º Discutir bilateralmente, entre la Administración central y cada C.A. su límite de deuda y déficit individual, con un resultado global cohe-

¹⁵ Aunque en el caso de las sanciones existe indefinición sobre su cuantía y falta precisión sobre los supuestos de aplicación, especialmente en el caso de que España no quede sujeta al PDE.

rente con el fijado para el sector de Administraciones autonómicas en el respectivo Programa de Estabilidad.

- 3.º Ausencia de mecanismos de seguimiento y alerta sobre el incumplimiento de los límites de déficit y deuda, así como ausencia de sanciones por incumplimiento.

Tras la LGEP, el procedimiento experimenta cambios de gran importancia y queda como sigue:

- 1.º Se endurece el objetivo y se plantea en términos más exigentes, como equilibrio presupuestario o superávit (capacidad de financiación), aunque también podría admitirse el déficit, si bien sólo en casos excepcionales.
- 2.º Se introduce una discusión multilateral en el seno del CPFF, que informará previamente sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el conjunto de las Administraciones autonómicas y determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria de cada una de ellas.
- 3.º El CPFF debe aprobar los planes de saneamiento financiero de las CC.AA. que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, liquiden sus presupuestos incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria o presenten un plan rectificativo de su plan presupuestario inicial, debido al surgimiento de condiciones económicas imprevistas. Las CC.AA. que, incumpliendo los acuerdos adoptados por el CPFF provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas ante la U.E. asumirán financieramente las responsabilidades que se hubieran derivado del incumplimiento.

Respecto a otros países de la U.E. de estructura descentralizada, que han elaborado mecanismos semejantes para aplicar «pactos internos de estabilidad» (von Hagen et alii, 2001, pp. 52-55; Balassone y Franco, 1999, pp. 159-161), la experiencia española parece positiva, en el sentido de haber logrado un buen diseño del mecanismo y un adecuado grado de cumplimiento global del sector autonómico.

Examinada desde la óptica interna de la economía española, la LGEP parece presentar un balance positivo, en el sentido de que refuerza la transparencia del proceso presupuestario y refuerza los mecanismos de consolidación presupuestaria (Gonzalez-Páramo, 2001, pp. 61-79).

En particular, en el caso español, a diferencia del italiano, el concepto y la medida de déficit utilizado en la LGEP para instrumentar el Pacto interno de Estabilidad coincide con el señalado en el Protocolo de Déficit Excesivo, con lo cual se evita el posible resultado paradójico de que, respetando el Pacto interno de Estabilidad se pudiera incurrir en un incumplimiento de las reglas de la U.E. sobre saneamiento presupuestario.

También debe señalarse que la central de datos de carácter público sobre endeudamiento de las diversas Administraciones, a que aluden tanto la LGEP como la LOCLGEP, permitirá probablemente aumentar la transparencia del proceso y la rendición de cuentas de los gestores públicos a todos los niveles ¹⁶.

Merece la pena señalar también que la acción de la U.E. ha contribuido a reforzar la credibilidad de las sanciones, puesto que el PDE es una restricción externa que hace más creíble el supuesto de que puedan ser sancionadas las CC.AA. que incumplan sus límites de déficit. Sin embargo, otro aspecto de este asunto es que obliga a la Administración central a actuar con mayor disciplina,

¹⁶ Siempre que los datos de carácter público incluyan tanto la deuda real como la deuda máxima permitida de cada gobierno, puesto que de lo contrario podríamos permanecer en la situación actual, en la que conocemos por los datos del Banco de España la deuda real de las diversas CC.AA., pero no son públicos los compromisos de déficit y deuda máximos.

puesto que su falta de reputación puede restarle legitimidad para aplicar sanciones a las CC.AA., si ella misma se encuentra también en situación de incumplimiento.

¿Cuáles pueden ser los efectos previsibles de la LGEP?

En el lado positivo, ya se ha mencionado que la mejora en los mecanismos de coordinación presupuestaria y del endeudamiento supone una mayor transparencia en los procedimientos presupuestarios y cabe esperar también que una mayor equidad en el mecanismo de fijación de los objetivos de déficit. A la vez, el mecanismo respeta ampliamente la autonomía de las regiones españolas, puesto que cada C.A. puede decidir su propio mecanismo de ajuste y por lo tanto, goza de libertad para ofrecer los servicios públicos de su competencia al nivel elegido.

Expresado en palabras del Libro Blanco sobre la Financiación Autonómica, «Las exigencias de la coordinación (del endeudamiento) afectan a la resultante de la política presupuestaria de las Comunidades en términos de déficit y endeudamiento, pero no tienen porqué condicionar las decisiones sobre volumen y composición del gasto de las CC.AA. Por lo tanto, las Comunidades dispondrían de plena autonomía para decidir el nivel de provisión de los distintos servicios públicos de su competencia y sólo estarían restringidas en el uso de la financiación deficitaria» (Monasterio et alii, 1995, pág. 267).

Entre los pasivos de la ley, debe señalarse que aborda con cierto dogmatismo el asunto de la fijación de objetivos de déficit, puesto que ni las exigencias de la normativa europea, que definen de modo mucho más amplio el objetivo, ni las recomendaciones derivadas de la evidencia empírica (Artis y Buti, 2000) avalan el asociar mecánicamente sostenibilidad presupuestaria con situaciones de equilibrio presupuestario o superávit.

¿Cómo puede afectar la LGEP a los procesos inversores de las regiones españolas?

La evidencia pasada respecto al papel que la deuda ha jugado como medio de financiación de las inversiones autonómicas (Cuadro n.º 6) en nuestro país muestra como en los períodos de recesión económica y caída en la recaudación tributaria (1991-1993), las CC.AA. han recurrido con más intensidad al endeudamiento, reduciendo luego su apelación a la deuda y mejorando su nivel de solvencia.

Cuadro 6.
Composición porcentual de las fuentes de financiación de las inversiones autonómicas (1986-1998)

AÑO	Ahorro corriente	Transferencias de capital	Endeudamiento
1986	21,6	50,6	27,8
1987	42,6	47,5	9,9
1988	62,6	36,5	0,9
1989	41,2	36,1	22,7
1990	35,0	34,0	31,0
1991	16,1	32,0	51,9
1992	31,1	30,0	38,9
1993	26,9	30,8	42,3
1994	39,2	27,3	33,5
1995	33,7	40,6	25,8
1996	33,6	42,2	24,2
1997	46,6	38,5	14,9
1998	53,4	36,6	10,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas.*

El peligro es que la definición excesivamente rigurosa de la estabilidad presupuestaria haga que la deuda se desvíe a entes fuera del presupuesto o se enmascare mediante otros sistemas de contabilidad creativa, destruyendo de ese modo una de las ventajas buscadas por el nuevo marco, que es la de una mayor transparencia de los procesos presupuestarios.

Desde una perspectiva distinta, tres problemas de instrumentación a los que previsiblemente se enfrentará la LGEP para hacer efectivo el Pacto interno de Estabilidad en España son los siguientes:

- 1.º El paso del anterior sistema de negociaciones bilaterales, lleno de opacidad, a un mecanismo multilateral y transparente requiere explicitar un doble criterio.

El primero, *el reparto vertical de los niveles de déficit* globales entre Administración central y Administraciones autonómicas. Para ello, podría partirse del reparto del gasto público por niveles de gobierno, que refleja la distribución competencial y de funciones dentro del Sector público español. El criterio anterior podría matizarse, a favor de la Administración central, teniendo en cuenta que es la responsable de las tareas de estabilización económica y que a su cargo están las categorías de ingresos y gastos que actúan como estabilizadores automáticos y son más sensibles al ciclo, como el impuesto de sociedades o los gastos por desempleo. También hay que añadir a lo anterior que el traspaso de competencias y el stock de capital público asociado a ellas, hacia las CC.AA. se hizo sin cederles paralelamente la parte del stock de deuda pública utilizada para su financiación, con lo cual el peso de la deuda sobre el presupuesto central ha aumentado.

En el caso de traspasos generalizados, de importante peso cuantitativo (como el reciente de la sanidad hacia las diez CC.AA. del artículo 143), debería revisarse el techo de déficit de las CC.AA. que hayan asumido dicha competencia.

A continuación, vendría el paso de fijar *el reparto horizontal del déficit agregado del subsector autonómico entre las distintas regiones*.

En este punto, el procedimiento a evitar sería precisamente el aplicado en las revisiones anteriores de los ECP, debido a que la solución adoptada fue precisamente la de ampliar los límites de déficit de las CC.AA. infractoras. Con ello, se daba una imagen de mayor homogeneidad aparente en los niveles de cumplimiento individual, pero a costa de destruir los incentivos a un comportamiento riguroso en materia presupuestaria.

En los siguientes Cuadros 7 y 8 y Gráficos 1 y 2 se muestran las desviaciones de la deuda real respecto a la acordada y el incremento de deuda objetivo en la revisión de los ECP (llevada a cabo en dos ocasiones) así como la relación entre una magnitud y otra, mostrando en primer lugar los resultados de la revisión de 1995 y a continuación la efectuada en 1997 (último año de aplicación de los ECP iniciales, pactados hasta 1997).

Merece la pena comentar que las desviaciones de deuda, a la fecha de la revisión de los ECP son la variable que mejor resume el grado de cumplimiento/incumplimiento de los ECP a lo largo del período anterior, puesto que equivale al sumatorio de las diferencias entre déficit real y déficit permitido por los ECP ¹⁷.

¹⁷ Como es lógico, las sendas de déficit y deuda permitidos en los ECP pactados se construyen haciendo evolucionar la deuda pactada inicial de acuerdo a los déficit permitidos de cada año. Así, una Comunidad que cumple estrictamente su ECP tendrá una desviación cero en su deuda al final del período. También tendría una desviación cero una Comunidad que excediera el déficit permitido un ejercicio y se situara por debajo de él, en la misma cuantía, en otro ejercicio. Si se incumple el déficit pactado en uno o varios ejercicios, la desviación final en la deuda será la suma de las desviaciones de déficit.

Cuadro 7.

Relación entre el incumplimiento de los ECP y las revisiones de deuda acordada (1995)

		DEUDA REAL 94 1	ECP 94 2	ECP 95 3	Desviación 4=1-2	Revisión 5=3-2
AND	Andalucía	3.741,0	4.272,1	4.871,4	-531,1	599,4
ARA	Aragón	572,0	513,6	778,0	58,4	264,3
AST	Asturias	344,0	455,2	454,8	-111,2	-0,4
BAL	Baleares	267,0	254,7	265,1	12,3	10,4
CAN	Canarias	697,0	705,7	840,4	-8,7	134,6
CBR	Cantabria	249,0	451,0	230,7	-202,0	-220,4
CLM	Castilla La Mancha	386,0	388,4	449,8	-2,4	61,4
CLE	Castilla-León	694,0	572,1	671,1	121,9	99,0
CAT	Cataluña	4.638,0	2.585,0	4.256,8	2.053,0	1.671,8
CVA	Comunidad Valenciana	2.295,0	1.574,4	2.118,8	720,6	544,5
EXT	Extremadura	426,0	405,1	535,3	20,9	130,2
GAL	Galicia	1.828,0	1.691,3	2.058,5	136,7	367,2
MAD	Madrid	2.346,0	1.841,6	2.095,4	504,4	253,8
MUR	Murcia	536,0	467,7	523,2	68,3	55,4
NAV	Navarra	657,0	605,5	809,3	51,5	203,8
PAV	País Vasco	1.524,0	1.449,1	1.781,3	74,9	332,2
RIO	La Rioja	114,0	187,9	134,1	-73,9	-53,8

Datos en millones de euros.

Cuadro 8.

Relación entre el incumplimiento de los ECP y las revisiones de deuda acordada (1998)

		DEUDA REAL 97 1	ECP 97 2	ECP 98 3	Desviación 4=1-2	Revisión 5=3-2
AND	Andalucía	6.148,0	5.532,1	6.759,0	615,9	1.226,9
ARA	Aragón	863,0	895,1	919,2	-32,1	24,0
AST	Asturias	469,0	510,5	531,6	-41,5	21,0
BAL	Baleares	313,0	313,3	322,3	-0,3	9,0
CAN	Canarias	866,0	920,0	944,1	-54,0	24,0
CBR	Cantabria	174,0	186,6	213,2	-12,6	26,6
CLM	Castilla La Mancha	503,0	501,8	526,2	1,2	24,4
CLE	Castilla-León	1.019,0	819,7	963,9	199,3	144,2
CAT	Cataluña	8.823,0	5.420,2	7.927,0	3.402,8	2.506,8
CVA	Comunidad Valenciana	3.602,0	2.541,1	3.241,0	1.060,9	699,9
EXT	Extremadura	522,0	591,1	605,3	-69,1	14,2
GAL	Galicia	2.490,0	2.404,7	0,0	85,3	0,0
MAD	Madrid	3.747,0	2.278,2	3.025,4	1.468,8	747,3
MUR	Murcia	566,0	552,5	568,6	13,5	16,1
NAV	Navarra	752,0	976,4	801,0	-224,4	-175,4
PAV	País Vasco	2.164,0	2.161,6	2.230,8	2,4	69,3
RIO	La Rioja	117,0	137,6	144,3	-20,6	6,6

Datos en millones de euros.

Si en los gráficos se superpusiese la línea de desviaciones al eje de abscisas, estaríamos ante un cumplimiento ajustado de los ECP. Respecto a la línea de revisiones, cuanto más próxima esté al eje de abscisas, mayor será la exigencia de la política de coordinación del endeudamiento. No sólo aceptar la aplicación de nuevos criterios, explícitos y transparentes va a resultar difícil, sino que también será problemático el tránsito del statu quo en materia de deuda y déficit a los nuevos patrones presupuestarios. El gradualismo (entendido en su recto sentido y no como un recurso retórico para una posposición de tareas) será sin duda un ingrediente fundamental para el éxito de esta nueva etapa de coordinación del endeudamiento.

Gráfico 1. Escenarios de Consolidación Presupuestaria 1994-1995

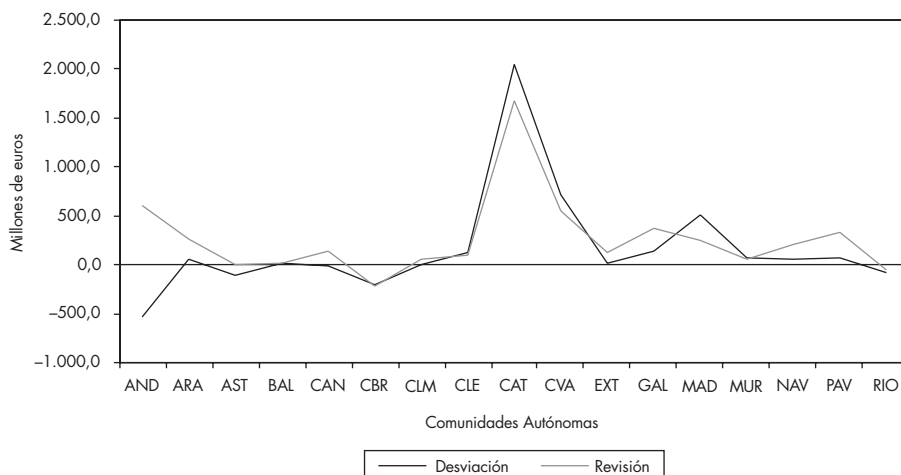
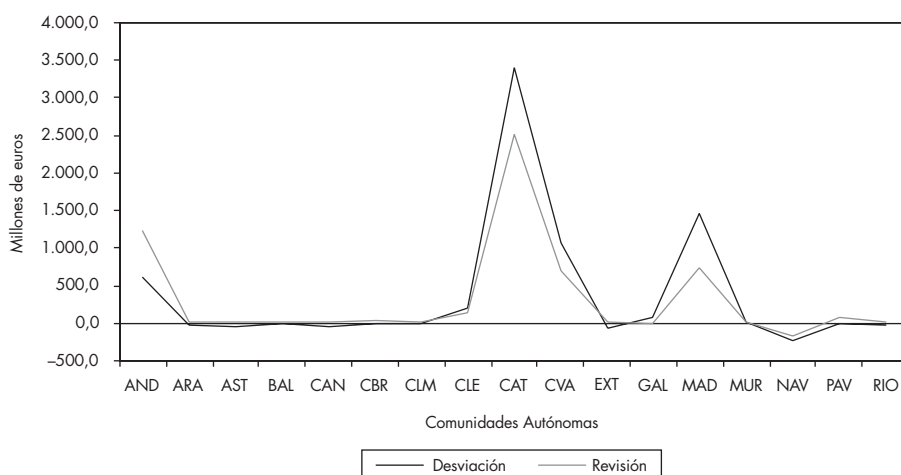


Gráfico 2. Escenarios de Consolidación Presupuestaria 1997-1998



Finalmente, otro tema relacionado con este punto, es *la posibilidad de permitir a las CC.AA la negociación de «permisos de déficit»*, de modo que puedan programar del modo más adecuado la ejecución de las inversiones financiadas parcialmente con cargo a endeudamiento.

2.º El segundo asunto, menos inmediato que el anterior, es el relativo a la aplicación de sanciones.

Aunque la previsión de la LOCLGEP es que las CC.AA. que «provocan *o contribuyan a producir* el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea, como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado»¹⁸.

El problema de aplicación que puede surgir es semejante al que comentábamos antes respecto a los Pactos internos de Estabilidad de Austria e Italia. En concreto, si una o varias CC.AA. incumplen sus compromisos de déficit, pero el Sector Público español en su conjunto se mantiene por debajo de los límites fijados a nivel europeo, no existen para España responsabilidades derivadas. ¿Significa esto que en ese caso las CC.AA. infractoras no sufrirán penalización alguna? Si esa

¹⁸ Artículo 4 de la LOCLGEP. El subrayado es nuestro.

fuera la solución adoptada, sería mucho más difícil legitimar la aplicación de sanciones posteriormente, puesto que ante conductas idénticas, la respuesta del mecanismo de coordinación no debería ser diferente.

- 3.º El último aspecto a considerar es el del procedimiento de ajuste presupuestario previsto para evitar que, en fase de ejecución, puedan producirse desviaciones que lleven a rebasar el déficit acordado por parte de alguna Comunidad.

La LGEP prevé un ajuste vía gastos para la Administración central, instrumentado mediante un fondo de contingencia, para el cual se reserva el 2% del gasto y que se utiliza para cubrir las desviaciones o, caso de no ser empleado, para reducir la deuda o nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Sin embargo, respecto a las CC.AA. la LOCLGEP no concreta ningún mecanismo y respetando la autonomía de las Comunidades, prevé que estas adopten las medidas legislativas y administrativas necesarias para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria ¹⁹.

El decidirse por un ajuste vía gastos o vía ingresos no es un asunto baladí, porque la evidencia empírica que se desprende de los procesos de consolidación presupuestaria en Europa muestra claramente que los ajustes vía gastos aumentan tanto las posibilidades de éxito de los procesos de consolidación presupuestaria como su duración (von Hagen et. alii, 2001, pp. 8-23). Debido a ello, cuando el CPFF ejerza sus competencias de comprobar la idoneidad de las medidas adoptadas por las CC.AA. en sus planes económico-financieros podría tener en cuenta este aspecto a la hora de emitir su informe, máxime cuando las principales partidas de gasto corriente, de las que depende en gran medida el éxito de la consolidación presupuestaria, figuran en los presupuestos autonómicos.

¹⁹ Artículo 3.1 de la LOCLGEP.

7. Conclusiones

Dentro de la Unión Europea, las regiones se contemplan desde una doble perspectiva.

Por parte de los países miembros con una estructura descentralizada de su Sector público, se reconoce la autonomía de los gobiernos regionales para decidir sobre los niveles de provisión de una serie de bienes y servicios públicos. Para ello, el grado de autonomía fiscal debe ser el más amplio posible, de modo que se establezca un nexo de unión entre la autonomía del gasto y la correspondencia fiscal.

Por parte de la propia U.E., las políticas regionales se han erigido en uno de los principales instrumentos de legitimación de la U.E ante los ciudadanos. Dado que no existen «servicios públicos europeos» provistos de modo directo, del mismo modo que no hay «impuestos europeos, pagados directamente por los contribuyentes de los países miembros, la política de cohesión es el sustitutivo más próximo de los servicios públicos europeos, en el sentido de que trata de incidir en la igualdad de infraestructuras públicas y niveles de servicios y empleo a escala regional, que es el ámbito territorial relevante para el disfrute de los servicios públicos y las oportunidades de empleo individuales.

Por ello, las políticas de cohesión regional de la U.E. son el programa de gasto de mayor justificación dentro del presupuesto, por su papel redistributivo y de acercamiento de los niveles de renta regional y también por su contribución a repartir de modo equilibrado las ganancias del mercado único.

De hecho, puede afirmarse que la política regional es el elemento que sostiene la progresividad de las finanzas de la U.E., puesto que por el lado de las aportaciones no se llega siquiera a la proporcionalidad de las contribuciones.

Contemplada en perspectiva la evolución de la política fiscal en la U.E., la conclusión que se obtiene es que no puede hablarse realmente de que exista una política fiscal de la Unión, sino que los distintos cambios en el sistema de impuestos armonizados (IVA e impuestos especiales) se han llevado a cabo por imperativos de otras políticas (fundamentalmente, las de fomento de los intercambios comerciales y avance hacia el mercado único), pero sin que hayan llegado a diseñarse en ningún momento como «impuestos europeos».

De hecho, exceptuando los recursos propios tradicionales, el presupuesto de la U.E. se nutre de contribuciones nacionales, basadas crecientemente en el recurso PNB, al irse «aplanando» el recurso IVA.

Si se ve la armonización fiscal no como un fin en si misma, sino como un instrumento al servicio de otros objetivos que se consideran deseables (realización del mercado interior y política de competencia), no deberían existir impedimentos para discutir de modo abierto la posibilidad de que las regiones de los países descentralizados de la U.E pudieran disponer de cierta capacidad normativa sobre tipos de gravamen en la imposición indirecta.

Teniendo en cuenta que, en la imposición directa, el impuesto de sociedades no debería descentralizarse, por sus efectos sobre asignación de factores y que el impuesto de renta personal está inmerso en una tendencia de reduccio-

nes fiscales y sujeto a creciente resistencia fiscal por parte de los contribuyentes, sin un margen de autonomía fiscal en la imposición indirecta se vuelve sumamente difícil que las regiones europeas dispongan del margen de autonomía fiscal necesario para ajustar sus presupuestos a las exigencias de los Pactos internos de Estabilidad.

El proceso de Unión Monetaria ha conducido a una situación asimétrica, en la que se ha llevado al máximo la cesión de las competencias de política monetaria, sin que en el campo fiscal se hayan registrado apenas avances.

Las condiciones de saneamiento presupuestario concretadas en los Pactos de Estabilidad y Crecimiento suponen un importante esfuerzo de gestión en los países federales de la U.E., donde la complejidad de la política económica es mayor.

Por ese motivo, los gobiernos regionales de dichos países, que ven fuertemente limitadas sus fuentes de financiación de las inversiones, necesitan ampliar sus márgenes de autonomía fiscal, para poder así generar suficientes recursos corrientes para hacer frente al ajuste presupuestario. En esa tarea, uno de los impuestos candidatos a la descentralización es el IVA, que en estos momentos pasa por una fase de indefinición, debido a la prórroga reiterada del sistema provisional iniciado en 1993.

La adopción de algunas de las nuevas formas de IVA propuestas recientemente (IVAC, IVAI) podría ser el modo de conciliar el régimen definitivo del IVA con la preservación de la autonomía fiscal de países y regiones de la U.E.

Los Fondos Estructurales son la manifestación más visible de la política europea de cohesión regional y su aumento desde 1988 ha contribuido a acercar los niveles de renta de los países menos desarrollados de la U.E., si bien en algunos de ellos las desigualdades entre los niveles de renta regional se han mantenido o incluso han aumentado. De cara al futuro, las principales decisiones a adoptar para mejorar la eficacia de la política de cohesión pasan por decidir unos criterios de elegibilidad para las regiones Objetivo 1 más allá del 2006 que sean acordes con el aumento del problema de las desigualdades regionales que se producirá después de la ampliación a una U.E. de 25 países y en coordinar más estrechamente la política de cohesión con las ayudas nacionales distorsionadoras de la competencia.

Respecto al primer asunto citado, el gradualismo en la aplicación de nuevos criterios debe permitir que las regiones de países de la UE 15 que no hayan alcanzado el anterior umbral del Objetivo 1 puedan mantener los recursos de los Fondos Estructurales, tanto para no agravar en este caso el problema de ajuste presupuestario, si se corta simultáneamente el endeudamiento (por la acción del Pacto interno de Estabilidad) y las transferencias de capital como para permitirles avanzar en la senda de la convergencia.

En, lo tocante a las ayudas nacionales, que en términos generales suponen un freno tanto al funcionamiento transparente del mercado único como al avance de la política de cohesión, puede ser admitido en los países de menor nivel de renta, como manifestación de la política regional nacional, que complementa la acción de la U.E., pero debería ser restringido en los países situados por encima de la renta media europea.

Finalmente, respecto a la coordinación presupuestaria y del endeudamiento, un buen diseño de «pactos internos de estabilidad» parece el mejor modo de conciliar federalismo con sostenibilidad presupuestaria. Existe, sin embargo, importantes problemas para la correcta instrumentación de los Pactos internos de Estabilidad, que pasan principalmente por encontrar criterios para el repar-

to horizontal del déficit permitido para las Administraciones regionales en su conjunto y la articulación de un mecanismo eficaz de seguimiento y sanción. Sobre este último aspecto, en diversos países europeos existe una indefinición respecto a la aplicación de sanciones en el caso de un incumplimiento de un gobierno regional sin un incumplimiento paralelo del Sector público del país, que de lugar a la aplicación del PDE.

8. Referencias

- AJA, E. (1999). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Ed. Alianza Editorial, Madrid.
- ALLEN, D. (2000). «Cohesión and the Structural Funds», en Wallace y Wallace (2000), pp. 243-267.
- ARTIS, M. y WINKLER, B. (1999). «The Stability Pact: trading off flexibility for credibility?», en Hughes et alii (1999), pp. 157-189.
- ARTIS, M. y BUTI, M. (2000). «Close-to-Balance or in Surplus: A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 4, pp. 563-591.
- BALASSONE, F. y FRANCO, D. (1999). «Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact; A Difficult Union», *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 18, pp. 135-163.
- BARBERÁN, R. (1997). «La Hacienda Pública de la Unión Europea. Una aproximación a la dimensión financiera del proceso de integración», *Hacienda Pública Española*, n.º 141/142, pp. 27-6.
- BIRD, R. y GENDRON, P. (2000). «CVAT, VIVAT and Dual VAT: Vertical «Sharing» and Interstate Trade», *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n.º 6, pp. 753-761.
- CNOSSEN, S. (1998). «Global Trends and Issues in Value added Taxation», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, n.º 3, pp. 399-428.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997). *Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la Unión Europea* COM (97) 564.
- (1998a). Sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006 COM (1998) 164.
- (1998b). *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios* COM (1998) 560.
- (2001a). *Segundo informe sobre la cohesión económica y social* (2 vol.), COM (2001) 24.
- (2001b). *Noveno Informe sobre las Ayudas Estatales en la Unión Europea*. COM (2001) 403.
- (2002). *First progress report on economic and social cohesion*. COM (2002) 46.
- DABROWSKI, M. (2001). «Macroeconomic and fiscal challenges during the EU accession process: An overview», en Dabrowski, M. y Rostowski, J. (2001), pp. 1-35.
- DABROWSKI, M. y ROSTOWSKI, J. (Eds) (2001). *The Eastern Enlargement of the EU*. Ed Kluwer, Boston.
- FORNI, M. y REICHLIN, L. (2001). «Federal Policy and local economies: Europe and the U.S.», *European Economic Review*, vol 45, pp. 109-134.
- FOSSATI, A., y PANELLA, G. (Eds) (1999). *Fiscal Federalism in the European Union* Ed. Routledge, Londres.
- GÓMEZ-POMAR, J. (2001). «Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las Comunidades Autónomas y Entes Locales. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27, pp. 57-66.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Ed. Instituto de Estudios fiscales, Madrid.
- VON HAGEN, J.; HUGHES, A. y STRAUCH, R. (2001). *Budgetary Consolidation in EMU*. Centre for Economic Policy Research. Economic Papers, n.º 148.
- HUGHES, A.; HUTCHINSON, M. y HOUGAARD, S. (1999). *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- JENKINS, B. (2000). «The Europe of Nations and Regions», en Sawka y Stevens (Eds), op cit., pp. 48-66.
- KEEN, M. (2000). *VIVAT, CVAT and All That: New Forms of Value -Added Tax for Federal Systems* IMF Working Paper 00/83.
- KEEN, M. y SMITH, S. (1996). «VIVAT. An alternative VAT for the E.U.», *Economic Policy*, octubre, pp. 375-420.
- (2000). «Viva VIVAT!». *International Tax and Public Finance*, vol 7, n.º 6, pp. 741-751.
- KOPITS, G. (2001). *Fiscal rules: Useful Policy Frameworks or Unnecessary Ornaments?*, IMF Working Paper 01/ 145.
- LAFFAN, B. y SHACKLETON, M. (2000). «The Budget», en Wallace y Wallace, op cit, pp. 211-243.
- LÁMBARRI, C. y NICOLAIDES, P (Eds) (2000). *El futuro de la Política Comunitaria de Ayudas de Estado. Impacto sobre el desarrollo regional* Ed Fundación BBV, Bilbao.
- LAMBARRI, y FERNÁNDEZ, E. (2000). «Las Directrices comunitarias para el desarrollo regional: ¿Son realmente una ayuda al desarrollo regional?, en Lambarri y Nicolaidis, op cit., pp. 231-251.
- MCLURE, C. (2000). «Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The compensating VAT (CVAT)» *International Tax and Public Finance*, vol 7, n.º 6, pp. 723-740.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. y SOLÉ, J. (1995). *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas, (Libro Blanco sobre la financiación autonómica)*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I. y BLANCO, F. (1999): **Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades autónomas españolas**. Centro de Estudios de Economía del Sector Público. Fundación BBV, Bilbao.
- MORENO, P. (2000). «Situación actual de la armonización del IVA y perspectivas de futuro». **Hacienda Pública Española**, n.º 152, pp. 113-127.
- PASCUAL BREMON, R. (1989). «Las Reglas comunitarias de Competencia en materia de ayudas de Estado y el caso particular de las Ayudas con Finalidad Regional», **Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública**, n.º 8, pp. 141-153.
- RATTSO, J. (Ed) (1998). **Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective**, Ed. Edward Elgar, Cheltenham.
- RUMFORD, C. (2000). **European Cohesion?. Contradictions in EU Integration**, Ed MaC Millan Press, Londres.
- SALMON, P. (2000). **Decentralization in a Supranationality. The Case of the European Union**, Conferencia del FMI sobre Descentralización Fiscal, Washington, noviembre.
- SAWKA, R. y STEVENS, A. (Eds) (2000). **Contemporary Europe**, Ed Mc Millan, Londres.
- TOTTE, R. y ZIMMERMANN, K. (1998). «Fiscal restraints and the political economy of EMU», **Public Choice**, vol. 94, pp. 385-406.
- TSOUKALISQ, L. (2000). «Economic and Monetary Union. Political conviction and economic uncertainty», en Wallace y Wallace, op cit., pp. 149-179.
- VEGA, I. (1996). «Libre circulación de bienes y servicios, distorsiones fiscales y armonización de la fiscalidad indirecta en la unión europea», **Hacienda Pública Española**, n.º 136, pp.159-191.
- WALSH, C. (1993). «Fiscal federalism :An overview of issues and a discussion of their relevance to European Community» **European Economy**, n.º 5, pp. 25-63.
- WALLACE, H. y WALLACE, W. (2000). **Policy- Making in the European Union**. Ed. Oxford University Press (4.º Ed), New York.