Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

- Grupo EuroMemo -

Las crecientes divisiones en Europa y la necesidad de una alternativa radical a las políticas de la UE

- EuroMemorandum 2014 -

ÍNDICE

Introducción

1 Política fiscal y monetaria

- 1.1 Europa se enfrenta a un débil crecimiento y alto desempleo
- 1.2 Las políticas económicas de la UE son un obstáculo clave para la recuperación
- 1.3 Hacia el pleno empleo con trabajos decentes

2 Política financiera y bancaria

- 2.1 La crisis financiera no se ha resuelto
- 2.2 Las reformas no cambian el paradigma financiero dominante
- 2.3 Propuestas de políticas alternativas para poner las finanzas al servicio de la sociedad

3 Gobernanza en la UE

- 3.1 El nuevo sistema de supervision de la política económica
- 3.2 Los controles 'constitucionales'
- 3.3 ¿Re-fundacion?

4 La fiscalidad en la Unión Europea

- 4.1 Indicios de la voluntad de reformar los sistemas fiscales de la UE
- 4.2 La transparencia es solo un primer paso hacia una tributación justa en Europa
- 4.3 La fragmentación fiscal como medio para detener la fragmentación y el conflicto en Europa

5 Empleo y política social

- 5.1 El impacto social negativo creciente de la crisis financiera
- 5.2 Condiciones laborales precarias
- 5.3 ¿Que hacer?

6 Política industrial

- 6.1 Durante y después de la crisis. La necesidad de que la política industrial marque la salida
- 6.2. Por qué el tipo de política industrial que la Comisión defiende es insuficiente y mal dirigida
- 6.3. Una agenda alternativa para la política industrial europea

7. La asociación trasatlántica entre la UE y EE.UU. para el comercio y la inversión

- 7.1 ¿La competitividad externa como solución a la crisis económica?
- 7.2 Arriesgando la gobernanza democrática una crítica al enfoque de la política comercial de la UE
- 7.3 La urgente necesidad de un enfoque alternativo para el comercio

Declaración de apoyo

Traducción: Eva Peribañez

Este EuroMemorandum se basa en los debates y los artículos presentados en el 19.º Taller de Política Económica Alternativa en Europa, organizado por el Grupo EuroMemo, del 20 al 22 de septiembre de 2013 en Londres. El texto está basado en las contribuciones escritas de Judith Dellheim, Trevor Evans, John Grahl, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Mario Pianta, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Catherine Sifakis, Henri Sterdyniak y Frieder Otto Wolf.

Resumen

Introducción

La Unión Europea (UE) está lista para dejar atrás la recesión; sin embargo, algunas partes de Europa se encuentran en condiciones similares a la depresión: la tasa de desempleo es excepcionalmente elevada en los países periféricos de la zona euro y no se espera que disminuya en un futuro cercano. Las duras políticas de austeridad han llevado a una polarización social cada vez mayor en Europa y a un proceso de reestructuración industrial en el que la posición de Alemania y otros países del norte se ha visto fortalecida, mientras que la capacidad productiva de la Europa del Sur se ha debilitado. La crisis ha provocado también un cambio significativo en la distribución de la renta. En la mayor parte de los países que no pertenecen al núcleo de la zona euro, los salarios reales han disminuido, y más todavía en la periferia de la zona euro y en gran parte de la Europa Oriental. Al mismo tiempo, la jerarquía entre los Estados miembros ha disminuido, con la posición de Alemania y otros países del norte cada vez más fuerte, mientras que la posición de los Estados del sur se ha debilitado y grandes áreas de la política económica han sido dictadas efectivamente por Bruselas. Las actividades de la Comisión Europea continúan caracterizándose por un déficit democrático grave y una falta de transparencia. Las decisiones clave se toman en reuniones a puerta cerrada de las que no se da cuenta ni a los parlamentos nacionales ni al Parlamento Europeo y en las que, sin embargo, poderosos lobbies empresariales ejercen una influencia considerable. En algunos países, los partidos de derechas (y en otros países, los partidos neofascistas) han podido capitalizar la desafección generalizada hacia la Unión Europea y hacia las políticas que Bruselas impone a los Estados miembros.

1. Política fiscal y monetaria

La recesión económica en la UE está a punto de terminar; sin embargo, la producción todavía se sitúa por debajo de los niveles de 2008 y la situación está muy polarizada, con una tasa de desempleo elevada y unos salarios reales reducidos en muchos países. Se ha frenado la crisis financiera aguda, pero el sistema financiero continúa siendo muy frágil y los bancos han reducido sus préstamos en 2013. Las políticas fiscales sumamente restrictivas impuestas a muchos Estados miembros dificultó aún más que estos cumplieran los estrictos objetivos de déficit. Mientras que el BCE ha estabilizado los bancos con créditos a tres años y sin condiciones por un valor de un trillón de euros, se mantiene la prohibición de realizar préstamos a los gobiernos. Dada la rígida adhesión de la UE a los principios neoclásicos, se espera que los salarios soporten todo el peso de los ajustes. Los salarios reales han empezado a disminuir en algunos países, lo que está alimentando las fuerzas deflacionarias que azotan gran parte de Europa. En lugar de la austeridad, la política gubernamental debería centrarse en el fomento del empleo en trabajos social y ecológicamente deseables. El impacto regresivo de los recortes en los gastos públicos debe terminar y hay que fortalecer la educación y los servicios sanitarios. Deberán financiarse unos niveles más elevados de gasto invirtiendo los recortes recurrentes que se han producido en el sistema tributario en los últimos 20 años. La política presupuestaria a nivel europeo deberá incrementarse en aproximadamente un 5 % del PIB de la UE para tener un impacto significativo en la producción y el empleo. La financiación de los déficits gubernamentales debe mutualizarse con la emisión conjunta de eurobonos para que los especuladores no puedan afectar a los países más débiles. La deuda pública existente en algunos Estados miembros es insostenible. No puede pagarse completamente y debe someterse a una auditoría de la deuda para determinar qué deudas son legítimas y cuáles deben cancelarse. La incesante presión a la baja de los salarios debe reemplazarse por el fomento de la generalización de la negociación colectiva. Un incremento ordenado de los salarios puede contribuir a vencer la debilidad de la demanda doméstica de Europa, además de estimular una mayor justicia social. Con el fin de combatir el desempleo y establecer unas condiciones en las que las vidas de las personas no estén dominadas por el trabajo remunerado, la semana laboral normal debe reducirse a aproximadamente 30 horas sin que se produzca una pérdida de salario. ´

2. Política financiera y bancaria

Cinco años después de la quiebra de Lehman Brothers, la crisis financiera y bancaria de la UE no se ha resuelto. En la mayor parte de los países de la UE, el sistema bancario continúa siendo frágil a pesar de la enorme liquidez suministrada por el BCE. La situación del sector bancario es crítica en algunos países, como España. A mediados de 2012, la Comisión propuso la Unión Bancaria (UB) como un nuevo proyecto europeo para la resolución de la crisis. A pesar de su ambiciosa organización, la UB no cambia el paradigma dominante de la banca en la UE. Las reformas propuestas en el Informe Liikanen sobre la estructura bancaria refuerzan el papel de los bancos universales en la UE en lugar de fomentar una separación estricta entre la banca minorista y la banca de inversión. Las reformas también plantean cuestiones acerca de la democracia y la gobernanza en la UE, ya que aumentan el papel del BCE, que es el encargado del único mecanismo de supervisión de los bancos. No obstante, el BCE es, en parte, responsable de la profundidad de la crisis de la deuda soberana en la zona euro, ya que se niega a realizar préstamos directamente a los gobiernos en el mercado primario de obligaciones. La lentitud y la debilidad de las reformas financieras se han acentuado debido a la fuerte influencia del lobby financiero, que ha conseguido mantener la regulación efectiva dentro de estrechos límites. Las instituciones europeas deben adoptar el objetivo claro de reducir el peso de las finanzas en la economía. Deben de prohibirse las actividades especulativas. Los bancos minoristas deben aislarse de los mercados financieros y centrarse en su negocio principal: realizar préstamos al sector no financiero. La Directiva de Impuestos a las Transacciones Financieras propuesta por la Comisión debe implementarse rápidamente. El BCE debe someterse a un control democrático efectivo y dar prioridad a los objetivos sociales y ecológicos.

3. Gobernanza de la UE

La entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y las directivas del «Paquete de dos medidas» significan que la política económica de los países de la zona euro está sujeta a un completo control central. Aunque se han reducido drásticamente los poderes de los parlamentos de los Estados miembros sobre la política económica, no se ha producido un aumento equivalente de los poderes del Parlamento Europeo. Probablemente, la multiplicación de estrictos límites aritméticos al gasto y los empréstitos gubernamentales será tan disfuncional en el futuro como han resultado ser en el pasado. Estas normas simplistas muestran una desconfianza en la democracia y una sobreestimación de la capacidad de los procesos del mercado para estabilizar la vida económica. La retórica de competitividad empleada por los líderes de la UE para justificar tanto el planteamiento generalmente restrictivo de la política económica como la gran presión sobre los Estados miembros más débiles contribuye también a limitar el control democrático sobre la economía. Las restricciones legales de la política económica son tan severas que las políticas alternativas eficaces requerirán, o bien la abrogación de nuevas medidas de gobernanza, o bien su subordinación explícita a otras prioridades (por el empleo, la sostenibilidad ecológica y la justicia social).

4. Sistema fiscal

La relevancia económica y política del sistema fiscal se ha vuelto cada vez más aparente, a medida que la crisis de Europa ha afectado más profundamente las finanzas de la mayor parte de los Estados miembros de la UE y las vidas de sus ciudadanos. Los grupos de defensa globales y regionales, que se ocupan de cuestiones de justicia en el sistema tributario y en los asuntos financieros, han alcanzado una audiencia cada vez mayor entre la sociedad civil europea, reforzados por la revelación de que existe una evasión fiscal generalizada por parte de corporaciones mundiales y particulares ricos. En respuesta al creciente número de ciudadanos europeos escandalizados por la evasión fiscal a escala industrial y también a la hemorragia de impuestos debida a la recesión y el estancamiento, los

gobiernos europeos han puesto mucho más énfasis en la prevención de la evasión fiscal y la «competencia fiscal desleal». La Comisión Europea, con gran apoyo del Parlamento Europeo, ha aprobado un conjunto de reformas del sistema tributario con el objetivo de aumentar la transparencia de los asuntos fiscales transfronterizos. Estas reformas incluyen el intercambio de información en relación con la Directiva Europea sobre Fiscalidad del Ahorro, el establecimiento de una Base Imponible Común Consolidada del Impuesto y, dentro de la zona euro, un Impuesto sobre Transacciones Financieras. A pesar de que estas iniciativas son bienvenidas en el confuso paisaje de los sistemas tributarios europeos, serán insuficientes para poner fin a las políticas tributarias proteccionistas (beggar-they-neighbour) que se han mantenido durante la crisis. Tampoco contribuirán a eliminar las crecientes desigualdades entre las rentas y la pobreza en Europa. Solo una armonización radical del sistema tributario directo basada en la progresividad en todos los Estados miembros de la UE, la eliminación de los regímenes fiscales fijos (flat tax) en el centro y el este de Europa y la convergencia de las tasas fiscales en toda Europa garantizarán la supervivencia de una cultura de solidaridad social en la región.

5. Empleo y política social

La crisis financiera y económica ha tenido un impacto social marcadamente regresivo para muchas personas de Europa: una tasa elevada de desempleo, pobreza e incluso un futuro perdido para muchos jóvenes. Según las cifras más recientes de la UE, una de cada cuatro personas de la UE está en situación de pobreza y una de cada ocho personas en edad laboral no tiene empleo. Los niveles de desempleo juvenil son especialmente perturbadores: para el conjunto de la UE la cifra es de uno cada cuatro jóvenes, mientras que en los países del Sur golpeados por la crisis, como Grecia, España e Italia, esta cifra llega a uno de cada dos o uno de cada tres jóvenes. La elevada tasa de desempleo y la pobreza han debilitado la posición negociadora de los trabajadores frente a los empresarios, lo que se ha visto reflejado en condiciones laborales más precarias: uno de cada cinco contratos en la UE no es fijo y los contratos de corta duración y el trabajo a tiempo parcial involuntario han aumentado desde el estallido de la crisis. La respuesta de la UE no ha conseguido proporcionar los recursos necesarios para aliviar el impacto de la pobreza y el desempleo juvenil. Sus propias instituciones, como la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, tampoco han logrado controlar y ofrecer apoyo a los Estados miembros que están en situación de crisis económica y, cada vez más, crisis social. Como medida inmediata, las instituciones de la UE deben valorar el impacto social provocado por los recortes en el gasto que se han impuesto a los Estados miembros. A continuación, deben prestar su apoyo en áreas clave, especialmente en el ámbito sanitario, y garantizar el apoyo a los niños y a los jóvenes que sufren las consecuencias más duras del desempleo y la pobreza. Para proteger la población trabajadora del incremento de precarias condiciones laborales, las ventajas de los programas de seguridad social deben extenderse urgentemente a todos los trabajadores, independientemente de su tipo de contrato. Además, la UE también debe iniciar programas legislativos para adaptar la legislación laboral europea a un rápidamente cambiante mercado laboral.

6. Política industrial

La Comisión Europea ha empezado a reconocer la urgencia de una política industrial en Europa. Sin embargo, sus propuestas continúan reduciéndose al estrecho marco de la política de competencia dirigida exclusivamente a los objetivos de corto plazo del mercado. Es necesaria una alternativa que relacione el objetivo del rendimiento industrial a largo plazo con el interés por una transformación socioecológica. Esta alternativa debe implicar seis dimensiones principales: (1) un plan de inversión pública para toda Europa para la reconstrucción socioecológica para expandir la demanda europea; (2) reinvertir la gran pérdida de capacidad industrial de Europa; (3) una campaña urgente para desarrollar nuevas actividades económicas ecológicamente sostenibles, basadas en el conocimiento, altamente cualificadas y de altos salarios; (4) una reinversión completa de las privatizaciones masivas que se han producido en las últimas décadas y un apoyo sustancial del sector público a nuevas actividades a nivel europeo, nacional, regional y local; (5) el establecimiento de una nueva tendencia

hacia otro tipo de «seguridad» vinculada al desarme, a una mayor cohesión y a una reducción de los desequilibrios en la UE y en cada uno los países, y (6) la creación de una gran herramienta de política económica nueva para una transformación ecológica de Europa. Las actividades específicas que podrían abordarse con el nuevo tipo de política industrial son, entre otras: (a) la protección del medio ambiente y las energías renovables; (b) la producción y divulgación de conocimiento, aplicaciones de las TIC y actividades basadas en Internet; (c) la prestación de servicios sanitarios, de bienestar y de atención; (d) apoyo a iniciativas para soluciones social y ecológicamente sostenibles de los problemas de comida, movilidad, construcción, energía, agua y residuos.

7. El Acuerdo transatlántico sobre Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y los EE. UU¹.

En los últimos años, la UE ha negociado numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Este proceso ha culminado con el anuncio, a principios de 2013, de que la UE y los EE. UU. han acordado entrar en negociaciones sobre un acuerdo comercial bilateral, el denominado Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (ATCI). El acuerdo propuesto no tiene el único objetivo de reducir los aranceles entre los dos principales bloques comerciales de la economía mundial. El objetivo principal es desmantelar y/o armonizar las regulaciones en ámbitos como la agricultura, la seguridad de los alimentos, los estándares técnicos y de productos, los servicios financieros, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública. La liberalización y la protección de las inversiones serán también cuestiones centrales. La Comisión Europea, basándose en los estudios encargados, asegura que el trato impulsará el crecimiento y el empleo en la UE. Sin embargo, el argumento económico para el ATCI tiene poco peso. Se calcula que los ingresos aumentarán menos del 1 % del PIB de la UE y que el incremento se producirá progresivamente durante un período de transición de 10 años. Se ha restado importancia o directamente se ha ignorado el aumento de la tasa de desempleo y los costes de los ajustes derivados de la liberalización del comercio. La desregulación implícita en el acuerdo comercial será una amenaza para la sanidad pública, los derechos laborales y la protección al consumidor. El mecanismo de arbitraje propuesto entre inversores y Estados privilegiará los derechos de los inversores por encima de la autonomía de las políticas públicas. El ATCI constituye un ataque frontal a la toma democrática de decisiones en la UE. Es necesario revisar urgentemente la agenda de negociaciones propuesta. Por el momento, es muy discutible que el acuerdo comercial suponga algún beneficio económico y social para los ciudadanos de la UE. Hace falta evaluar globalmente el impacto con estudios detallados sobre las numerosas cuestiones críticas implicadas y romper radicalmente con la falta de transparencia predominante. Estos serian los primeros pasos hacia un debate democrático muy necesario acerca del ATCI.

¹ TTIP por sus siglas en inglés

Introducción

Según las previsiones oficiales, la economía europea está lista para salir de la recesión a finales de 2013. Sin embargo, mientras que la caída de la actividad económica se puede haber frenado en muchos países, la producción de la Unión Europea en 2013 se mantuvo por debajo del nivel alcanzado antes del estallido de la crisis en 2007. Mientras que algunos países del norte de Europa están remontando poco a poco, otras partes de Europa se encuentran en condiciones similares a la depresión y no se espera que la tasa de desempleo, excepcionalmente elevada en los países periféricos de la zona euro, disminuya en un futuro cercano.

La crisis financiera de la zona euro se ha estabilizado, al menos temporalmente, gracias al compromiso del Banco Central Europeo de hacer «lo que haga falta» para defender el euro. No obstante, es la respuesta económica profundamente conservadora de la Unión Europea respecto a los crecientes déficits fiscales lo que ha provocado la situación económica actual. En Estados Unidos, el Gobierno y el banco central procuraron fortalecer el crecimiento económico, aunque lo hicieron adoptando políticas de flexibilización cuantitativa que provocaron la desestabilización de las entradas de capital a corto plazo para muchos países en desarrollo. Por el contrario, las autoridades europeas insistieron en imponer duras políticas de austeridad que arrastraron a la recesión primero los países de la periferia de la zona euro y, después, los países del centro de la zona euro. Incluso ahora, cuando parece que la recesión económica toque a su fin, las autoridades europeas tienen la intención de continuar aplicando estas mismas políticas en el futuro.

Las medidas impuestas por la Comisión Europea no solo han provocado una creciente polarización social en Europa, sino que también han contribuido a profundizar un proceso de reestructuración industrial. La introducción del euro en 1999 supuso un gran reto para los países del sur de Europa que antes habían podido compensar la inflación por encima del nivel de Alemania mediante devaluaciones periódicas. Cerrada esta opción, la introducción del euro fomentó un proceso de desindustrialización de países como Italia, España y Portugal. Este proceso de desindustrialización se ha acelerado a causa de la ola actual de políticas de austeridad que, al reducir la demanda local, ha provocado todavía un mayor declive de la capacidad industrial. Al mismo tiempo, en Europa del Este, donde muchas industrias se enfrentaban a la intensificación de la competencia tras el acceso a la UE en 2004, conglomerados alemanes importantes han consolidación sus cadenas de suministro para aprovecharse de la mano de obra barata. En 2013, las empresas alemanas representaron por primera vez más del 50 % de los coches producidos en Europa.

La crisis también ha desempeñado una función importante asegurando un cambio en la distribución de la renta en Europa. La Comisión Europea insistió en los recortes salariales en el sector público como condición para prestar apoyo financiero a los Estados miembros. Al mismo tiempo, la tasa más elevada de paro debilitó la posición negociadora de los trabajadores en muchos países. Por consiguiente, en la mayor parte de los países que no pertenecen al núcleo de la zona euro, los salarios reales han disminuido, y más todavía en la periferia de la zona euro y en gran parte de la Europa del Este. Como consecuencia de las exigencias de la UE, se ha pedido, además, a los Estados miembros que recorten los programas de bienestar y el número de personas que pueden optar a ellos.

Además, la crisis ha venido acompañada de un aumento de la jerarquía entre los Estados miembros de la UE. La posición de los países nórdicos, especialmente de Alemania, se ha fortalecido marcadamente gracias a sus amplios superávits financieros. Mientras tanto, la posición de los Estados del sur se ha debilitado y grandes áreas de la política económica han sido dictadas efectivamente por Bruselas. Los estados del este, por su lado, continúan ocupando una posición relativamente marginal.

Las actividades de la Comisión Europea han continuado caracterizándose por un déficit democrático grave y una falta de transparencia. A pesar de la determinada retórica habitual sobre la necesidad de fomentar la apertura, las decisiones clave se toman en reuniones a puerta cerrada de las que no se da cuenta ni a los parlamentos nacionales ni al Parlamento Europeo y en las que, sin embargo, los *lobbies* empresariales fuertes ejercen una influencia considerable. Cuando no es posible alcanzar un acuerdo mediante las estructuras formales del Consejo Europeo, estas se eluden con la creación *ad hoc* de nuevos agrupamientos. Es preocupante que muchos Estados miembros hayan experimentado un giro hacia la derecha de sus gobiernos en los últimos años, lo que probablemente quedará reflejado en la elección de los nuevos miembros de la Comisión que se enviarán a Bruselas en 2014. Quizás sea más inquietante que, en algunos países, los partidos de derechas (y en otros países los partidos neofascistas) han podido capitalizar la desafección generalizada hacia la Unión Europea y las políticas que Bruselas impone a los Estados miembros. Además, hay indicios de que la derecha se verá fortalecida en el Parlamento Europeo después de las elecciones de mayo.

A nivel internacional, la Unión Europea ha iniciado las negociaciones para establecer un nuevo gran acuerdo comercial y de inversiones con los Estados Unidos, una iniciativa que esquiva las negociaciones atascadas en la Organización Mundial del Comercio, en las que la UE y los EE. UU. han topado con la férrea oposición de los mayores países en vías de desarrollo. Puesto que los aranceles entre la UE y los EE. UU. ya son bajos, parece que las dos partes buscan, sobre todo, superar las regulaciones sociales y medioambientales no arancelarias y establecer nuevas normas internacionales que otros países se verán obligados a aceptar en el futuro. Sin embargo, continúan existiendo una serie de cuestiones controvertidas en las que quizá las dos partes no puedan llegar a un acuerdo.

En noviembre de 2013, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático reanudó sus deliberaciones en Varsovia. Aunque recientemente Filipinas había sido arrasada por un tifón devastador (el más fuerte que ha tocado tierra en la historia), hay muy pocos indicios de que se acuerde adoptar un compromiso serio para reducir el cambio climático global en la cumbre del clima que se celebrará en 2014.

Como en años anteriores, en este EuroMemorandum se ofrece un resumen de los desarrollos económicos clave de Europa en 2013, una crítica de las respuestas de las políticas económicas oficiales adoptadas por la Unión Europea y los Estados miembros y un esbozo de la base para alternativas políticas progresistas. Además de los capítulos habituales, en el EuroMemorandum de este año se incluye un análisis detallado de la política fiscal de Europa y de las propuestas para un Tratado Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre la UE y los EE. UU.

1. Política fiscal y monetaria

1.1 Europa se enfrenta a un crecimiento débil y una tasa de desempleo elevada

Después de la crisis económica y financiera global que se produjo entre 2007 y 2008, la actividad económica de la Unión Europea (UE) registró un breve período de expansión en 2010 y 2011, pero el inicio de la crisis de la deuda de la zona euro provocó una nueva caída a finales de 2011. Parece que a lo largo de 2013 la recesión económica de la UE ha llegado a su fin, pero la producción todavía se sitúa por debajo del nivel de 2008. Además, el proceso de polarización en Europa ha continuado avanzando rápidamente, ya que el empleo y los ingresos continúan deteriorándose en muchos países.

En los países del núcleo de la zona euro del norte de Europa, la mayoría de las economías volvieron a crecer en 2013 y, a excepción de Finlandia y los Países Bajos, alcanzaron niveles de crecimiento superiores a los que había antes del estallido de la crisis (véase tabla 1.1). La tasa de desempleo se situó por debajo de la media de la UE (11 %) en todos los países salvo Francia, aunque el desempleo juvenil doblaba este porcentaje en algunos países. Los salarios reales también empezaron a aumentar en la mayor parte de países. La recuperación ha sido más notoria en Alemania, donde la tasa oficial de desempleo ha caído a un poco más del 5 %.²

En contraste, el crecimiento volvió a contraerse en 2013 en todos los países periféricos de la zona euro excepto en Irlanda. Además, Grecia registró su sexto año consecutivo de caída. En este grupo de países, el crecimiento se sitúa por debajo de los niveles anteriores de las crisis, ya que ha caído un 5 % en Irlanda, un 6 % en España, un 8 % en Italia y Portugal y un 23 % en Grecia, con una disminución comparable de los salarios reales. En estos países, las tasas oficiales de desempleo son muy elevadas y superan el 25 % en España y Grecia, donde el desempleo juvenil se sitúa por encima del 55 %.

Entre los nuevos países más pequeños de la zona euro, Chipre se vio obligado a pedir ayuda financiera a la UE en marzo de 2013 debido a una crisis de su sistema bancario sobredimensionado. Después de la imposición de condiciones estrictas, el producto y los salarios reales cayeron casi un 9 % a lo largo del año y la tasa de desempleo aumentó fuertemente. Eslovenia, que también se enfrentó a una dura crisis bancaria en 2013, introdujo fuertes recortes en el gasto, que provocaron una mayor caída del crecimiento ese mismo año e hicieron que la caída total desde el inicio de la crisis se acercara al 10 %.

En los países fuera de la zona euro de Europa del este, la mayor parte de economías registró crecimiento en 2013, aunque este todavía se sitúa por debajo de los niveles de 2008 en todos los países excepto Polonia. La tasa de desempleo es aproximadamente la media de la UE y, aunque los salarios reales empezaron a recuperarse en 2013, se mantuvieron entre un 10 y un 15 % por debajo del nivel anterior a la crisis en la mitad de los países de este grupo. Los países fuera de la zona euro del norte de Europa registraron algún crecimiento y una

² La tasa oficial de Alemania oculta la aparición, en los últimos diez años, de un sector significativo con una remuneración baja. Se calcula que este sector es algo más del 20 % de la mano de obra y que muchos trabajadores trabajan involuntariamente a tiempo parcial.

tasa de desempleo inferior a la media en 2013, pero solo Suecia alcanzó niveles de crecimiento y de salarios reales superiores a los que había antes de la crisis.

Tabla 1.1: Indicadores de crecimiento de la producción, el desempleo y los salarios en la UE

		Crecimiento PIB 2012- 2013, %	Crecimiento PIB nivel máximo- 2013, %	Desempleo, julio 2013, %	Desempleo juvenil, julio 2013, %	Crecimiento salario real, 2012-2013, %	Crecimiento salario real, nivel máximo- 2013, %
	Zona euro (17)	-0,4	-1,9	12,0	23,8	0,3	-0,7
	UE (28)	-0,1	-1,5	10,9	23,4	0,2	-0,4
Núcleo de la zona euro	Austria	0,6	2,3	4,8	9,1	-0,2	-1,9
	Bélgica	0,0	1,1	8,7	23,7	1,0	1,0
	Finlandia	0,3	-2,8	8,3	20,0	1,3	1,4
	Francia	-0,1	0,5	11,0	25,8	-0,3	0,5
	Alemania	0,4	2,9	5,2	7,8	0,8	2,5
	Luxemburgo	0,8	0,8	5,9	18,2	0,5	-1,0
	Países Bajos	-0,8	-2,8	7,0	11,5	-0,8	-2,3
Periferia de la zona euro	Grecia	-4,2	-23,4	27,6	57,3	-6,2	-22,1
	Irlanda	1,1	-5,0	13,7	28,5	-1,0	-3,5
	Italia	-1,3	-8,1	12,1	39,7	-0,4	-3,6
	Portugal	-2,3	-7,9	16,6	37,3	2,6	-6,4
	España	-1,5	-6,4	26,3	55,9	-0,3	-6,9
Nueva zona euro	Chipre	-8,7	-10,9	16,4	38,6	-8,3	-9,1
	Estonia	3,0	-1,9	7,9	15,7	2,3	-2,4
	Malta	1,4	4,6	6,4	13,4	0,0	-1,8
	Eslovaquia	1,0	5,5	14,1	32,6	-0,2	-4,4
	Eslovenia	-2,0	-10,1	10,4	25,0	-1,9	-4,2
Países nórdicos fuera de la zona euro	Dinamarca	0,7	-3,6	6,9	12,0	-0,1	-2,2
	Suecia	1,5	6,6	7,8	23,0	1,9	3,0
	Reino Unido	0,6	-1,9	7,6	20,9	0,6	-3,2
	Bulgaria	0,9	-1,7	12,9	28,8	1,8	7,8
	Croacia	-1,0	-11,8	16,9	52,0	0,9	1,2
Europa	República Checa	-0,4	-2,1	6,9	18,6	-0,4	1,3
Oriental fuera de la zona euro	Hungría	0,2	-5,4	10,2	27,7	-3,1	-13,7
	Letonia	3,8	-8,8	11,4	19,7	1,2	-8,9
	Lituania	3,1	-2,1	12,2	23,1	2,1	-14,8
	Polonia	1,1	13,6	10,4	26,2	1,2	-0,1
	Rumanía	1,6	-3,5	7,5	23,2	1,7	-11,8

Fuente: PIB y desempleo: Eurostat (octubre 2013); salarios reales: Ameco (mayo 2013). El nivel máximo corresponde al año con el nivel más alto después de 2007.

Las previsiones de la Comisión Europea y del Fondo Monetario Internacional anticipan una reanudación del crecimiento económico de la EU en 2014, aunque se espera que este sea débil y no se prevé que la tasa de desempleo caiga significativamente. Los países más afectados por la crisis de la zona euro tienen ahora niveles excepcionalmente elevados de

deuda pública que serán una gran carga para la reactivación.³ La perspectiva para muchas de las economías de la UE es, por tanto y en el mejor de los casos, un largo período de crecimiento débil y tasa de desempleo elevada. Además, los países más golpeados por la crisis, como Grecia y Chipre, deberán afrontar un futuro especialmente sombrío.

Los grandes desequilibrios por cuenta corriente que tuvieron un papel importante provocando la crisis de la zona euro se redujeron considerablemente en 2013.⁴ Los déficits de Grecia y Portugal prácticamente se eliminaron, mientras que Italia y España generaron, de hecho, un superávit. Sin embargo, con la excepción parcial de Portugal, esto fue debido sobre todo a una disminución de las importaciones a causa de las bruscas caídas de la producción y no tanto a una reactivación significativa de las exportaciones. En Alemania, por contra, el crecimiento económico fue empujado por las exportaciones. Además, el país continuó generando un enorme superávit por cuenta corriente —que se espera que alcance los 170 millardos⁵ de euros (6,3 % del PIB) en 2013— del que aproximadamente la mitad correspondió al comercio fuera de la UE. Se espera que el conjunto de la UE genere un superávit de más de 200 millardos de euros en 2013 (1,6 % del PIB), aproximadamente el doble que en 2012, lo que marca una ruptura clara con los primeros años, cuando la cuenta corriente de la UE estaba más o menos en equilibrio. Este hecho se explica, en parte, por las economías claramente apoyadas en las exportaciones de Alemania, los Países Bajos y Suecia, pero también, en gran parte, por la gran contención de la demanda en buena parte de Europa.

En el sector financiero, la crisis aguda que se desarrolló en la zona euro en 2012 se frenó en 2013, principalmente gracias al programa de Transacciones Monetarias Directas (Outright Monetary Transactions) del Banco Central Europeo (BCE). Anunciado originalmente en septiembre de 2012, este programa se proponía realizar compras ilimitadas de los bonos de cualquier Estado de la zona euro amenazado por la especulación. Aunque en realidad en BCE todavía no ha intervenido, su clara voluntad de hacerlo hizo disminuir significativamente las tasas de interés de los bonos de todos los Estados periféricos de la zona euro en el primer semestre de 2013, aunque estas continúan siendo considerablemente más elevadas que las de Alemania y Francia.⁶

La situación financiera, no obstante, se ha mantenido extremadamente frágil. Las compras transfronterizas de bonos gubernamentales han disminuido y se ha producido una fragmentación significativa de los mercados financieros de la zona euro en mercados nacionales. En varios países de la periferia de la zona euro, particularmente Italia y España, las nuevas emisiones de bonos gubernamentales han sido adquiridas casi en su totalidad por los bancos nacionales. Si los bancos vuelven a verse obligados a pedir ayuda al Estado, como es bastante posible que suceda en algunos países, aumentará considerablemente la probabilidad de una interacción peligrosa entre una crisis bancaria y una crisis de la deuda

³ Según las cifras de la OCDE de junio de 2013, la deuda pública pendiente era del 97,8 % del PIB en España, del 129,3 % en Irlanda, del 142,8 % en Portugal, del 143,6 % en Italia y del 183,7 % en Grecia (OCDE, *Perspectivas de la economía mundial*, n.º 93, base de datos).

⁴ AMECO, Balance of current account with the rest of the world, mayo de 2013.

⁵ Miles de millones. Nota de la traductora

⁶ Incluso los rendimientos de los bonos griegos, que se habían situado al 29,2 % a principios de 2012, habían caído al 9,1 % en mayo de 2013; los bonos de Portugal cayeron del 13,8 % al 5,5 %; las tasas de España y Portugal, que habían estado rozando el nivel crítico del 7 %, bajaron hasta aproximadamente el 4 %. (Eurostat)

soberana. Entretanto, los bancos europeos continúan limitados por su gran morosidad, que se calcula que asciende al menos a 1 trillón de euros. Según el Banco de Pagos Internacionales, los bancos continuaron reduciendo sus préstamos en 2013, no solo en la zona euro, sino también en Europa Oriental, donde una gran parte del sistema bancario es propiedad de instituciones con sede en Europa Occidental.

Las condiciones financieras de Europa se han visto también afectadas por los desarrollos en EE. UU. En mayo de 2013, la Reserva Federal indicó que estaba considerando "incidir" en su programa a gran escala de compras de valores, oficialmente conocido como flexibilización cuantitativa. La noticia provocó una reacción inmediata en los mercados financieros y las tasas de interés a largo plazo de los EE. UU., que habían sido excepcionalmente bajas, empezaron a aumentar, lo que, a su vez, ha tenido un impacto en las tasas a largo plazo de Europa. La tasa de los bonos alemanes creció de la tasa más baja de todos los tiempos, un 1,2 % en abril, hasta alcanzar el 1,9 % en septiembre, a la vez que los otros países de la zona euro subieron al mismo ritmo.

A medida que las tensiones financieras de la zona euro disminuyeron un poco en 2013, la perspectiva de Grecia —o incluso de España— de abandonar la unión monetaria también disminuyó, aunque se dijo que se había amenazado Chipre con la exclusión real si no cedía ante las condiciones de la UE en el momento de la crisis bancaria del país. Sin embargo, el impacto de las duras condiciones impuestas a los países periféricos, junto con las estrictas normas presupuestarias que se imponen a todos los Estados de la zona euro, ha provocado un aumento notable del descontento social con el proyecto de integración monetaria. Se ha llegado al punto en el que incluso algunos economistas progresistas que antes apoyaban el proyecto ahora cuestionan si, en las condiciones actuales, la pertenencia continuada a la unión monetaria es tolerable.⁹

1.2. Las políticas económicas de la UE son un obstáculo clave para la recuperación

La recesión de las economías de la zona euro que siguió al estallido de la crisis de la deuda en 2010 se debió, sobre todo, a las políticas fiscales sumamente restrictivas impuestas a los Estados miembros por parte de la Unión Europea. Estas políticas han sido fomentadas, en particular, por los gobiernos de Alemania y de un pequeño grupo de países nórdicos al que también pertenecen los Países Bajos y Finlandia. Sin embargo, como consecuencia de las acciones de la Comisión Europea, muchos gobiernos nacionales se han visto obligados a aplicar recortes en el gasto para los que no habrían podido garantizar el apoyo político nacional. Se demostró que la esperanza de que el gobierno del presidente Hollande en Francia lideraría un bloque de oposición junto con España e Italia era bastante infundada.

Los déficits fiscales se incrementaron en toda la Unión Europea tras la crisis de 2007 y 2008 como consecuencia de tres factores principales: los gastos elevados para rescatar bancos, el

⁷ Según PwC, la morosidad bancaria en 2012 se registró principalmente en Alemania (179 millardosde euros), Reino Unido (164 millardos de euros), España (167 millardos de euros), Irlanda (135 millardos de euros), Italia (125 millardos de euros), Francia (125 millardos de euros), Países Bajos (57 millardos de euros) y Grecia (56 millardos de euros). (PwC, *European Portfolio Advisory Group: Market Update*. octubre de 2013).

⁸ BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES. *Informe trimestral del BPI*. Junio de 2013, p. 15-19.

⁹ Véase, por ejemplo, MAZIER, Jacques; PETIT, Pascal. «In search of sustainable paths for the Eurozone in the troubled post-2008 world». En: *Cambridge Journal of Economics*, 2013, vol. 37, p.513-523.

aumento del gasto gubernamental para contrarrestar la caída del crecimiento y una reducción brusca de los ingresos fiscales. Se han impuesto recortes fiscales especialmente estrictos en los países de la periferia de la zona euro como parte de las condiciones asociadas a los paquetes de rescate de la UE; este dinero se utilizó en gran medida para pagar deudas a los bancos del norte de Europa. Sin embargo, las nuevas y exigentes normas presupuestarias de la UE (véase capítulo 3) han forzado también a los gobiernos de los demás Estados miembros a recortar el gasto.

La caída generalizada de la actividad económica que siguió a los recortes fiscales provocó la reducción de los ingresos fiscales, lo que dificultó aún más que los países cumplieran los objetivos de déficit. En medio de una creciente resistencia política a que se realizaran más recortes en muchos Estados miembros, en abril de 2013 incluso el presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, advirtió que la austeridad se estaba aproximando a su límite político. De manera algo inesperada, y para disgusto del comisario europeo de finanzas, una evaluación realizada por el Fondo Monetario Internacional de los préstamos conjuntos con la UE a Grecia concluyó que se habían subestimado seriamente los efectos negativos que las condiciones tendrían en la economía del país. ¹⁰

En la práctica, a menudo los países no han podido cumplir los objetivos de reducción de déficit. En 2013 tuvieron que garantizarse ampliaciones a Grecia y Portugal en abril y a España, Francia, Países Bajos y Bélgica en mayo. No obstante, el compromiso fundamental de las autoridades de la UE de imponer ajustes basados en la consolidación fiscal permaneció invariable. De hecho, el nuevo presidente del grupo de ministros de Finanzas del euro, el ministro de Finanzas holandés Jeroen Dijsselbloem, ha argumentado que en el futuro solo debe permitirse más tiempo para cumplir los objetivos de déficit a los países que implementen las demandas de la UE.¹¹

El énfasis en las restricciones fiscales ha llevado también al primer recorte de la historia del presupuesto a largo plazo de la UE. Ante la insistencia de los halcones del gasto, liderados por el Reino Unido y Alemania, los jefes de Gobierno acordaron en la cumbre de febrero de 2013 que el Marco Financiero Plurianual de la UE para el período entre 2014 y 2020 debe reducirse de los 1.033 millardos¹² de euros propuestos por la Comisión a 960 millardos de euros. Las principales reducciones se llevarían a cabo mediante recortes de proyectos infraestructurales que tenían el objetivo de estimular el crecimiento. En al cumbre europea de junio de 2013 se acordó que debían dedicarse 6.000 millones de euros a combatir el nivel alarmantemente elevado de desempleo juvenil de la UE; sin embargo, este acuerdo implicaba la redistribución de los fondos existentes y no un gasto adicional.

El programa de Transacciones Monetarias Directas del BCE cumplió una función clave en la estabilización de los mercados de bonos gubernamentales cuando se lanzó en 2012 y continuó siendo así en 2013, como se ha comentado antes. Aun así, la propuesta acordada en junio de 2013 para romper el vínculo vicioso entre la crisis bancaria y la crisis de la deuda soberana permitiendo a los bancos recapitalizarse mediante empréstitos directos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) se abandonó en enero de 2013. Alemania y otros

¹⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. «Greece: Ex post analysis of exceptional access under the 2010 Stand-By arrangement». En: *Informe País del FMI*, n.º 13/156, junio de 2013.

¹¹ «Eurozone budget leniency criticised». En: *Financial Times*, 29 de octubre de 2013.

¹² Miles de millones. *Nota de la traducción*.

países presionaron con éxito para que los gobiernos nacionales tuvieran la obligación de participar en el MEE o garantizar el MEE contra las pérdidas; además, establecieron que el apoyo del MEE a los bancos debe limitarse a un máximo de 60 millardos de euros.

El BCE redujo su principal tipo de interés de 0,75 % a 0,5 % en mayo de 2013 y a 0,25 % en octubre de ese mismo año, a pesar de que, como en ocasiones anteriores, se señala que los dos miembros alemanes del comité de política monetaria se opusieron a los movimientos en ambos casos. Sin embargo, la zona euro se enfrenta a una gran presión deflacionaria. En octubre de 2013, la tasa anual de inflación en la zona euro bajó hasta el 0,7 %, muy por debajo del objetivo oficial del 2 %. Los préstamos bancarios caen e incluso el FMI ha pedido al BCE que considere realizar otro recorte de los tipos de interés. Más importante, mientras que el BCE prestó a los bancos aproximadamente 1.000 millones de euros a través de créditos a tres años, con intereses bajos y sin condiciones a finales de 2011 y principios de 2012, sigue todavía limitado por la prohibición profundamente conservadora de prestar directamente a los gobiernos, algo que ha representado un papel importante en el fomento de la reactivación económica de EE. UU. y Reino Unido.

Dada la rígida adhesión de la UE a los principios neoclásicos de que el presupuesto gubernamental debe ser equilibrado y la política monetaria debe centrarse exclusivamente en la estabilidad de los precios, se espera que los salarios soporten todo el peso de los ajustes. Bajo la presión de la elevada tasa de desempleo, los costes salariales unitarios han disminuido en algunos países, sobre todo en Grecia e Irlanda. Mientras que los responsables políticos recomiendan encarecidamente la llamada flexibilidad salarial, que muchos empresarios aplauden, esta alimenta las fuerzas deflacionarias que ya azotan gran parte de Europa.

1.3. Hacia el plena empleo con trabajos decentes

La introducción del euro y la creación de un espacio monetario único en Europa ofrecen la posibilidad de establecer un mayor control democrático sobre la política económica y de hacer frente al dominio de los grandes bancos y las corporaciones no financieras que han llegado a dominar los mercados financieros privados. El problema principal no es que haya una política monetaria única para unos países que son, de algún modo, bastante distintos. Por el contrario, los problemas son, por un lado, el planteamiento profundamente conservador del BCE con relación a la política monetaria y, por el otro, la ausencia total de un enfoque europeo activo respecto a las políticas presupuestaria, salarial e industrial.

La política presupuestaria está dominada por la afirmación errónea de que, si no existe el déficit presupuestario, el sistema del mercado se ajustará por sí solo para generar crecimiento y empleo. En lugar de centrarse en los recortes de gasto, la política gubernamental debe fomentar activamente el empleo en trabajos social y ecológicamente deseables con lo que la Organización Internacional del Trabajo describe como trabajo decente. Para conseguirlo, debería liberarse a los gobiernos de la zona euro de las limitaciones extremadamente restrictivas impuestas por el Pacto Presupuestario. El impacto social y económicamente regresivo de los recortes en los gastos públicos debe terminar y hay que fortalecer la prestación de unos servicios públicos de educación y sanidad de alta calidad. Los niveles más elevados de gasto gubernamental deberán financiarse revirtiendo

¹³ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2013, p. 20.

los recortes recurrentes del sistema tributario que se han producido en toda Europa en los últimos 20 años.¹⁴

Los desequilibrios por cuenta corriente que hay entre los países europeos, especialmente en los que pertenecen a la zona euro, deben reducirse. La reducción actual de los déficits es más una consecuencia temporal de la disminución del crecimiento que un cambio sostenible hacia unas relaciones más equilibradas. Como parte de un cambio hacia unas cuentas corrientes más equilibradas, la presión para realizar ajustes no debe aplicarse solo a los países con déficit, como ocurre en la actualidad. Los países con superávit deben verse también obligados a hacer ajustes mediante la adopción de políticas macroeconómicas más expansivas.¹⁵

La política presupuestaria debe fortalecerse a nivel europeo para complementar la política monetaria común. Con este fin, el presupuesto de la UE no debe reducirse, tal como está planificado en la actualidad, sino aumentarse. Para que el presupuesto de la UE tenga un impacto significativo en la gestión del nivel de crecimiento y empleo en Europa, este debe incrementarse de su nivel actual de aproximadamente el 1 % del PIB de Europa a un mínimo del 5 %.

La financiación de los déficits gubernamentales de la zona ero debe mutualizarse con la creación de eurobonos de emisión conjunta. En la actualidad, cada gobierno nacional se enfrenta al euro como si fuera una divisa extranjera sobre la que no ejerce ninguna soberanía, lo que supone un gran paso atrás con respecto a la posición de los años de la posguerra, cuando los gobiernos, durante un tiempo, gozaron de capacidad de gestionar sus economías nacionales. Los eurobonos emitidos conjuntamente eliminarían la capacidad de los inversores financieros de especular contra los bonos de los países más débiles, lo que empujó sus tipos de interés hasta niveles prohibitivos y los obligó a pedir ayuda a la UE. Al mismo tiempo, generó grandes flujos de capital procedentes de los países periféricos de la zona euro hacia los países del núcleo —en particular Alemania— que, por consiguiente, se beneficiaron de los tipos de interés a largo plazo más bajos de la historia.

La deuda pública existente en algunos Estados miembros es elevada e insostenible, actúa como un freno insuperable del desarrollo económico y, en cualquier caso, nunca podrá devolverse completamente. Con el objetivo de aliviar estos países de la carga que suponen unos niveles excepcionalmente elevados de deuda pública, debe llevarse a cabo una auditoría de la deuda —como se hizo por primera vez en Ecuador— para determinar qué deudas de un país son legítimas y cuáles deben cancelarse.

La política monetaria del Banco Central Europeo debe someterse a control democrático e integrarse en el proceso de toma de decisiones de la UE. En la actualidad, la renovada independencia del BCE es aplicable a las instituciones gubernamentales pero no es independiente de las instituciones financieras privadas, con las que interacciona a diario y cuya supervivencia fue la principal prioridad durante las fases más críticas de la crisis financiera. En lugar de obsesionarse con la estabilidad de los precios, la política del BCE debe

¹⁴ Este punto se analiza más detalladamente en el capítulo 4.

¹⁵ En noviembre de 2013, la Comisión Europea anunció planes para investigar el superávit de la cuenta corriente de Alemania por superar los límites acordados de la UE; sin embargo, hay pocas expectativas de que esta investigación tenga consecuencias serias.

estar dirigida a garantizar una provisión de crédito adecuada a tipos de interés bajos para fomentar la inversión y el empleo.

En el ámbito de la política salarial y de empleo, la incesante presión a la disminución de salarios en muchos países debe reemplazarse por una política de ampliación de la generalización de la negociación colectiva. La diferencia entre el crecimiento de la productividad del trabajo y el crecimiento de los ingresos reales que ha tenido lugar en muchos países europeos desde los años ochenta —Francia es una de las pocas excepciones— debe eliminarse. Un incremento ordenado de los salarios puede contribuir a vencer la debilidad de la demanda doméstica de Europa, además de estimular una mayor justicia social, en particular debe invertirse el aumento generalizado de los empleos precarios y mal pagados. Con el fin de combatir el desempleo y, al mismo tiempo, facilitar un cambio hacia un estilo de vida que no esté dominado por el trabajo remunerado y en el que la atención a la infancia sea cada vez más compartida por hombres y mujeres, la semana laboral normal debe reducirse —inicialmente a un objetivo de 30 horas semanales— sin que se produzca una pérdida de salario.

2. Política financiera y bancaria

2.1. La crisis financiera no se ha resuelto

Cinco años después de la quiebra de Lehman Brothers, la crisis financiera de la UE no se ha resuelto. El sistema bancario continúa siendo frágil a pesar del gran volumen de liquidez suministrada por el Banco Central Europeo (BCE). Los bancos europeos continúan estando infracapitalizados. La situación del sector bancario es crítica en algunos países, especialmente en España.

El proyecto de unión bancaria: ¿una nueva huida hacia delante?

A mediados de 2012, en pleno auge de la crisis de la zona euro, con dudas acerca de la solidez de los bancos españoles y miedo a que Grecia y España pudieran salir de la zona euro, en la Comisión surgió la propuesta de una unión bancaria como un nuevo proyecto europeo que podría contribuir a resolver la crisis.

La propuesta de unión bancaria consta de tres pilares:

- 1. El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) otorga al BCE la responsabilidad de supervisar los bancos europeos más grandes e importantes y debe ser una realidad en noviembre de 2014. Los argumentos a favor de este mecanismo supervisor fueron los mismos que para un banco central independiente. Los bancos, como el dinero, deben escapar del dominio nacional y político y ser confiados a expertos europeos. La implementación de la unión bancaria permitirá que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) recapitalice directamente los bancos y, así, rompa el círculo vicioso entre los bancos y la deuda soberana. Se crearán una Junta Supervisora y servicios independientes dentro del BCE para evitar un conflicto entre la supervisión bancaria y los objetivos de la política monetaria.
- 2. En junio de 2012 la Comisión Europea propuso el Mecanismo Único de Resolución (MUR), que fue aceptado por el Consejo en junio de 2013, pero todavía requería la aprobación del Parlamento Europeo. El sistema tiene cinco pilares. Los bancos deben establecer estrategias para recuperarse o incluso desmantelarse en caso de crisis. Las autoridades bancarias europeas deben tener poder para intervenir e implementar planes de recuperación y sustituir a los directivos de bancos si un banco no cumple los requerimientos mínimos de capital. Las autoridades nacionales de resolución podrán tomar el control de un banco con problemas y emplear instrumentos de resolución como la transferencia de actividades, la creación de un banco malo o un aval (bail-in), mecanismos por el que las pérdidas serán soportadas primero por los accionistas, luego por los bonos subordinados, seguidos de los bonos de categorías más altas y, por último, por los depósitos superiores a 100.000 €. Se requerirá a los bancos que dispongan de fondos propios suficientes y pasivos computables expresados como un porcentaje de los pasivos totales de la institución. Los Estados miembros deben establecer un fondo de resolución, que ha de alcanzar el 0,8 % de los depósitos cubiertos. Así, en principio, los contribuyentes no tendrían que pagar por los bancos insolventes. En julio de 2013, la Comisión propuso una mayor centralización del MUR mediante la creación de una Junta de Única de Resolución (JUR).

3. Un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) debe garantizar los depósitos de hasta 100.000 €. La crisis ha mostrado la contradicción entre la estructura internacional de los bancos y la naturaleza nacional de las garantías de depósitos. Este problema era especialmente grave en países como Irlanda o Chipre, donde los sistemas bancarios estaban sobredimensionados. Había dos maneras de planteárselo: establecer un sistema común de garantía de depósitos a escala europea o bien establecer límites al tamaño del sector bancario de cada país. La Comisión prefirió la primera solución.

La crisis bancaria de Chipre

La bancarrota y el rescate de los bancos de Chipre en marzo de 2013 provocaron la toma de decisiones caóticas por parte de las autoridades europeas. Chipre es un paraíso fiscal con un sector bancario extremadamente sobredimensionado que actuaba como una enorme máquina de blanqueo de dinero para la oligarquía rusa. Al principio, se propuso rescatar a los inversores e imponer las pérdidas a todos los depositantes sin negociaciones ni lagunas. Sin embargo, la decisión de penalizar los depósitos de la gente normal —entre ellos muchos pequeños ahorradores griegos— que había transferido su dinero a Chipre fue ampliamente criticada. En un principio, las autoridades europeas propusieron que los depositantes de menos de 100.000 € deberían asumir una pérdida del 6,75 %, mientras que aquellos que tuvieran depósitos superiores a 100.000 € deberían asumir una pérdida del 9 %. Sin embargo, esta medida habría acabado con la confianza en los sistemas bancarios de toda Europa, ya que no respetaba el principio de una garantía para los depósitos inferiores a 100.000 €. Al final, el Parlamento chipriota rechazó las propuestas de la Troika y, por tanto, los depósitos inferiores a 100.000 € quedaron excluidos del paquete.

El acuerdo de libre comercio entre la UE y los EE. UU.: una amenaza para la estabilidad financiera

Las negociaciones bilaterles para un acuerdo de libre comercio e inversión entre la UE y los EE. UU. (TTIP/ATCI)) empezaron en junio de 2013. La liberalización de los servicios financieros, que forma parte de las negociaciones, es algo que podría tener implicaciones peligrosas para la regulación financiera, la recaudación de impuestos y la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Las propuestas darían más derechos y protección a la industria financiera, pero debilitarían la protección a la estabilidad financiera y a los consumidores. Es probable que las negociaciones lleven al mínimo común denominador en materia de regulación financiera. Una cuestión particularmente polémica es la propuesta de garantizar derechos de protección de gran alcance a los inversores financieros, lo que permitiría a los inversores solicitar una compensación a un mecanismo de arbitraje por haber dañado sus intereses (para leer más sobre el ATCI, véase el capítulo 7).

2.2. Las reformas no cambian el paradigma financiero dominante

Existe una larga lista de propuestas de política económica sobre las que hay que tomar decisiones. Aun así, la velocidad con la que los gobiernos de la UE han impuesto medidas de austeridad para calmar los mercados financieros contrasta claramente con la lentitud con la que avanzan las reformas financieras de la UE.

El Informe Liikanen sobre la regulación bancaria: protección de la banca universal

En el Informe Liikanen, publicado en octubre 2012 a petición de Michael Barneri, comisario de Mercado Interno, se abordaba la cuestión de los bancos que eran demasiado grandes para hundirse. Los 15 mayores bancos europeos, que el Consejo de Estabilidad Financiera incluye en la lista de Entidades Financieras de Importancia Sistémica (EFIS) a escala mundial, poseen activos equivalentes al 160 % del PIB de la UE. El problema no es solo el enorme tamaño de los bancos, sino también la interconexión y la complejidad de los bancos y los conglomerados financieros, junto con sus modelos de negocios. El objetivo general del Informe Liikanen es hacer que la banca comercial sea más segura y reducir la posibilidad de contagio. La propuesta principal es la separación obligatoria de las actividades comerciales particularmente arriesgadas en una entidad jurídicamente independiente, como una empresa de inversión, a la vez que la empresa de inversión y la entidad para los servicios financieros básicos se mantienen bajo el techo del mismo banco universal. El informe sigue la tradición europea de la banca universal y no extrae las conclusiones más evidentes de su análisis: dividir los grandes bancos en entidades mucho más pequeñas de modo que su quiebra no afecte a todo el sector y, de hecho, a la economía. Tampoco reconoce que la Ley Glass-Steagall de 1993, que imponía una separación estricta entre los bancos de depósitos y los bancos de inversión, fue un pilar clave de la estabilidad financiera en los EE. UU. durante más de 60 años. Aun así, a pesar de su alcance limitado, las reformas propuestas en el Informe Liikanen han sido retrasadas y bloqueadas por la industria financiera. Algunos gobiernos nacionales —en especial los gobiernos de Francia y Alemania— han adoptado sus propias reformas bancarias que son incluso más tímidas que las propuestas de Liikanen. Estas mínimas reformas nacionales, que se han implementado bajo la influencia de fuerte presión por parte del sector bancario, dificultarán todavía más una amplia reforma bancaria a escala de la UE.

Inconvenientes de la Unión Bancaria

La unión bancaria es un nuevo paso hacia el federalismo, con un centro fuerte y una despolitización de Europa gracias a la trasferencia de competencias de los Estados miembros a las autoridades europeas. No puede contrarrestar los principales inconvenientes de la unión monetaria: la ausencia de una «entidad de crédito de última instancia», que permite que los mercados financieros especulen sobre la posible bancarrota de los Estados; la ausencia de mecanismos que garanticen la solidaridad, el control o la coordinación que ha tenido como consecuencia la inseguridad de la divisa única, y la incapacidad de llevar a cabo una estrategia viable de salida de la crisis, lo que ha llevado a varios países a una recesión profunda y continuada, lo que ha debilitado aún más sus sistemas bancarios.

En teoría, desde luego sería más fácil y legítimo rescatar bancos bajo una única supervisión. Sin embargo, esta perspectiva apenas es útil en la crisis actual, cuando el problema es ayudar a los sistemas bancarios que ya tienen problemas de España, Chipre, Irlanda o Eslovenia.

Con las propuestas actuales, los gobiernos perderán su capacidad de influir en la distribución del crédito por parte de los bancos. Algunos lo consideran deseable («no debe haber influencia política en el suministro de crédito»), pero significará que los gobiernos perderán un instrumento importante de política industrial que podría emplearse, por ejemplo, para apoyar a las pequeñas y medianas empresas o para fomentar la transición ecológica.

Se anima a los bancos a diversificarse internacionalmente para reducir sus riesgos. No obstante, la crisis ha mostrado los peligros que entraña la diversificación cuando los bancos se aventuran en los mercados extranjeros. Las autoridades locales, regionales e incluso estatales ya no dispondrán de bancos especiales.

El proyecto del MUR retira todos los poderes a las autoridades nacionales, que estarían obligadas a obedecer las instrucciones de la Junta de Resolución Única. Las pérdidas de un banco serían soportadas por todos los países pertenecientes a la unión bancaria, lo que justificaría la existencia de un control único y centralizado. Según el proyecto, la Comisión y la JUR podrían imponer un plan de resolución a un banco sin el acuerdo de los gobiernos pertinentes. Esta propuesta, que supone un paso importante hacia el federalismo europeo, no fue aceptada ni siquiera por el Gobierno alemán, que, en el pasado, había estado a favor de reformas constitucionales encaminadas a una mayor unión política.

Además, no es seguro que el MUR pueda evitar la necesidad de protección de los contribuyentes en caso de que los bancos permanezcan interconectados y continúen siendo muy grandes. Si un banco sistémico se encuentra en una situación de dificultades financieras, será difícil transferir las pérdidas a otras instituciones crediticias sin que eso suponga un contagio. La alternativa sería, en primer lugar, reducir el tamaño de los bancos e imponer una separación estricta entre las actividades del mercado financiero y las actividades crediticias.

Los lobbies bloquean el Impuesto sobre Transacciones Financieras

En febrero de 2013, la Comisión Europea (CE) publicó un nuevo borrador de la Directiva del Impuesto sobre Transacciones Financieras (FTT/ITF). Mientras que la primera versión de la Directiva del ITF, publicada en septiembre de 2011, era para la UE27, este segundo borrador se ha negociado en el marco de la «cooperación mejorada», es decir, una coalición de las voluntades de solo once Estados miembros de la UE. Esta nueva directiva tiene dos características interesantes. Por un lado, la CE ha presentado un nuevo planteamiento para contrarrestar la evasión fiscal, el llamado planteamiento AAA (todos los instrumentos, todos los mercados, todos los actores [all instruments, all markets, all actors]), por el que se aplica el impuesto a las instituciones con sede en los Estados miembros participantes y a los instrumentos emitidos en esos Estados miembros, incluso cuando se comercializan fuera de la zona del ITF. Por otro lado, propone incluir la tributación de la actividad de recompra (repo), un mercado sistémico ignorado en propuestas reguladoras anteriores. La industria financiera se opuso enérgicamente a este borrador nuevo y más radical de la directiva de ITF. Algunos gobiernos, sobre todo el británico, llegaron a amenazar con emprender acciones legales contra la directiva de la CE si se violaban los intereses de su industria financiera. El Gobierno francés puso otras objeciones contra la directiva de la CE al afirmar que sus mercados de bonos perderían liquidez. Un ITF podría contribuir significativamente tanto a reducir los déficits gubernamentales como a limitar la especulación en los mercados financieros. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado un acuerdo.

2.3. Propuestas de políticas alternativas para poner las finanzas al servicio de la sociedad

Reformas bancarias: una propuesta alternativa

La zona euro necesita un sistema bancario fuerte capaz de financiar la recuperación económica. Sin embargo, Europa debe elegir claramente entre dos opciones. La primera opción, tal como se ha programado, implica la competencia directa entre todos los bancos de la zona euro, lo que supone eliminar los vínculos entre los prestatarios de un país (gobierno, autoridades locales, empresas y hogares) y los bancos nacionales. Según esta opción, los bancos deben poder intervenir libremente en los mercados financieros: deben poder proporcionar complejas herramientas de inversión y cobertura. Pero eso implica algunos riesgos. El primer riesgo es que quizás los bancos prefieran centrarse en actividades en los mercados financieros, si estas son más rentables, en lugar de dar crédito. El segundo riesgo es que los bancos podrían reducir sus actividades crediticias para lograr ratios de capital más elevados y como consecuencia de los mayores riesgos para sus acreedores si el banco entra en dificultades. El tercer riesgo es que, como consecuencia del vínculo continuado entre los bancos y los mercados financieros, la inestabilidad de los mercados financieros podría extenderse a la economía real.

En la segunda opción, que es la que apoyamos, las instituciones europeas deben adoptar el objetivo claro de reducir el peso de las finanzas en la economía. Hay que prohibir las actividades especulativas en el sistema bancario; tales actividades deben ser exclusivas de las instituciones especializadas que no tengan garantías gubernamentales. El coste de su financiación sería elevado, lo que reduciría su rentabilidad y sus operaciones.

Los bancos minoristas deben aislarse de los mercados financieros y centrarse en su negocio principal (crédito basado en una evaluación detallada para empresas, hogares y autoridades locales de sus países). Debe establecerse un límite al tamaño de los bancos privados. Hay que fomentar los bancos públicos y cooperativos. Debe fortalecerse la solvencia de los bancos mediante la prohibición de las operaciones especulativas y la introducción de una garantía por parte de los Estados nacionales, cuya deuda, a su vez, debería ser garantizada por el banco central. Un banco podría encontrarse con problemas si su país se encontrara en recesión y si las empresas o los hogares tuvieran dificultades para devolver sus deudas. No obstante, los Estados podrían rescatarlos, especialmente en los casos en el que el crédito suministrado por el banco estuviera en línea con la estrategia económica nacional (o europea).

Los bancos deben desarrollar una fuerte capacidad para financiar proyectos y asumir riesgos productivos, de acuerdo con criterios industriales, ecológicos y de ocupación. Los proyectos pueden ser regionales, nacionales o europeos. Además de su papel clave en la creación de dinero, el objetivo de los bancos debe ser reunir una gran parte de los ahorros europeos y compensarlos a intereses bajos pero garantizados. Los bancos deben desarrollar circuitos simples y cortos entre los ahorros de los hogares y los préstamos a los sectores productivos, las autoridades locales y los proyectos inmobiliarios, lo que daría otra dimensión a la unión bancaria.

Las opciones acerca de la organización del sistema bancario no pueden dejarse en manos del BCE, que está más interesado por el funcionamiento correcto de los mercados financieros que por las actividades en la economía real. Las dificultades actuales de los países del sur de

la zona euro parecen condenar toda la zona euro a una centralización completa de la regulación bancaria, cuyas consecuencias serán visibles dentro de algunos años. Existe un grave riesgo de que las medidas de emergencia introducidas por los países de la zona euro supongan el inicio de un camino peligroso, ya que muchas de las consecuencias se han analizado poco, como ocurrió antes de la introducción del mercado único o el tratado fiscal.

El BCE debe contribuir a la financiación de las necesidades reales

El BCE debe ampliar sus objetivos de política económica para que estos incluyan el crecimiento, la ocupación y la estabilidad financiera. La refinanciación de los bancos por parte del BCE debe ser condicional y selectiva y favorecer la inversión prioritaria en sectores como las energías renovables, el sector inmobiliario, el transporte público, la infraestructura de comunicación y la protección del clima. Además, el BCE debe asumir la función de entidad de crédito de última instancia con respecto a los gobiernos, del mismo modo que la Reserva Federal estadounidense y el Banco de Inglaterra.

Un Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF) con diversos tipos

El IFT no debe suavizarse. Debe ampliarse para que incluya el mercado de divisas y la negociación de alta frecuencia; además, el tipo impositivo tener diversos tipos. Eso permitiría que el impuesto contribuyera eficientemente a prevenir las burbujas.

Además del ITF, los reguladores deben tomar medidas para limitar el apalancamiento del sector financiero. Una política eficaz dispondría de pruebas preventivas para las innovaciones financieras, - comparables a las pruebas de seguridad en carretera de los coches o a los ensayos a los que se someten los nuevos fármacos nuevos-. El propósito de algunas innovaciones financieras, como las obligaciones de deuda garantizadas y las permutas de cobertura por incumplimiento crediticio, es ampliar aún más las garantías disponibles y ocultar el riesgo que implican.

Por último, existe la necesidad de tomar medidas eficaces para *restringir la influencia del* lobby *financiero* en Bruselas cerrando la puerta entre la Comisión y la industria financiera y presentar normas nuevas que introducirían *la responsabilidad personal de los banqueros y financieros* responsables de escándalos, fraude y actividades delictivas, como el blanqueo de dinero y la evasión fiscal. Los bancos nunca deberían ser «demasiado grandes para ser encarcelados».

3. La gobernanza de la UE¹⁶

3.1. El nuevo sistema de supervisión de la política económica

El Pacto presupuestario (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, (TSCG/TECG) y las regulaciones del 'Doble paquete' aceptados por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, han completado la introducción de controles centrales mucho más restrictivos de todos los aspectos de la política económica de los Estados miembros de la zona euro.

El «método Merkel», que ha provocado muchos cambios de gobernanza, trastorna por completo la división de competencias establecida entre la UE y los Estados miembros.¹⁷ Por ejemplo, en el Tratado de Maastricht queda claro que las cuestiones relativas a los salarios y a la negociación colectiva quedan reservadas a los Estados miembros individuales.¹⁸ Con el fin de eludir estas provisiones, los gobiernos se han visto persuadidos o presionados para ceder los poderes económicos mediante acuerdos gubernamentales o a través de tratados que, de hecho, consolidan un régimen de supervisión y control centrales.

La nueva normativa tiene relación tanto con los procedimientos como con el contenido fundamental de la formación de la política económica. Su intención clara es privar a los representantes electos del poder de elegir la política económica que consideren mejor para sus países y, en su lugar, imponer objetivos aritméticos muy duros. Así, el TECG añade a las normas ya existentes del Pacto de Estabilidad (déficits del sector público no superiores al 3 % del PIB; deuda total del sector público no superior al 60 %) una nueva norma que limita el déficit estructuralmente ajustado (el déficit corregido por el efecto de fluctuaciones económicas de alcance limitado) al 0,5 % del PIB.

A pesar de que el TECG dice defender «las prerrogativas de los parlamentos nacionales», deja claro que la norma sobre política fiscal está por encima de éstas. El traslado de esta norma a la legislación de los Estados miembros debe ser «a través de medios vinculantes, permanentes y preferiblemente constitucionales». Los Estados miembros no solo no tienen elección sobre esta norma, sino que tampoco la tienen sobre cómo corregir cualquier desviación de esta. En el TECG se especifica que la restricción fiscal para devolver el déficit a este objetivo debe «activarse automáticamente». Algunos de los cambios procedimentales impuestos a los Estados miembros deben, además, tener el efecto de restringir la influencia parlamentaria sobre la política económica. Un aspecto de las regulaciones del 'Doble

¹⁶ En esta sección parte de una crítica del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza que apareció en Les économistes atterrés. L'Europe mal-traité: Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives, LLL, 2012. Agradecemos a Klaus Dräger sus comentarios sobre un borrador anterior y su ayuda con la documentación.

¹⁷ Los elementos clave del «método Merkel» son: fortalecer los procedimientos intergubernamentales en las negociaciones durante la crisis; insistir en que solo la estrategia propuesta es factible, y, especialmente, obtener concesiones políticas y económicas a cambio de ayuda económica.

Las amplias directrices sobre política económica de 2011 ya exigían «reformas específicas» de los mercados laborales de los Estados miembros. Estas estrategias se han consolidado y ampliado en cambios de gobernanza posteriores. Sin embargo, hay que reconocer que los gobiernos de muchos Estados miembros han acogido bien la campaña de la UE para reducir los derechos laborales e intensificar la competencia en el mercado laboral. Para leer un estudio sobre los cambios recientes de la regulación del mercado laboral, véase Schömann, Isabelle; Clauwaert, Stefan. «The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise». En: *ETUI Working Paper*. 2012.04.

paquete' consiste en que ahora se exigirá a los gobiernos de los Estados miembros que envíen los borradores de sus presupuestos a la Comisión cada mes de octubre, antes de que se celebren los debates parlamentarios en los parlamentos respectivos. La Comisión emitirá sus comentarios en noviembre. Este muevo procedimiento se impone además del ya existente ciclo de supervisión de políticas (el «semestre europeo»), por el que cada primavera cada Estado miembro envía un Plan de Estabilidad o de Convergencia —que cubre las políticas macroeconómicas para los próximos cuatro años— y un Programa de Reforma Nacional —que cubre las privatizaciones, los cambios legislativos, etc.— para que la Comisión los evalúe y, a continuación, el Consejo apruebe las «recomendaciones específicas para cada país». En las recomendaciones se insiste implacablemente en la mayor consolidación fiscal, aunque también se cubren todos los aspectos de la política pública y se ejerce presión para que se produzca la apertura de los sectores de servicios y las empresas de bienes de servicios públicos a la competencia externa, una mayor «activación» de los desempleados, campañas de «eficiencia» en hospitales y gobierno local, etc.

En la actualidad, al menos doce países de la unión monetaria están sujetos a un procedimiento de déficit excesivo (PDE) en los cuales, si los «consejos» de la Comisión se cumplen de manera insuficiente, puede conducir a sanciones. El 'Doble paquete' endurece los procedimientos PDE y vincula las restricciones macroeconómicas a «reformas estructurales» al exigir a los Estados sujetos a un PDE a participar en «programas de asociación económica» en los que se especifican medidas que se consideran «instrumentales para una corrección efectiva y duradera del déficit excesivo». Es improbable que las políticas correspondientes se relacionen con los objetivos formales de «Europa 2020» de la UE respecto a la reducción de la pobreza o la sostenibilidad ecológica, puesto que estos no contribuirían a la consolidación fiscal a medio plazo. Las medidas promovidas por los programas de asociación económica serán una continuación de las restricciones laborales, y de los ajustes en los servicios públicos y los servicios sociales.

A pesar de que, básicamente, el nuevo régimen de supervisión se ha completado, en la actualidad se está trabajando para reforzar el control. Por ejemplo, Jeroen Dijsselbloem, ministro de Finanzas holandés y presidente del grupo de ministros de Finanzas de la eurozona— propone relacionar cualquier ampliación de los plazos del FDE a la aceptación de las «reformas estructurales» recomendadas. De nuevo, la Comisión intenta condicionar todavía más el desembolso de fondos estructurales de la UE a la aceptación de los objetivos macroeconómicos. En las normas del 'doble paquete' se especifica también que las sanciones para los Estados miembros que no cumplan las normas reforzadas deben automatizarse tanto como sea posible. Si la Comisión decide perseguir al gobierno de un Estado miembro por transgresiones fiscales, se requerirá una mayoría cualificada de Estados miembros para bloquear el proceso. Eso implica que un simple acuerdo entre Francia y Alemania podría obligar al resto de países a aceptar esta acción legal, aunque los demás estuvieran unánimemente en contra. Igualmente, Alemania junto con los Países Bajos, Finlandia y Austria tendrían los votos suficientes para hacerlo.

La drástica restricción de los poderes de los parlamentos de los Estados miembros que se plasma en el nuevo régimen de la zona euro no se compensa de ningún modo con el refuerzo del Parlamento Europeo. En el TECG se prevén reuniones de los jefes de Estado y el Gobierno para hablar de su aplicación y las «reformas» económicas asociadas. El presidente del BCE debe ser invitado a estas reuniones; no obstante, en el tratado se especifica que el

presidente del Parlamento europeo (PE) «puede ser invitado» a asistir y, en caso de que asista, «puede invitársele a ser escuchado». El acta de la reunión deberá llegar al PE y se celebrará una conferencia con los parlamentarios de los Estados miembros y del PE para comentar cuestiones presupuestarias. La mayoría del PE consintió esta disminución de sus propias funciones y luchó para que las sanciones derivadas de procedimientos por déficit y desequilibrios excesivos sean más automáticas. 19

Para los países sujetos a la Troika (es decir, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, que conjuntamente negocian los préstamos destinados a los países azotados por la crisis), después de haber recibido una financiación de emergencia, no hay ningún límite cuanto a la interferencia con sus sistemas social y económico. Por ejemplo, en el último memorándum de entendimiento (2012) entre Grecia y la Troika no sólo se especifica la escala global de reducciones del gasto público que deben producirse, sino que se dan detalles muy minuciosos sobre qué elementos deben recortarse y cuánto, sobre cuántos trabajadores del sector público hay que despedir y cuáles, sobre las reorganizaciones de la administración pública, sobre la privatización de los bienes del Estado y mucho más.

3.2. Los controles «constitucionales»

La insistencia de las élites de la UE en imponer limitaciones constitucionales o cuasiconstitucionales es profundamente errónea. La historia económica está repleta de intentos de imponer límites aritméticos arbitrarios a la política tanto fiscal como monetaria. Cuando los límites se hacen notar, los resultados suelen ser muy disfuncionales, porque las economías capitalistas requieren tanto un suministro de crédito flexible como unas intervenciones discrecionales por parte del Estado. Un ejemplo temprano de esta disfunción fue la Bank Charter Act británica de 1884, en la que se especificaba un límite al suministro de billetes fiduciarios por parte del Banco de Inglaterra. La suspensión de la ley casi se convirtió en una rutina en las crisis posteriores, ya que amenazaba con bloquear las operaciones de crédito de última instancia llevadas a cabo por el Banco Central. La confusión que se dio en los EE. UU en octubre de 2013 cuando se planteó un límite arbitrario a los empréstitos es un ejemplo muy reciente del mismo fenómeno, y sólo cabe temer una desorganización parecida cuando el *Schuldenbremse* alemán, inspirado en la misma idea, entre en vigor.²⁰

La noción de que la política económica puede y debe inscribirse en documentos constitucionales tiene a veces sus orígenes en los pensadores neoliberales como los ordoliberales alemanes o Friedrich Hayek. La preferencia de Hayek por constituciones fuertes y parlamentos débiles se deriva de dos posiciones: una fuerte desconfianza hacia la

_

¹⁹ Véase Dräger, Klaus. *Sado-monetarism rules ok?! EU economic governance and its consequences*, disponible en el sitio web de EuroMemo: «La única institución de la Unión Europea que se elige directamente no lucha por los poderes de codecisión o veto del Parlamento respecto a la gobernanza económica. Por el contrario, este Parlamento exige que el poder de la Comisión Europea aumente y que los procedimientos y las sanciones sean más "automáticos" para restringir lo que ha dado en llamar el "toma y daca político" en el Consejo».

²⁰ «Alemania y el freno de la deuda ocupan en la actualidad el centro de un gran experimento de política fiscal con unos resultados muy inciertos. Los éxitos registrados hasta ahora se deben, sobre todo, a una recuperación económica inesperadamente fuerte y duradera y a la manipulación eficaz de las cifras por parte del Gobierno federal, mientras que la prueba de verdad aún está por llegar». TRUGER, Achim. «Austerity in the euro area: the sad state of economic policy in Germany and the EU». En: *Intervention*, vol. 10, n.º 2, 2013.

democracia²¹ y una amplia sobrevaloración de los procesos del mercado y de su capacidad para adaptarse a los cambios y estabilizar la vida económica.

Puesto que los cambios en la gobernanza de la UE se han introducido tras numerosas reivindicaciones de su necesidad y efectividad, hay que destacar una cuestión. Después de la debacle financiera mundial de 2008, el hecho de evitar el hundimiento económico total y lograr la presente precaria e inadecuada estabilidad en algunas economías occidentales no le debe nada al constitucionalismo de Hayek a las restricciones fiscales. Se lo debe todo a las extremadamente acomodaticias y activistas políticas monetarias. Los grandes bancos centrales han quebrantado los códigos normativos sobre política monetaria que los habrían obligado a limitar sus actividades a los mercados de crédito de corto plazo y a continuar subordinando todos los demás objetivos a la consecución de la estabilidad de precios. Si los bancos centrales no hubieran transgredido las normas, habrían sido inevitables una crisis generalizada de los mercados de activos y la parálisis total de los préstamos bancarios.

Además de las nuevas limitaciones fiscales, el control central sobre la determinación de los salarios y el funcionamiento de los mercados laborales es un objetivo clave de los cambios de gobernanza. El tema predominante en el debate de política económica oficial es la «competitividad». Para las economías azotadas por la crisis de la periferia del sur y el este, la búsqueda de la competitividad —es decir, salarios más bajos, mercados laborales desregulados y reducciones de los servicios sociales— se considera la única respuesta.²² Para el conjunto de la unión monetaria, la competitividad es la principal prioridad; el desarrollo económico y social dentro de la UE debe subordinarse a los supuestos imperativos de la globalización.

Así, en las 'Orientaciones sobre política económica' actuales se afirma lo siguiente: «Los Estados miembros deben fomentar las condiciones marco adecuadas para unos sistemas de negociación salarial y unas evoluciones de los costes laborales coherentes con la estabilidad de los precios, las tendencias de productividad a medio plazo y la necesidad de reducir los desequilibrios macroeconómicos. Cuando sea oportuno, la fijación de salarios adecuados en el sector público debe considerarse un indicador importante para garantizar la moderación salarial en el sector privado en línea con la necesidad de mejorar la competitividad. Los sistemas de fijación de salarios, incluidos los salarios mínimos, deben permitir procesos de formación de salarios que tengan en cuenta las distintas cualificaciones y las condiciones locales del mercado laboral y respondan a las grandes divergencias en los resultados económicos en las regiones, los sectores y las empresas de un país». La multiplicación de los diferenciales y las desigualdades salariales que se piden así amenazan con socavar la solidaridad entre los asalariados.

Por lo que a la UE en conjunto se refiere, la cuestión de la competitividad es muy difícil de justificar. La zona euro tiene un tipo de cambio exterior flexible que, junto con la dimensión

²¹ Para leer críticas, véase GAMBLE, Andrew. *Hayek: the iron cage of liberty*, Cambridge, 2006 y Sapir, Jacques. *Quelle économie pour le XXI^e siècle*, París, 2005.

²² Las consecuencias drásticas para los trabajadores, en caso de Grecia, se resumen en LASKOS, Christos; TSAKALOTAS, Euclid. *Crucible of Resistance*, p. 91-112. Es irónico que la campaña a favor de la «devaluación interna» en Grecia también haya acabado con más de 100.000 PYME. Ese es el compromiso de la UE con la economía flexible.

²³ Consejo Europeo, Recomendación para una RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa a las amplias directrices sobre política económica de los Estados miembros y de la Unión, 11646/10, Bruselas, 7 de julio de 2010.

de la economía y el hecho de que las conexiones comerciales exteriores sean limitadas, debe permitirle evitar los trastornos macroeconómicos derivados de una pérdida de competitividad. Evidentemente, podrían continuar produciéndose de forma puntual problemas sectoriales o regionales derivados del comercio exterior, pero las medidas intervencionistas podrían resolverlos. Si la Comisión (y los gobiernos de los Estados miembros dominantes) no estuvieran tan dogmáticamente comprometidos con el comercio libre, sería también posible prevenir o atenuar el tipo de importaciones que da lugar a estos problemas.

Al nivel de los Estados miembros más débiles, la cuestión de la competitividad se utiliza para justificar la enorme presión a la baja de los salarios, las condiciones laborales y la protección social. La competitividad que se pretende lograr mediante la devaluación interna debilita las organizaciones de trabajadores y, de este modo, refuerza el dominio, también a escala nacional, de aquellas fuerzas que actúan como competidores globales. Lejos de ser una respuesta coherente a los resultados económicos divergentes en cada Estado miembro, a medio plazo estas presiones agravarán las divergencias, porque acentúan las asimetrías y las desigualdades existentes en los patrones actuales de comercio e inversión.

Aunque los líderes de la UE han puesto el acento en la competitividad durante más de veinte años, la naturaleza real de la amenaza ha cambiado. A finales de siglo, el problema se presentaba como un desafío de EE. UU que en aquel momento se creía que disfrutaban de un crecimiento mucho más rápido de la productividad, apoyado por lo que se consideraba un sistema financiero extremadamente eficiente. Estas dos suposiciones eran incorrectas. El crecimiento de la productividad de los EE. UU. era mucho más lento de lo que indicaban las cifras oficiales²⁴ y el sistema estadounidense de finanzas empresariales estaba a punto de ser golpeado por el estallido de la burbuja de la alta tecnología y una serie de escándalos empresariales como el relacionado con el hundimiento de ENRON.

Actualmente es más probable que el discurso sobre la competitividad se refiera a China y a las economías emergentes, aunque continúan predominando las mismas exageraciones y simplificaciones. Por ejemplo, en la estrategia 2020 de la UE, que es supuestamente la clave para las políticas para esta década, se afirma que si no se «recupera la competitividad» Europa se vería condenada a un «declive relativo en el ámbito mundial». La cuestión de la competitividad coincide con las restricciones cuasiconstitucionales de la política económica; en ambos casos, se intenta reducir el alcance de la toma democrática de decisiones y descartar cualquier propuesta ambiciosa de avance social o de limitación efectiva de los poderes empresariales.

3.3. ¿Re-fundación?

Es imposible presentar estrategias económicas alternativas serias en el régimen de gobernanza que se ha establecido. Se ha consagrado un régimen basado en el fundamentalismo del mercado en los tratados de la UE, los acuerdos intergubernamentales, las normativas, los «memoranda de entendimiento» y otras limitaciones de políticas

²⁴ Véase Cowen, Tyler. *The Great Stagnation*, Nueva York, 2011.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth,* COM (2010) 2020 final, p. 8-9. Por supuesto, cualquier patrón eficaz de avance económico en las economías emergentes y en vías de desarrollo implicaría la «caída relativa» de la UE que, en tales circunstancias, sería muy deseable.

económicas que se han vuelto vinculantes al máximo precisamente para limitar el alcance de la toma democrática de decisiones.

En una sociedad democrática, las instituciones económicas y las formas de coordinación económica deben venir determinadas por decisiones democráticas. De lo contrario, el compromiso entre intereses opuestos y fuerzas sociales opuestas no tendrá como resultado instituciones legítimas. Nunca ha existido nada que suponga una aprobación electoral de la prioridad otorgada a las normas de competencia, las restricciones presupuestarias y la desregulación del mercado laboral. En gran parte a consecuencia de ello, cada vez hay más europeos que consideran ilegítima una Unión Europea que encarna estas prioridades. ²⁶

La crisis de legitimidad podría provocar el crecimiento de fuerzas políticas chovinistas y nacionalistas que cuestionan todo el proyecto de integración europea, como se puede ver en Grecia, Hungría, Francia y también en otros lugares. La rigidez de este régimen provoca la búsqueda de lagunas al mismo. Por ejemplo, en ocasiones se apunta que al Banco Europeo de Inversiones (BEI) se le permite obtener préstamos a gran escala y se sugiere que los gastos del BEI financiados con deuda podrían emplearse para eludir las limitaciones del presupuesto europeo. De nuevo, queda claro que recientemente el mandato del BCE se ha interpretado de una manera más amplia que antes (lo que ha llevado a la dimisión del representante alemán en la junta del BCE). Sin duda, estos márgenes de maniobra limitados se volverán a utilizar para moderar algunas de las disfunciones extremas del régimen. Sin embargo, este tipo de dispositivo no es compatible con los principios democráticos que exigen una toma abierta de decisiones por parte de los representantes responsables.

Estas evoluciones de la gobernanza plantean la cuestión de cómo y en qué contexto podrían implementarse las propuestas del Grupo EuroMemo. Solo una transformación radical del régimen actual de gobernanza permitiría la recuperación coordinada pero diferenciada que se requiere. Por lo tanto, las reglas, normativas y nuevos tratados deben ser abrogados o subordinados explícitamente a otras prioridades, a favor del empleo, la sostenibilidad ecológica y la justicia social, lo que significaría una refundación de la unión. Sin embargo, la UE se ha alejado tanto de sus métodos y propósitos originales que solo un paso tan radical puede ser el inicio de la reconstrucción de su legitimidad.²⁷

²⁶ En el reciente documento *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, (Bruselas, 2 de octubre de 2013, COM(2013) 690 provisional) se indica que la Comisión es hasta cierto punto consciente de los crecientes problemas de legitimidad. Sin embargo, el documento no contiene ninguna respuesta genuina a dichos problemas. Una gran parte del mismo simplemente hace referencia a un mayor control y más supervisión de los indicadores sociales. Las referencias a la «asociación social» contradicen las medidas del mercado laboral adoptadas en la periferia con el objetivo de debilitar los sindicatos. La Garantía Juvenil, una iniciativa de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, es positiva, pero no recibe los fondos adecuados: en Grecia, por ejemplo, los 517 millones de euros entregados por la UE no llegarán muy lejos para los 350.000 jóvenes a los que se orienta la iniciativa, la que corresponde a aproximadamente dos meses de empleo para cada uno de ellos con el salario base recientemente reducido. Además. la cifra de 517 millones de euros puede compararse con la reducción de 18 millardos de euros en gastos públicos anuales en Grecia entre 2009 y 2012. Asimismo, se hace referencia a las indemnizaciones por desempleo a escala de la UE, pero solo para agregar que estas deben diseñarse para impedir las transferencias permanentes entre Estados miembros y que, en cualquier caso, requerirían un cambio completamente hipotético del tratado.

²⁷ Aunque no se refieren de ningún modo al liderazgo socialdemócrata alemán, un grupo de miembros del SPD se ha preparado para solicitar una refundación de este tipo. Véase NIDA-RÜMELIN, Julian; HIRSCHEL, Dierk; MEYER, Henning; MEYER, Thomas; MÖLLER, Almut; SCHEER, Nina; SCHWAN, Gesine; SCHWENGEL, Hermann. *We Need a Europe That is Truly Social and Democratic*. «Los derechos sociales básicos, consagrados en la legislación de la UE como

Si no se produce este cambio drástico, las propuestas de incrementar todavía más la centralización del poder en la UE deben tratarse con gran desconfianza. Un «salto hacia el federalismo», en principio, puede ser compatible con un cambio en las políticas económicas centrado en el empleo y los servicios sociales. Sin embargo, en la práctica, todas las centralizaciones que han tenido lugar han incrementado la presión sobre el empleo, las condiciones laborales, los servicios sociales y la protección social. Por ejemplo, una unión bancaria podría, en principio, liberar los gobiernos de los Estados más débiles de una parte de la responsabilidad por la recapitalización de sus bancos. En la práctica, parece que tal ayuda se prestará con condiciones tan estrictas que los Estados miembros perderán el control sobre sus respectivos sectores bancarios sin la reducción correspondiente de sus potenciales responsabilidades. El caso chipriota no atestigua ningún compromiso firme con los intereses de los ciudadanos de la UE en los países azotados por la crisis. En un informe publicado en diciembre de 2012 por Herman Van Rompuy, presidente del Consejo, junto con los presidentes de la Comisión, el Eurogrupo y el BCE, se argumenta a favor de una centralización aún más substancial de la toma de decisiones de la UE.²⁸ Aun así, el contenido de sus propuestas no considera ni la ampliación de la divergencia de los resultados económicos en los Estados miembros ni al daño causado al conjunto de la UE a través de las políticas de austeridad.

Las propuestas que se indican en el informe de Van Rompuy incluyen un acercamiento rápido a una unión bancaria, pero sin un compromiso hacia la mutualización de las responsabilidades existentes. Los problemas de la UME continúan presentándose como deficiencias de la oferta derivadas de las rigideces del mercado: «En ausencia de ajustes del tipo de cambio, una UME que funcione bien exige mercados eficientes de trabajo y de productos, lo que es esencial para luchar contra el desempleo a gran escala y para facilitar los ajustes de precios y costes, claves para la competitividad y el crecimiento». La propuesta «capacidad fiscal» de la zona euro solo ofrecería un apoyo muy condicional y a corto plazo a las economías más débiles, en las que las «reformas estructurales» serían impulsadas por acuerdos contractuales que darían a los gobiernos de los Estados miembros incentivos financieros para adoptar las medidas prescritas. Se hace referencia a la función de los parlamentos tanto a escala nacional como a nivel de la UE, pero los parlamentos, básicamente, se limitarían a considerar la implementación de las estrategias económicas, sin ninguna influencia en el diseño de estas.

Un investigador del ETUI comenta el informe: «Se requiere un trabajo de reconstrucción largo y paciente para restaurar la confianza de las naciones y los ciudadanos en el proyecto europeo que debe pertenecerles, una confianza que ha sido erosionada —por decirlo en términos suaves— durante los últimos tres años y sin la que este proyecto está condenado al fracaso».²⁹

Salvo que la centralización de propuestas comprometa a la unión a importantes transferencias redistributivas, a estrategias de convergencia basadas en intervenciones

directamente aplicables, deben tener prioridad sobre las normas de competencia. En los textos del Tratado debe explicarse claramente que la UE existe para fomentar no solo el crecimiento económico, sino también el progreso social». Noviembre de 2013, www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/10/OccPap3.pdf.

²⁸ «Towards a Genuine Economic and Monetary Union», <u>www.consilium.europa.eu/uedocs/cms Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf</u>.

DEGRYSE, Christophe. «The new European economic governance». En: ETUI Working Paper 2012.14

industriales activas y a políticas sociales bien financiadas que tengan prioridad por encima de las normas de la competencia, el incremento de la centralización solo puede profundizar los problemas derivados de los desequilibrios y las disfunciones existentes de la UME. En tales circunstancias, es lógico relacionar nuestras propuestas económicas con una estructura de gobernanza intergubernamental y federal, basada en la cooperación y la coordinación voluntarias así como en instituciones unitarias y que implique tantos países como sea posible en lugar de apuntar siempre hacia la unanimidad.³⁰ La implementación de las políticas debe incluir la seguridad de los sindicatos y el respeto de los acuerdos reales relativos a salarios y condiciones laborales. Si la UE no pudiera relacionarse positivamente con estos esfuerzos de recuperación, no haría más que alienarse todavía más de los ciudadanos europeos.

Para cerrar esta sección, puede sugerirse que el daño causado a la democracia en Europa a través de la imposición ilegítima de un régimen de política económica mal enfocado tiene una incidencia negativa en los resultados económicos. En la actualidad, la recuperación económica de la UE está retenida no por las «rigideces» o la «ineficacia» del mercado, sino por enormes incertidumbres que ocultan la naturaleza y la dirección del desarrollo económico en el futuro. Una democracia fuerte puede reducir estas incertidumbres estableciendo prioridades claras que fomenten determinados tipos de desarrollo (como los sistemas de energía sostenible o la convergencia ascendente de las economías periféricas) y limitando otros (como la hipertrofia de los sectores financieros o la penetración de capital privado en el ámbito de los servicios sociales). Así, en la actualidad la multiplicación de restricciones, sanciones y prohibiciones sobre el proceso democrático es un obstáculo para la renovación.

.

4. La fiscalidad en la Unión Europea

4.1. Indicios de la voluntad de reformar los sistemas fiscales de la UE

La reforma del sistema tributario ha surgido recientemente como una cuestión importante para los responsables de la política económica europea; en primer lugar por la intensificación de las presiones por parte de grupos de defensa como Tax Justice Network y Global Financial Integrity, pero en segundo lugar porque los decisores de política económica se han dado cuenta del efecto de la evasión fiscal en los ingresos estatales, que agrava el efecto de la gran recesión mundial del comercio en 2009. Los líderes de la UE, el G8 y el G20 no solo han acelerado la retórica contra la evasión fiscal por parte de las empresas, sino que han avanzado una serie de propuestas concretas de reforma fiscal, también a escala de la UE. Pocas de estas medidas han entrado formalmente en vigor y, aunque gran parte de ellas se están fomentando mucho, continúan siendo aspiraciones:

- La Directiva Europea sobre Fiscalidad del Ahorro, que comporta el intercambio automático de información sobre los ingresos por intereses, está en vigor desde 2003, aunque sin la participación completa de Bélgica, Austria y Luxemburgo y, por tanto, ineficaz hasta 2013. Sin embargo, Bélgica —la acepto en 2010—, Luxemburgo —que la aceptará en 2015— y Austria —para mantener su retención fiscal sobre los ingresos por intereses de los extranjeros— ya no bloquean el progreso de la directiva. Después de la reunión del ECOFIN en mayo de 2013, varios territorios dependientes del Reino Unido (Guernsey, las islas Vírgenes Británicas, la isla de Man) y de los Países Bajos (Curazao, Bonaire) están también comprometidos con el intercambio total de información, aunque solo sobre las simples cuentas de ahorros y no sobre los ingresos de fideicomisos o los dividendos. Sin embargo, el potencial de ingresos por los pagos por la tributación de los intereses a los ciudadanos de los Estados miembros de la UE en cuentas de ahorros en el extranjero, hasta ahora ocultas para sus autoridades fiscales respectivas, es considerable. En 2007, antes del estallido de la crisis, en las estadísticas de la UE se registró que, gracias a la operación de intercambio de información, los Estados de la UE tuvieron conocimiento de más de 40.000 millones de euros de intereses de los ahorros ocultos.
- La UE dispone también de una propuesta completa para una Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (CCCTB/BICCIS), desarrollada por la Comisión después de una década de consultas a los representantes empresariales y a los especialistas. El Parlamento Europeo la aprobó, con algunas enmiendas, en abril de 2012 y desde entonces la está considerando el Consejo de Ministros. Desde luego, la propuesta podría mejorarse, pero si se adoptara se avanzaría mucho en el tratamiento de muchos mecanismos de evasión, como el uso de entidades de Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos como vías para flujos de ingresos con baja presión fiscal. No sorprende que estos Estados miembros se hayan opuesto a la propuesta, pero es lamentable que otros, incluidos los sucesivos gobiernos británicos, se hayan mostrado escépticos u hostiles. Tiene algunos defectos; no obstante, el argumento de que los Estados nacionales perderían el poder de definir la base imponible del impuesto sobre sociedades es débil: la armonización de las definiciones de la base imponible tendrían ventajas significativas y, además, restaurarían los poderes nacionales de un sistema tributario eficaz. Una BICCIS satisfactoria, sobre todo si incluyera informes combinados y

de país- a país de los beneficios consolidados así como las ventas, los activos, los trabajadores y los impuestos pagados en cada jurisdicción, haría que las transacciones comerciales fueran mucho más transparentes. También dificultaría mucho más que las corporaciones eludieran el pago de un nivel justo de impuestos para cubrir el coste de los bienes públicos de los que dependen para su éxito comercial. La adopción de la BICCIS debe coordinarse y verse como un paso hacia los esfuerzos para la reforma del sistema tributario internacional iniciada por los líderes mundiales del G20 y que se desarrolla a través de la OCDE.

- Después del estallido de la crisis en 2008 y del escándalo popular por el rapidísimo comercio de valores financieros, varios Estados europeos instaron a la UE a introducir un Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF), a pesar del fracaso del G20 para alcanzar un acuerdo sobre un impuesto mundial equivalente. El borrador original de la propuesta de 2011 se ha diluido considerablemente después de las objeciones planteadas por el Reino Unido y otros Estados miembros y el ITF acordado se empezará a introducir, sujeto a la ratificación nacional, en enero de 2014 en solo 11 Estados miembros de la zona euro. Es probable que la iniciativa se demore más debido a los cambios legales; sin embargo, como la STD y la BICCIS, es un indicativo de una nueva determinación por parte de las autoridades fiscales de algunos de los Estados clave de la UE de alcanzar una mayor transparencia e ingresos reales a partir de un planteamiento coordinado de los impuestos a la actividad económica transfronteriza.
- Desde el estallido de la crisis en 2008, algunos políticos europeos han destacado también el daño causado por las jurisdicciones «no cooperadoras» («paraísos fiscales»). La sinceridad de su propósito de excluir tales jurisdicciones «de la comunidad internacional» (Sarkozy, noviembre de 2011) aún está por ver. No obstante, es probable que el impuso generado recientemente por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) en su iniciativa Offshore-Leaks³¹, simplemente por el volumen de datos recogidos, aumente la presión sobre los Estados para combatir el abuso de los paraísos fiscales. La repentina voluntad de las autoridades estatales de Suiza, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y otros países para considerar la inclusión del intercambio automático de información en sus tratados bilaterales con los Estados europeos puede explicarse también por el potencial explosivo de las revelaciones del ICIJ.

Por tanto, existe un progreso de la fiscalidad europea bien recibido por el Grupo EuroMemo. Sin embargo, el tipo de coordinación fiscal que se debate actualmente es inapropiado en la lucha global a favor de la justicia social y el desarrollo sostenible. La mayor transparencia de los procesos contables y los impuestos marginales sobre los servicios financieros no alterarán por sí mismos el avance subyacente en el fondo de la política fiscal y de los procesos más amplios de ocupación, formación de salarios y redistribución dentro de las sociedades europeas. La distribución desigual de las cargas en los procesos actuales de gestión de la crisis europea y los niveles extremos de desigualdad que las políticas neoliberales están provocando en muchos Estados miembros durante las décadas anteriores a la crisis hace que estas cuestiones sean más urgentes. A pesar de que la transparencia en asuntos fiscales es *una* condición previa importante por lo que a justicia social se refiere,

³¹ ICIJ Offshore Leaks Database, en offshoreleaks.icij.org/search.

debemos preguntarnos si esta transparencia puede ser compatible con la reconstitución del paradigma neoliberal y el empeoramiento de la distribución de los ingresos y la riqueza.

4.2. La transparencia es solo un primer paso hacia una tributación justa en Europa

El escepticismo acerca de la reciente media oleada de reforma fiscal y propuestas de reforma en Europa está justificado porque las medidas solo afectan a la armonización de los principios procedimentales (para calcular las obligaciones fiscales), al intercambio de información entre las autoridades fiscales nacionales y a los acuerdos sobre estándares comunes de aquello que constituyen ingresos sujetos a impuestos. Desde luego, la transparencia y el enfoque compartido de qué puede gravarse y qué no en un entorno comercial y de inversión sumamente móvil ayudarían a impedir que las corporaciones permitieran el arbitraje regulador y la ocultación y explotaran las anomalías de las legislaciones fiscales nacionales en su provecho. Lo que falta en la agenda oficial de armonización es un acuerdo sobre la tasa a la que se gravan las bases de los impuestos directos, visibles y definidos más estrictamente. Por tanto, no impediría una continuación del arbitraje fiscal por parte de las compañías, que empuja a los Estados débiles a permitir una competencia fiscal destructiva. En contraste con la fiscalidad de las transacciones comerciales (mediante impuestos sobre los ingresos y aduanas), en la que el acervo de la UE requiere tasas estándar mínimas (por ej., IVA del 15 %); la fiscalidad de los ingresos privados y corporativos en los Estados miembros de la UE no está sujeta ni a tasas mínimas ni al simple principio de fiscalidad progresiva, es decir, del incremento gradual de los tipos impositivos con los niveles cada vez mayores de ingresos.

La exclusión de tipos impositivos mínimos sobre los ingresos y las corporaciones y del principio de fiscalidad progresiva en el acervo comunitario representa un error grave del programa de la UE para la profundización y ampliación [del sistema fiscal]. La no armonización de los impuestos directos se justifica firmemente en términos de subsidiariedad y soberanía fiscal de cada Estado miembro, incluso por la legitimidad democrática de la imposición fiscal y el gasto (no debe haber sistema tributario sin representación). Eso es especialmente relevante en el contexto de los Estados que comparten una divisa (UE17) o que reciben la influencia indirecta de la política monetaria del Banco Central Europeo, donde una esfera clave de la política macroeconómica es gestionada por una institución no electa, mientras que la política presupuestaria continúa siendo la única esfera de la política económica responsable ante los votantes. No obstante, la invocación de la soberanía fiscal nacional es falsa por varios motivos. En primer lugar, las condiciones monetaristas impuestas tanto a los miembros de la UME como a los candidatos a formar parte de ella (Maastricht, Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y a otros miembros de la UE, exige una armonización negativa fundamental de la política fiscal al establecer techos arbitrarios a los préstamos anuales de los Estados (3 % del PIB), «presupuestos estructurales» equilibrados y a la deuda global (60 %). Estos techos, junto con los «frenos de la deuda» y el compromiso de elaborar unos presupuestos equilibrados a medio plazo, no son sencillamente contraproducentes en el contexto de la segunda Gran Depresión emergente de Europa, sino que además contradicen la experiencia histórica de numerosos Estados que han mantenido niveles mucho más elevados de deuda (Japón, Italia, Bélgica), particularmente en los períodos de recuperación y reconstrucción después de la II Guerra Mundial (Reino Unido, Países Bajos). Se ha demostrado la falacia de la hipótesis de Rogoff y Reinhardt de que más alla de un umbral de deuda del 90 % los asuntos fiscales se vuelven insostenibles—³² y que asombrosamente perjudicial para la recuperación tanto del crecimiento como de las balanzas fiscales. Los Estados europeos han sido así empujados por tal «sabiduría» económica a insistir en la austeridad como la única manera de restaurar las finanzas estatales. En segundo lugar, los techos arbitrarios a los préstamos generan disparadores artificiales para que las agencias de calificación crediticia cuestionen la solidez de los bonos soberanos y para la ampliación de las primas de riesgo asociada con ello, lo que limita todavía más el margen de maniobra fiscal de los Estados. En tercer lugar, la subordinación a los límites del BCE fomenta que los Estados utilicen tasas de impuestos directos «competitivas» como aliciente para que las compañías y las personas trasladen los activos y las inversiones desde jurisdicciones con impuestos más elevados.

La desastrosa competencia de políticas de 'empobrecer al vecino' en forma de reducciones de impuestos a las empresas entre los Estados miembros de la UE, que se aceleró a partir de 2000, se ha mantenido desde 2008, aunque a un ritmo más lento (véase el Gráfico 4.1 a continuación). En el gráfico se revela también la marcada disparidad entre grupos de Estados miembros dentro de la UE. La Comisión, en su extenso estudio anual Taxation Trends, opta por no comparar en su base de datos estadísticos los tipos impositivos del impuesto de sociedades (IS³³) en los nuevos Estados miembros —sobre todo en los países del centro y del este de Europa (PCEE)— con los de la antigua UE15, o entre los países más pequeños y los más grandes. No obstante, las diferencias son significativas con tipos impositivos considerablemente menores tanto en los PCEE como en los Estados más pequeños como Irlanda. Una comparación muestra también que la aceleración de la tendencia a la disminución coincidió con la ampliación de la UE hacia el este. El ahora famoso IS del 12,5 % de Irlanda se anunció en 1999 y se implementó en 2003, es decir, una vez que los rivales del este en lo que se refiere a flujos entrantes de inversión (y trasferencia de beneficios) habían introducido tipos impositivos claramente más bajos en la imposición del capital y en el impuesto de la renta sobre las personas físicas. En 2007, siete de los PCEE habían adoptado sistemas de tipos fijos (no progresivos) del impuesto de la renta sobre las personas físicas (IRFP). Eslovaquia reintrodujo un tipo marginal más elevado para las rentas superiores en 2012 y la República Checa aplica un recargo del 7 % sobre las rentas superiores, pero todos los PCEE continúan confiando más en los impuestos indirectos regresivos. La tolerancia por parte de la Comisión Santer de los primeros regímenes fiscales de tipos fijos en los Estados bálticos en 1995-96 representó una ausencia de decisión crítica perjudicial de los responsables de política económica de la región. Fortaleció la capacidad de las corporaciones de enfrentar los Estados miembros entre sí y reforzó la competencia fiscal. Después de 2013, Dinamarca, Eslovenia, el Reino Unido y Grecia tienen previstas más reducciones del tipo superior; la dañina competición a la baja continúa.

.

³² HERNDEN, Thomas; ASH, Michael; POLLIN, Robert. «Does high public debt consistently stifle economic growth. A Critique of Reinhart and Rogoff». Political Economy Research Institute, Amherst, Working Paper 322, 2013.

³³ El 'impuesto sobre corporaciones ' en inglés corresponde a lo que se conoce como 'impuesto sobre beneficios empresariales' o 'impuesto de sociedades' (IS) en España. *Nota de la traductora.*

EU10 EU15 EU25/27

Gráfico 4.1: Tipos del impuesto de sociedades en la Unión Europea 1980-2013 en %

Fuente: Base de datos tributarios mundial. *Taxation Trends in the European Union* (2013). UE5: F, G, It, Es, RU; UE10: Bul, Cz, Est, Hu, Lat, Lit, Pol, Rum, Eslovaquia, Eslovenia; UE15: Aus, Bel, Din, Fin, Fra, Ale, Gre, Irl, It, Lux, PB, Por, Es, Sue, RU.

En el gráfico 4.2 se indica, en primer lugar, que los tipos impositivos más bajos sobre sociedades y de la renta de las personas físicas se aplican en los Estados miembros más recientes del CEE (9 de los 11 países de la parte inferior para el IS); con la excepción de Eslovenia, los países de la UE10 también tienen un IRPF más bajo. Las tasas impositivas directas (progresivas) bajas guardan correlación con un *menor potencial para redistribuir y reducir las desigualdades de los ingresos*. En la tabla 4.1 se indica una jerarquía del potencial fiscal redistributivo, con la UE15 considerablemente mejor posicionada que los Estados miembros del CEE y con un potencial que se estrecha marcadamente en el grupo báltico de Estados miembros de la UE y en los Estados del oeste de los Balcanes aspirantes a formar parte de ella. El IS y el IRPF de Montenegro alcanzan solo el 9 %.

En el gráfico 4.2 se muestra también una marcada diferencia entre un tipo impositivo bajo sobre sociedades (aplicable sobre todo a las móviles empresas transnacionales) y un tipo marginal superior más elevado del impuesto sobre las personas físicas (aplicable a las menos móviles empresas no sociedades anónimas, sobre todo PYME). No sorprende que este hecho haya generado una tendencia a la conversión en sociedades anónimas de las empresas más pequeñas, que desean evitar la penalización fiscal manifiesta en la diferencia en la UE15 de 20 puntos porcentuales entre las medias del IRPF del 47,61 % y el IS 27,47 %. ³⁴ El efecto distorsionador de esta diferencia/anomalía es básicamente anticompetitivo, ya que favorece a las grandes compañías transnacionales, incluso antes de que estas implementen más

³⁴ DE MOOIJ, Ruud A.; NICODÈME, Gaëtan. «Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU». CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haya, 2008; Piotrowska, Joanna; Vanborren, Werner. «The corporate income tax revenue paradox: evidence in the EU». En: Comisión Europea, *Fiscalidad y unión aduanera*. Working Paper n.º 12, 2007.

programas de «eficiencia fiscal». La evasión fiscal a través de la incorporación de un sistema de «transferencia de ingresos» en una jurisdicción fiscal puede complementarse (como sucede a menudo) con una «transferencia de beneficios» de una jurisdicción con impuestos elevados a otra con impuestos más bajos.³⁵ Las contradicciones evidentes de la tributación de las compañías dentro de los países y entre ellos, como miembros de un espacio económico común, entran directamente en un proceso fiscal, 36 lo que a su vez fuerza a los Estados a desplazar la carga del sistema tributario a las bases impositivas menos móviles, particularmente sobre el consumo doméstico y los ingresos salariales. En el contexto de una mayor desigualdad de los ingresos de mercado en las economías avanzadas a lo largo de las tres últimas décadas, no sorprende que la desigualdad salarial neta en dichas economías se haya incrementado a un ritmo sin precedentes.³⁷ La tolerancia por parte de la UE del abandono del principio del impuesto progresivo sobre la renta y la erosión de la progresividad en la gestión real de las cuestiones fiscales afecta al núcleo de las tradiciones y objetivos relativos a la política social de la región. El caos de la competencia fiscal dentro de Europa desmiente también la confiada afirmación de la Comisión de que la «UE proporciona un marco y ofrece los instrumentos para manejar de manera eficaz las cuestiones fiscales transfronterizas».38

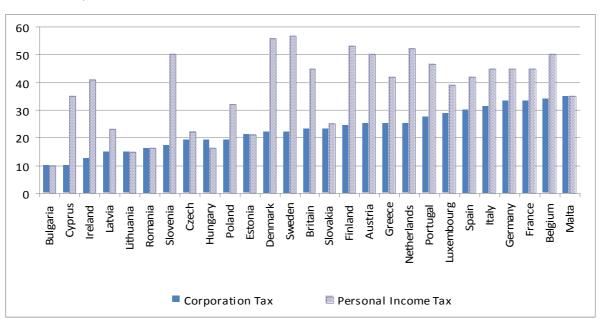


Gráfico 4.2: Tipo impositivo estándar sobre sociedades y máxima tasa marginal del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la UE27, 2013

Fuente: Comisión Europea. Taxation Trends in the European Union, 2013.

³⁵ WEICHENRIEDER, Alfons. «Profit-Shifting in Europe: Evidence from Germany». En: *International Tax and Public Finance*, 16, p. 281–297, 2009; Picciotto, Sol. «Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries?». En: *International Centre for Tax and Development*, Working Paper 13, 2013.

³⁶ GENSCHEL, Philipp; KEMMERLING, Achim; SEILS, Eric. «Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market». En: *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 3, 2011.

³⁷ ONARAN, Özlem; GALANIS, Georgos. «Is aggregate demand wage-led or profit-led?, National and global effects», ILO, Ginebra, 2012.

³⁸ ec.europa.eu/taxation customs/taxation/tax fraud evasion/role of the eu/index en.htm

Tabla 4.1: Tasas medias de impuestos directos por agrupamientos regionales europeos

Grupo de países	IS medio %	IRPF medio (máximo) %		
UE15	27,47	47,61		
UE27	22,8	37,37		
UE10 (PCEE)	17,4	23		
Países bálticos+	17	19,6		
Balcanes occidentales*	10,8	11,6		

Fuente: *Taxation Trends in the European Union*, 2013. + Letonia, Lituania, Estonia; * Albania, Bosnia-Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia.

Paralelo a este abandono del principio de fiscalidad progresiva en la política de ampliación de la UE, se descuidó el proporcionar cualquier orientación acerca de los requisitos fiscales del Estado capitalista europeo moderno/o modernizante o la necesidad para los nuevos Estados miembros de converger con las normas de potencial fiscal típicas de los Estados miembros más antiguos —en particular con los niveles aproximados de fiscalidad como una proporción del PIB— necesarias para mantener o garantizar la provisión de bienes públicos (infraestructura física y social) que son una condición previa para la autosostenibilidad de las sociedades civilizadas y las economías productivas.

A pesar de algunas diferencias claras entre los tipos fiscales de los Estados miembros más antiguos, la mayor parte de estos mantuvieron tipos fiscales estatales de al menos el 40 % del PIB hasta el año 2000. Los Estados de la UE15, en su mayoría, ya habían alcanzado niveles de provisión de bienes públicos considerablemente superiores a los de los PCEE antes de esa fecha. Los Estados miembros más recientes del sur de Europa (las antiguas dictaduras de Grecia, España y Portugal) registraban índices fiscales más bajos que la media de la UE15 (en el gráfico 4.3 los PCEE se marcan con color verde). Estos índices no eran tanto el resultado de las diferencias de los índices fiscales nominales (los tres tenían IRPF marginales e IS similares a los de otros miembros de la UE15) sino de una mala gobernanza fiscal y peores culturas de cumplimiento.³⁹ En los tres casos, la vulnerabilidad fiscal de un índice fiscal bajo se compensaba tanto con transferencias fiscales de los fondos estructurales de la UE como con los buenos índices de crecimiento económico que acompañaron sus transiciones a la democracia. No obstante, tras el estallido de la crisis en 2008, esta vulnerabilidad (véase el gráfico 4.3) fue patente en las drásticas transferencias asociadas a los rescates de los bancos y a las condiciones de austeridad impuestas por la Troika. Grecia y Portugal, junto con Irlanda, no gozaban de la masa crítica de ingresos que podría financiar programas independientes de gestión de la crisis o garantizar al menos flujos adecuados de ingresos a medio plazo para mantener a raya a los especuladores con bonos.

Se puede afirmar que el desafío fiscal para los PCEE en su proceso de transición fue más díficil que para los países que se unieron en los años ochenta, especialmente si deseaban mantener algún tipo de control soberano sobre ese proceso. Ello habría necesitado la modernización de su infraestructura y su aparato productivo, el adaptarlas a las condiciones

³⁹ Véase IOANNIDIS, Yiorgos. «The peculiar distributional character of the Greek taxation system (1995-2008) and the reform that never took place». Conference Paper, Grupo EuroMemo, Londres, septiembre de 2013.

competitivas del mercado regional y global Y asegurar suficientemente el bienestar de sus ciudadanos para conservar la lealtad (territorial) de una mano de obra (generalmente cualificada) e impedir la emigración a gran escala. Sin embargo, en el contexto de un paradigma neoliberal dominante y un triunfalismo occidental complaciente alrededor de la la economía de mercado, la realidad de la transición de los CEE fue completamente distinta. 40 De modo que la agencia para aconsejar y apoyar la transición de los CEE no sería el sector público democráticamente legitimado, sino el «mercado» o, mejor dicho, las preferencias de las grandes sociedades transnacionales europeas, en particular las corporaciones financieras. La UE y sus Estados miembros ejercieron un papel más de estímulo que de dirección, lo que entorpeció la transformación en estados soberanos, sobre todo porque ha mantenido una hegemonía monetarista, ha impuesto límites arbitrarios a los préstamos soberanos (Maastricht, Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y ha fomentado una amplia privatización de los bienes productivos y de infraestructuras, de los que las corporaciones de la Europa occidental eran los principales beneficiarios. En ausencia de fuertes mercados nacionales de capital, los PCEE prácticamente solo tenían la opción de aceptar la primacía del capital importado y la internacionalización de sus instituciones bancarias.41

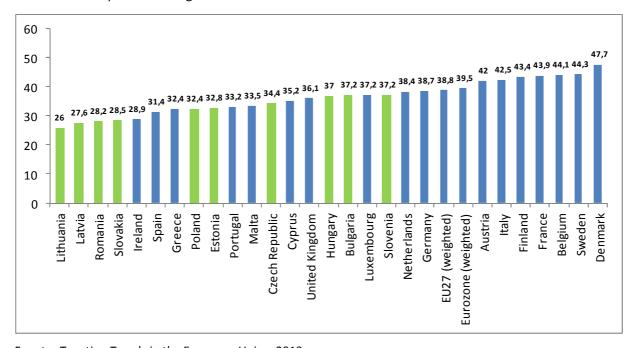


Gráfico 4.3: Proporción de ingresos fiscales en relación con el PIB en la UE27 2011 en %

Fuente: Taxation Trends in the European Union, 2013.

En el gráfico 4.3 se muestra también que los PCEE tenían tipos fiscales más bajos que la media ponderada del 38,8 % de la UE27. Con la excepción de Eslovenia —pero como Grecia, Portugal e Irlanda— ninguno de los países de la UE10 se encontraba en situación de financiar programas de gestión de la crisis, a pesar de que las recesiones del CEE eran mucho más

⁴⁰ BECKER, Joachim; WEISSENBACHER, Rudi. «Berlin Consensus and Disintegration. Monetary Regime and Uneven Development in the EU». En: DYMARSKI, W.; FRANGAKIS, M.; LEAMAN, J. (ed.). *The Deepening Crisis of the European Union: The Case for Radical Change*, Poznan, 2013.

⁴¹ Véase Toporowski, Jan. «Neo-Liberalism: The Eastern European Frontier». En: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah (ed.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, Londres, 2005

graves que en la UE15. Significativamente, la Comisión tampoco animaba a los países de la UE10 a adoptar medidas anticíclicas. En su lugar, todos los PCEE, con la excepción de Polonia (que escapó por poco de la recesión), recibieron advertencias por tener un déficit excesivo, a menudo cuando sus niveles de déficit/deuda eran mucho inferiores a los de la UE15. ⁴² La Comisión tomó una perspectiva completamente distinta de las medidas de estímulo adoptadas por los principales Estados de la UE15 después de octubre de 2008, atribuyéndose —de forma bastante fraudulenta ⁴³— una función coordinadora en el proceso. ⁴⁴ Además de revelar el fracaso total de la arquitectura de la política macroeconómica de la UE, la crisis puso de manifiesto el fracaso histórico de la Comisión y el Consejo, tanto a la hora de alcanzar un grado significativo de armonización de los sistemas de fiscalidad directa de los Estados como a la hora de evitar la erosión asimétrica de la situación fiscal dentro de la Unión, tal como demuestran las colosales diferencias en la cultura de ingresos, las proporciones de ingresos y las ambiciones fiscales desde la ampliación.

4.3. La armonización fiscal como medio para detener la fragmentación y el conflicto en Europa

A pesar de toda la retórica de los últimos cinco años acerca de una «guerra» contra los paraísos fiscales y la evasión fiscal por parte de las compañías y las personas físicas —que ha dado lugar a las propuestas concretas mencionadas— el núcleo fundamental de la política de la Comisión y el Consejo continúa estando imbuido del espíritu del neoliberalismo y un rechazo continuado del estado activo. Es más, en el informe anual de la UE sobre tendencias del sistema tributario se afirma que la «UE continúa siendo una zona de impuestos elevados» ⁴⁵, lo que implica que la convergencia a la baja hacia las tasas impositivas de Japón, los EE.UU. y Australia aumentaría la competitividad de Europa y estimularía su potencial de crecimiento. Afirmaciones como esta confirman que, a nivel institucional, la UE continúa siendo esclava del peligroso mito neoliberal de que una tasa impositiva elevada es un obstáculo para el crecimiento y la prosperidad. Tal como Tax Justice Network, entre otros, ha demostrado, las tasas impositivas elevadas (como en los Estados escandinavos) no acaban con el crecimiento y la innovación. ⁴⁶ La crisis actual confirma ampliamente la fragilidad de los Estados con tasas impositivas bajas y una gran dependencia del capital exterior.

-

⁴² LEAMAN, Jeremy. «The size that fits no-one: European Monetarism reconsidered». En: CHITI, Eduardo; MENÉNDEZ, Agustín José; TEIXIERA, Pedro Gustavo (ed.). *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European Union*, Oslo, 2012.

⁴³ La Comisión reclamó crédito para poco más que convocar un par de cumbres; no había iniciativas coherentes a escala de la Unión para armonizar la gestión de la crisis de los 27 Estados miembros.

⁴⁴ LEAMAN, Jeremy. «Weakening the Fiscal State in Europe. The European Union's Failure to Halt the Erosion of Progressivity in Direct Taxation and its Consequences». En: Chiti, Eduardo; Menéndez, Agustín José; Teixiera, Pedro Gustavo (ed.). *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European Union*, Oslo. 2012.

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Taxation Trends in the European Union, 2013*, p. 21 y 23.

⁴⁶ Shaxson, N.; O'Hagan, E. M. «Mythbusters: A competitive tax system is a better tax system», Tax Justice Network, 2013 en www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tjn NEF 130418 Tax competition.pdf; véase también ITEP. «States with 'High Rate' Income Taxes are Still Outperforming No-Tax States», Washington D. C., 2013 en www.itep.org/pdf/lafferhighrate.pdf

Los últimos cinco años de mala gestión de la crisis han fracasado a la hora de afrontar los determinantes subyacentes de las múltiples crisis de Europa y también al iniciar sensatas reformas de política fiscal, tanto en la zona euro como en toda la UE. El desastre del Pacto fiscal (fiscal compact) repite la subordinación fiscal de los Estados miembros a los límites arbitrarios del déficit y la deuda, mientras que no hace nada para detener e invertir la tendencia de divergencia económica dentro de la UE17 y la UE27.

Sin convergencia fiscal y finanzas públicas más fuertes, el proyecto europeo está condenado y, junto a él, la oportunidad de una agenda social genuinamente transformadora. Las medidas necesarias para alcanzar las bases fiscales de progreso social y civilización genuina en Europa y para impedir la competencia fiscal de 'empobrecer al vecino', la evasión fiscal y el parasitismo fiscal pueden resumirse de la manera siguiente:

- Todos los Estados de Europa deben comprometerse al principio de fiscalidad progresiva como base para una distribución más justa de los ingresos dentro de los Estados y entre ellos.
- 2. Debe existir una armonización de los tipos de progresividad, las desgravaciones básicas y los tipos marginales tanto en el mínimo como en el máximo de los tipos en el impuesto de la renta sobre las personas físicas.
- 3. Debe haber una mayor correspondencia de los tipos impositivos sobre las empresas en relación con los tipos impositivos que se aplican a los ingresos de las empresas que no son anónimas para evitar la posibilidad de transferencias de ingresos y beneficios y para garantizar una contribución justa del capital a los bienes públicos de los que se benefician todos los agentes económicos.
- 4. Debe existir un sistema coordinado de tributación de las grandes empresas con una versión reforzada de la propuesta de BICCIS para impedir la explotación continuada por parte de las corporaciones transnacionales de las oportunidades de evasión fiscal que reducen mucho sus tipos impositivos marginales, lo que les concede ventajas competitivas injustas y comporta pérdidas significativas de ingresos fiscales.
- 5. Todos los Estados miembros deben comprometerse a la transparencia y el intercambio automático de información relativa a los ingresos personales y corporativos. Deben fomentarse urgentemente las iniciativas legislativas aprobadas por el Parlamento Europeo [las Directivas sobre Fiscalidad del Ahorro y sobre la Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS)]. La BICCIS debe implementarse con informes por países y combinados para facilitar un sistema integral «unitario» integral de tributación empresarial.⁴⁷
- 6. Hay que eliminar las facilidades para evadir impuestos en los paraísos fiscales de Europa y del extranjero, así como el amplio uso de sociedades ficticias fantasma por parte del sector de servicios financieros.
- 7. Debe detenerse la tendencia hacia una mayor dependencia de los impuestos indirectos regresivos y con un mejor equilibrio entre los impuestos directos progresivos y los impuestos sobre el consumo.

⁴⁷ PICCIOTTO, Sol. «Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries?». International Centre for Tax and Development, Working Paper 13, 2013.

8. Es preciso eliminar la destructiva dinámica de la competencia fiscal europea en aras de la solidaridad y de un marco sostenible de gobernanza. Una comunidad de intereses y valores compartidos no puede tolerar la existencia de «oportunistas» (free-riders) fiscales que tanto utilizan las bases imponibles de otras jurisdicciones como obvian el cumplimiento con los estándares fiscales pactados; los sumamente bajos impuestos sobre sociedades en varios países europeos desafían los principios de solidaridad que un grupo de naciones estrechamente vinculadas requiere.

La fiscalidad —y sobre todo la fiscalidad directa— es un vehículo clave para reducir las diferencias de ingresos y riqueza y para garantizar la seguridad social a todos los ciudadanos. Supone también la base para una cultura de solidaridad social, que reconoce tanto la necesidad de una financiación colectiva y de mantenimiento de los bienes públicos como la deseabilidad de la igualdad social, la igualdad de oportunidades y las cargas y recompensas compartidas como garantía de lo que Wendell-Holmes tuvo el acierto de llamar «civilización» 48.

_

⁴⁸ Oliver Wendell-Holmes, antiguo juez asociado del Tribunal Supremo de los EE. UU., dijo: «Me gusta pagar impuestos. Con ellos compro civilización», según la cita de Government is Good, en http://www.governmentisgood.com/articles.php?aid=17.

5. Empleo y política social

5.1. El impacto social negativo creciente de la crisis financiera

La UE ha empezado su quinto año de crisis económica sostenida y profunda, seguida de incrementos inauditos del desempleo y la pobreza en gran parte de la UE. ⁴⁹ Hay pocos indicios de recuperación económica, a excepción de un crecimiento muy modesto en los países más ricos del norte. Incluso en estos países la recuperación económica es muy débil y nada indica que los frutos de la recuperación sean compartidos por la mayoría de la población. Además, la participación de los salarios en el PIB ha disminuido regularmente en varios países del norte de Europa. Los gobiernos de centroderecha de muchos países han legitimado sus programas de austeridad, los recortes impuestos en los gastos públicos y la disminución de los salarios y el nivel de vida, con los falsos argumentos de que los presupuestos deben ser equilibrados para no llegar a una crisis y unos ajustes como los que ha habido en Grecia.

Las cifras de desempleo ofrecen indicadores importantes de la escala de la crisis social. Según las cifras más recientes de la UE, el desempleo de la UE27 alcanzaba a 26 millones de personas, de las que 19 millones pertenecían a la UE17 (la zona euro), 50 es decir, el 12 % de las personas en edad laboral. Son todavía más alarmantes el número y el porcentaje de personas desempleadas de menos de 25 años. En la UE27 el desempleo juvenil afectaba a 5,7 millones de personas, de las que 3,6 millones pertenecían a la UE17. Estas cifras representaban aproximadamente el 23 % (prácticamente una cuarta parte) de los jóvenes de estas zonas. Cifras globales tan elevadas de desempleo ocultan la amplia variación de la desocupación en toda la UE, tal como se muestra en la tabla 1.1. Como hemos señalado en el capítulo 1, la UE ha destinado 6.000 millones de euros a abordar el desempleo juvenil, pero este gasto será inadecuado si se tiene en cuenta la dimensión del mismo. La pobreza creciente ha sido otra consecuencia social de la crisis financiera. Basándose en una medida del riesgo de pobreza del 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente, la UE calculó que el 16,4 % de la población de la UE27 estaba en riesgo de pobreza en 2010, con alguna variación entre los distintos países. Los máximos índices de pobreza se registraron en los Estados miembros del sur y el este de Europa, donde una de cada cinco personas estaba en riesgo de pobreza, en contraste con aproximadamente el 10 % de los Países Bajos y Noruega. Es importante destacar que, a pesar de que los estados del bienestar más desarrollados del norte de Europa pueden proporcionar una mejor protección social que los países del sur, como Grecia, es en los países periféricos azotados por la crisis donde más se han deteriorado las condiciones sociales.

Los últimos datos muestran un incremento notable de la pobreza. A escala de la UE27, la pobreza se ha incrementado hasta afectar al 24 % de la población de la UE, es decir, a una de cada cuatro personas. (Véase tabla 5.1). El impacto se ha registrado en el reciente informe de la Federación internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en el que

⁴⁹ En un estudio reciente de Eurofound se documenta un aumento global y multidimensional de las desigualdades después de la crisis. EUROFOUND. *Tercera encuesta europea sobre calidad de vida. Calidad de vida en Europa: Desigualdades sociales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo, 2013.

⁵⁰ Las cifras de esta sección se han obtenido de: Eurostat. *Income distribution statistics*, 2013; Eurostat. *Recent developments in unemployment at European and member state level*, 2013.

se revela un aumento del recurso a los centros locales de las sociedades de la federación en toda la UE para obtener comida y atención médica, especialmente en los países del sur y el este afectados por la crisis.⁵¹

Tabla 5.1: Tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social por grupo de edad, 2011 (porcentaje de población en cada categoría)

	Total	Niños (0-17)	Adultos (18-64)	Ancianos (65 años o más)
Zona euro	22,6	24,9	23,2	18,2
UE27	24,2	27,0	24,3	20,5
Bélgica	21,0	23,3	20,0	21,6
Bulgaria	49,1	51,8	45,2	61,6
República Checa	15,3	20,0	15,1	10,7
Dinamarca	18,9	16,0	20,5	16,6
Alemania	19,9	19,9	21,3	15,3
Estonia	23,1	24,8	24,2	17,0
Irlanda	-	-	-	-
Grecia	31,0	30,4	31,6	29,3
España	27,0	30,6	27,1	22,3
Francia	19,3	23,0	20,1	11,5
Italia	28,2	32,3	28,4	24,2
Chipre	23,5	21,8	20,8	40,4
Letonia	40,1	43,6	40,9	33,2
Lituania	33,4	33,4	33,6	32,5
Luxemburgo	16,8	21,7	17,6	4,7
Hungría	31,0	39,6	31,7	18,0
Malta	21,4	25,8	20,1	21,5
Países Bajos	15,7	18,0	17,0	6,9
Austria	16,9	19,2	16,2	17,1
Polonia	27,2	29,8	27,0	24,7
Portugal	24,4	28,6	23,2	24,5
Rumanía	40,3	49,1	39,0	35,3
Eslovenia	19,3	17,3	18,7	24,2
Eslovaquia	20,6	26,0	20,6	14,5
Finlandia	17,9	16,1	18,0	19,8
Suecia	16,1	15,9	15,4	18,6
Reino Unido	22,7	26,9	21,4	22,7
Islandia	13,7	16,6	14,3	4,5
Noruega	14,6	13,0	15,9	11,4
Suiza	17,2	18,9	13,9	28,3
Croacia	32,7	32,2	32,5	34,0

_

⁵¹ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Think differently, Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe*, Ginebra, 2013.

El desempleo está estrechamente relacionado con la pobreza. En 2010, el 45 % de las personas desempleadas de la UE27 estaba en riesgo de pobreza. No obstante, el empleo no es una garantía contra la pobreza, ya que un 8,4 % de la población ocupada de la UE27 se encuentra en situación de riesgo. Otro grupo de riesgo son los ancianos. En 2010, el 14 % de las personas jubiladas de la UE27 estaban en riesgo, aunque los índices eran mucho más elevados en Chipre (41 %) y Bulgaria (30 %).

Las ambiciones para la política social que se trazaban en el programa Europa 2020 son limitadas y a la vez contradictorias, teniendo en cuenta la trayectoria actual de recortes en la región. Incluso modestos objetivos como los siguientes parecen cada vez más inalcanzables: un 75 % de participación en el mercado laboral de las personas entre 20 y 64 años, la reducción de la tasa de abandono escolar por debajo del 10 %, un aumento de hasta el 40 % de alumnos que finalizan la enseñanza superior y la reducción en 20 millones de las personas en la pobreza o en riesgo de pobreza.⁵² Los estudios llevados a cabo por la propia Comisión muestran que en la UE hay 40 millones de personas con un nivel severo de privaciones; 80 millones están bajo el umbral de la pobreza midiéndola como el 60 % de la mediana de la renta; en 2010,115 millones estaban en riesgo de pobreza, incluidos 27 millones de niños.⁵³ La «visión» de UE 2020 de alejar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza dejaría aún a 95 millones en esa situación; es un nivel de carencias sociales inaceptable para la región más rica del mundo.

5.2. Condiciones laborales precarias

La crisis financiera y la subsiguiente recesión económica han hecho inclinar mucho la balanza contra el empleo. La flexibilidad laboral y la desregulación del mercado laboral ya aparecían en la agenda de la UE mucho antes de la crisis. Hace casi diez años que el Parlamento Europeo haya elaborado ninguna nueva legislación social. Incluso ahora parece que se ha producido un retroceso de las condiciones laborales establecidas en el pasado. Por ejemplo, la Federación Europea de Trabajadores de la Construcción y la Madera señala que los ministros de Trabajo de la UE no han logrado alcanzar un acuerdo acerca de la aplicación efectiva de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores. La crisis financiera y la recesión continuada han reforzado la tendencia hacia contratos más flexibles y otras modificaciones de las condiciones laborales que han debilitado mucho la posición negociadora del trabajo frente al capital.

No hay una definición consensuada del trabajo precario, pero, de acuerdo con un estudio reciente, los principales indicadores son, entre otros: «... la incapacidad de los individuos para reivindicar sus derechos, ausencia de la protección de la seguridad social, cuando la salud y la seguridad se ponen en riesgo y cuando el trabajo no proporciona los ingresos suficientes para permitir a las personas vivir con dignidad. La inseguridad es otro elemento clave de la precariedad que incluye incertidumbre laboral, ingresos insuficientes, falta de protección contra el despido, la duración desconocida del empleo e incertidumbre acerca del futuro laboral. Otro factor que fomentó el trabajo precario fue la cuestión de la falta de cualificación o las diferencias entre las cualificaciones de los trabajadores y las que se requieren en los puestos de trabajo disponibles. No se trata solo de falta de cualificación

⁵² COMISIÓN EUROPEA. *Objetivos Europa 2020*, 2011.

⁵³ Eurostat. «Population and Social Conditions». En: *Statistics in Focus*, Bruselas: Eurostat, 9/2012.

sino cada vez más, en una Europa cuyos ciudadanos tienen las cualificaciones más altas de la historia, de un exceso de cualificación en relación con los trabajos ofrecidos».⁵⁴

La Federación Internacional del Metal resume las características del trabajo precario de la manera siguiente:55

- Contratación directa con contratos temporales.
- Contratación a través de agencias de empleo o intermediarios laborales.
- Externalización de funciones a otras compañías.
- Contratos laborales personales para falsos trabajadores «autónomos».
- Períodos de prueba abusivos.
- Contratos de prácticas disfrazados.
- Contratación por días o por demanda.
- Trabajo a tiempo parcial ilegal o involuntario.
- Trabajo en casa.

En 2010, en el sondeo europeo sobre las condiciones de trabajo se indicaba que el 80 % de los contratos laborales de la UE27 eran indefinidos, lo que dejaba al 20 %, o a uno de cada cinco trabajadores, contratados en una situación distinta. ⁵⁶ Todos ellos no se encuentran en condiciones precarias, pero en estudios recientes se ha confirmado no solo la situación precaria de este gran número de trabajadores sino también el empeoramiento de su situación. El trabajo de corta duración es otro indicador de precariedad. El número de trabajadores de corta duración de la UE15 ha aumentado en un 30 %, de 680.000 en 2006 a 980.000 en 2012.⁵⁷ Se obtiene una visión similar si tenemos en cuenta la proporción de trabajadores con contratos indefinidos. Mc Kay et al. señalan que en 2010 solo el 57 % de los trabajadores de Grecia, el 61 % de los de Irlanda y el 68 % de los de España tenían contratos de duración indefinida, en comparación con el 80 % de contratos permanentes y el 20 % de los contratos temporales para toda la UE27.

Se da también una dimensión de género en la precariedad: las mujeres se ven más afectadas que los hombres. La crisis ha acelerado el proceso de informalización del trabajo, especialmente en los sectores en los que las mujeres están sobrerrepresentadas. Es difícil obtener cifras más recientes de la población que trabaja en condiciones precarias debido a la falta de una definición de precariedad acordada para toda la UE. Aun así, si tomamos el trabajo de corta duración y el trabajo a tiempo parcial como indicadores, es evidente que la precariedad ha ido en aumento desde la crisis. Según un estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, entre 2007 y 2011 el trabajo a tiempo parcial aumentó en todos los países de la UE27 excepto en Polonia, mientras que el trabajo a tiempo parcial involuntario creció en la mayor parte de países, especialmente en Grecia, Irlanda, España e Italia.⁵⁸ El informe de la Federación Internacional de Sociedades la

⁵⁴ McKay, S.; Jefferys, S.; Paraksevopoulou, A.; Keles, J. Study on Precarious work and social rights. Carried out for the European Commission (VT/2010/084). Working Lives Research Institute. Facultad de Ciencias Sociales v Humanidades. London Metropolitan University, EU-Study Precarious Work Survey of 2010, 2012, p. 8-9.

⁵⁵ ITUC. Living with economic insecurity: women in precarious work, 2011.

⁵⁶ McKay et al. Precarious work and social rights.

⁵⁷ OECD. *Labour Statistics*, 2013

⁵⁸ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. *Impact of the crisis on working* conditions in Europe, 2013.

Cruz Roja y la Media Luna Roja proporciona pruebas abundantes de que el trabajo precario se está extendiendo por la UE y tiene unos efectos especialmente devastadores en los países en crisis del sur de Europa.⁵⁹

En muchos países el trabajo temporal o a tiempo parcial no cotiza a la seguridad social, lo que, a su vez, impide a los trabajadores acceder a cualquier ayuda de la seguridad social. McKay *et al.* señalan que el crecimiento del número de contratos laborales no estándar en toda la UE ha llevado a la exclusión de muchos trabajadores de las prestaciones sociales.

5.3. ¿Qué hacer?

¿Cómo hay que abordar esta tendencia al aumento de la pobreza y la vulnerabilidad? A corto plazo, los organismos de la UE deben cambiar las normas y las limitaciones financieras que están teniendo estas consecuencias sociales tan desastrosas. Hay que destacar que el impacto social de las políticas de estabilización y ajuste no forma parte del mandato de los programas de «ayuda financiera» de la UE ni tampoco del «grupo de trabajo» que se ha formado para proporcionar ayuda técnica al Gobierno griego. Es imprescindible que estos organismos de la UE, como la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, con amplia experiencia en cuestiones sociales como la pobreza y el desempleo, tengan mandatos específicos y se impliquen directamente en la evaluación de los programas de austeridad. Deben dejar de utilizarse fondos estructurales para reforzar los programas de austeridad. Las necesidades sociales, y no el cumplimiento de los programas de «consolidación fiscal», son las que deben determinar los gastos.

La Dirección General de Empleo ha fomentado un programa útil para ofrecer experiencia laboral o formación a los jóvenes desempleados. Este programa debe financiarse de una manera adecuada, así como las intervenciones similares para ayudar a los desempleados y aliviar la pobreza. En segundo lugar, tras consultar con organismos nacionales e instituciones internacionales, la UE debe proporcionar ayuda de emergencia a algunos ámbitos clave como la asistencia sanitaria y ayudar a los países en crisis a salir adelante a corto y medio plazo. En este sentido, la Federación Internacional de Sociedades la Cruz Roja y la Media Luna Roja puede proporcionar información y ayuda muy valiosas.

Sin embargo, el impacto de la crisis no se limita al corto plazo: la amenaza a la población de la UE se halla en el hecho que el crecimiento a largo plazo en muchos de los países afectados por la crisis puede estar en peligro durante un largo período. Las actuales políticas macroeconómicas procíclicas se ocupan de que las carencias sociales aumenten en vez de disminuir. Es preciso una aproximación radical y diferenciada a las finanzas públicas y un fortalecimiento de los programas sociales para prevenir una mayor fragmentación y una vuelta a la mercantilización del suministro de servicios públicos.

⁵⁹ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA. *Think differently, Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe,* Ginebra, 2013.

⁶⁰ UNIÓN EUROPEA. Financial Assistance to Greece. EU Commission, Economic and Financial Affairs, 2013: «El objetivo del grupo de trabajo es identificar y coordinar la ayuda técnica que Grecia necesita para cumplir el programa de ajustes de la UE o el FMI y acelerar la absorción de los fondos de la UE. Su trabajo se centra en el crecimiento económico, la competitividad y el empleo y entregar informes trimestrales de progreso a las autoridades griegas y a la Comisión Europea. El grupo de trabajo tiene su sede central en Bruselas y dispone de una oficina en Atenas».

⁶¹ La falta de fármacos en Grecia es un indicador de la mala gestión de la crisis financiera y su impacto social sobre los ciudadanos de la UE.

Además de las medidas inmediatas, es necesario dar fuerza legal a una serie de valores totalmente distinta: priorizar los derechos sociales de los ciudadanos de la UE por encima de las normas de competencia y las limitaciones fiscales y exigir a todos los Estados miembros que mejoren las condiciones sociales en paralelo con el desarrollo económico. La idea de un contrato social entre los ciudadanos y el Estado debe constituir el núcleo de las políticas económicas y sociales a escala europea no solo para mitigar y finalmente eliminar el impacto social negativo de la crisis, sino también para avanzar hacia una Europa más equitativa, democrática y próspera.

6. Política industrial

6.1. Durante y después de la crisis. La necesidad de que la política industrial marque la salida

Abrir un debate acerca de la política industrial en Europa y especialmente en la Unión Europea es una tarea urgente. Los obstáculos políticos a los que se enfrenta una nueva política industrial son enormes y harán falta cambios enormes para implementarla. No obstante, los resultados de estos esfuerzos podrían ser muy importantes: fin de la depresión, creación de nuevos puestos de trabajo con salarios elevados y/o a prueba de pobreza donde son más necesarios, una mayor cohesión y acción pública en la UE, progreso hacia una transformación ecológica de Europa y más democracia en la toma de decisiones económicas.

La salida de la crisis en Europa dependerá de las fuerzas que determinen la remodelación de la economía que tendrá lugar. En la actualidad, los actores industriales dominantes son grandes empresas con sistemas transnacionales de producción. Están actuando bajo presión para dar prioridad a la maximización a corto plazo de los beneficios impuesta por los inversores financieros. En la mayor parte de las estrategias de las grandes empresas no se cuestiona el modelo industrial tradicional basado en tecnologías y técnicas de producción con un gran impacto medioambiental. Prefieren, además, que los poderes políticos las dejen en paz, si no las apoyan activamente al desarrollar e implementar sus propias estrategias. Esta es la realidad, a pesar de las campañas que intentan fomentar la sostenibilidad social y medioambiental de las empresas.

Si las decisiones se dejan a los grandes actores económicos, es probable que las consecuencias de la crisis en Europa estén marcadas por una pérdida permanente de capacidad productiva y puestos de trabajo, por una capacidad reducida de desarrollar nuevas tecnologías y actividades económicas y por una estructura industrial más internacionalizada y más polarizada, con un mayor nivel de concentración en manos de unas pocas empresas dentro de cada industria, tanto a escala tanto mundial como europea. El desafío de superar la crisis y construir una economía «más verde» y globalmente más justa representa una oportunidad para orientar el cambio económico hacia una dirección más deseable y sostenible. Las herramientas para lograr este cambio parecen sencillas, conocidas y eficaces: políticas industriales y de innovación. En muchos Estados europeos, estas políticas dieron forma a una expansión muy exitosa de la producción industrial entre los años cincuenta y los años setenta. En los nuevos países industriales están combinando los esfuerzos públicos y privados para desarrollar conocimiento, adquirir tecnologías, invertir en actividades nuevas y ampliar los mercados en el extranjero.

Los ejemplos de Estados europeos en los que las medianas empresas competitivas a nivel mundial y tecnológicamente avanzadas constituyen un impulso para la innovación industrial (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia) muestran que es posible crear y desarrollar estructuras productivas que facilitan la competencia por producto, y la innovación de forma continua. Las políticas actuales, impuestas por la UE y los gobiernos nacionales, aspiran a una política de crecimiento «de oferta» en la que una de las principales soluciones a la «falta de competitividad» es una «devaluación interna», es decir, la disminución de precios y salarios a través de medidas de austeridad. Este planteamiento desestabiliza aún más las economías retrasadas de la «periferia» europea, hundiéndolas aún

más en la depresión. La alternativa es una política industrial proactiva que podría ayudar a salir de la crisis, a reducir los desequilibrios dentro de Europa y a impulsar un desarrollo social y ecológicamente sostenible a largo plazo en las regiones y en los Estados miembros.

6.2. Por qué el tipo de política industrial que la Comisión Europea defiende es insuficiente y mal dirigida

Durante mucho tiempo, la política industrial ha tenido un papel marginal en las políticas de la Unión Europea, en parte debido a la desconsideración que se dio a los modelos tradicionales corporativista (como el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) o estadista (la «planificación» francesa) a partir de la crisis del modelo fordista de desarrollo en los años setenta. Sin embargo, ahora surge un nuevo debate acerca del papel de la política económica, de las instituciones de la UE y de los gobiernos de los Estados miembros a la hora de potenciar la dinámica de las industrias del mercado europeo y fortalecer el papel global de la UE a través del incremento de la competitividad.

Las políticas de la Unión Europea en materia de evolución de la competitividad económica y las actividades de «seguridad» se enmarcan en la estrategia Europa 2020, que el Consejo Europeo aprobó en junio de 2010. Proporciona un nuevo marco para la política económica de Europa, que sustituye a una Estrategia de Lisboa oficialmente «mejorada» que supuestamente inspiraba las políticas europeas en la década anterior.

En la Estrategia de Lisboa, la UE estableció la meta de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de tener un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social». Se anunció una estrategia económica global «que preparaba la transición a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante mejores políticas para la sociedad de la información y la investigación y el desarrollo (I+D), además de intensificar el proceso de reforma estructural para la competitividad y la innovación y completar el mercado interno; modernizar el modelo social europeo; invertir en las personas y combatir la exclusión social; mantener una adecuada perspectiva económica y un panorama de crecimiento favorable aplicando una mezcla adecuada de política macroeconómica»

La estrategia Europa 2020 sigue esta misma trayectoria e identifica tres prioridades: «crecimiento inteligente»: una economía basada en el conocimiento y la innovación; «crecimiento sostenible»: una economía eficiente, más verde y más competitiva, y «crecimiento inclusivo»: una economía con un índice elevado de empleo y cohesión social y territorial. Se prevé que para 2020 la UE habrá alcanzado cinco «grandes objetivos» a través de una serie de acciones a escala nacional y europea, pero parece que las herramientas políticas específicas para alcanzarlos son limitadas. Hay ocho iniciativas «insignia» asociadas a los temas prioritarios para el relanzamiento de Europa. 62

En octubre de 2012, la Comisión adoptó otro comunicado sobre política industrial, una actualización de la iniciativa insignia de la política industrial: «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica». En este comunicado, la Comisión introdujo una nueva asociación entre la UE, sus Estados miembros y la industria. Centró sus propuestas en cuatro pilares:

⁶² COMISIÓN EUROPEA. Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010.

- 1. Inversión en innovación, con especial atención en seis áreas prioritarias con gran potencial (tecnologías avanzadas de fabricación para una producción limpia; tecnologías de apoyo claves; productos de base bio; política industrial, de construcción y primeras materias sostenible; vehículos y buques limpios; redes inteligentes).
- 2. Mejores condiciones del mercado, tanto en el mercado interior —especialmente respecto a los bienes, la iniciativa empresarial y la protección de los derechos de propiedad intelectual— como en los mercados internacionales.
- 3. Acceso a la financiación y al capital gracias a una mejor movilización y orientación de los recursos públicos, incluidos los procedentes del Banco Europeo de Inversión, y la liberación de fondos privados.
- 4. Desarrollo del capital humano y de las cualificaciones, para promover la creación de empleo y una mejor anticipación de las capacidades necesarias e inversiones en estas para promover la competitividad de la industria.

La Comisión ha lanzado esta asociación para favorecer la recuperación de la inversión industrial. El objetivo es que haya un compromiso común por parte de todos los actores europeos en materia de política industrial para invertir la pérdida de importancia de la industria en Europa, pasando de su nivel actual de aproximadamente el 16 % del PIB a, como mínimo, un 20 % del PIB en 2020.

Sin embargo, las políticas industriales actuales de la UE tienen fundamentalmente dos puntos débiles. El primero consiste en que en su el enfoque básico, en el que los mecanismos del mercado continúan dominando, no se desafía a los principales actores de la industria y no se identifican las políticas prioritarias que podrían proporcionar una orientación a largo plazo para las actividades económicas. En concreto, hay tres cuestiones injustificadamente descuidadas en relación con la política industrial europea a las que se debería haberse dado una especial importancia antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013:

- La dimensión militar ambivalente y de doble uso de la política industrial.
- El Instrumento de Conexión Europeo, vinculado a la Iniciativa Europa 2020-Proyecto de Iniciativa de Bonos para la financiación de proyectos.
- Negociaciones específicas entre las partes interesadas cuanto a las metas y los objetivos que una estrategia industrial debe perseguir a medio y a largo plazo.

Estas tres cuestiones son importantes para el desarrollo general de la UE, su competitividad a escala mundial y su papel global. Asimismo, son significativas para el enfoque de la UE con relación a la financialización, así como cuanto a la cuestión de las «distintas velocidades» y los procesos de «periferialización» de la UE. A continuación, presentamos algunos temas que no se afrontan ni se corrigen:

- La distorsión impuesta por los gastos militares, tanto en el desarrollo de las capacidades productivas (apartando los recursos cognitivos y las capacidades tecnológicas de otras tareas urgentes relacionadas con la paz) como en la estructura de la política internacional (dando una importancia excesiva a las capacidades militares).
- La orientación neomercantilista del modelo de desarrollo de la UE, que descuida la necesidad de desarrollo interno de los países implicados y que se centra en la posibilidad

de importar bienes y servicios de los socios comerciales en lugar de crear posibles sinergias entre distintos sectores industriales dentro de la UE o incluso fuera de sus fronteras.

• La tendencia ya antigua hacia la polarización entre las regiones y también entre los países de la UE, que está provocando la concentración de la producción industrial en algunos países y una desindustrialización destructiva en muchos otros.

La segunda gran debilidad de las políticas industriales de la UE es su incapacidad de orientar el cambio en las industrias europeas. Les faltan los recursos adecuados y no se han puesto a disposición de los Estados miembros recursos significativos a escala de la UE. Están limitadas por la prioridad que se ha dado a las políticas antimonopolios y de mercado abierto (incluida la peligrosa perspectiva generada por la propuesta de acuerdo de libre comercio entre la UE y los EE. UU. que comentamos en el capítulo 7). Las políticas industriales de la UE carecen también de un mecanismo adecuado de gobernanza, por lo que es probable que los lobbies industriales continúen influenciando y dominando los resultados. La ausencia de procesos democráticos y de una participación más amplia en la toma de decisiones se ha convertido en una gran debilidad de los intentos actuales de renovar la política industrial europea, en la que la competencia en el mercado liberalizado se trata como la única alternativa a los modelos corporativista y estadista, aparentemente desacreditados.

6.3. Una agenda alternativa para la política industrial europea

Las decisiones sobre el futuro de la estructura industrial de Europa deben volver al dominio público. Es necesaria una nueva política industrial europea para superar las limitaciones y los errores de las experiencias del pasado, tales como las prácticas colusorias entre los poderes político y económico, una pesada burocracia y la falta de responsabilidad e iniciativa económica. Tal política debe ser transformadora y selectiva. La toma de decisiones para seleccionar las prioridades debe basarse en los mecanismos democráticos que incluyen los distintos intereses sociales y abrirse a las voces de la sociedad civil y de los sindicatos. Hay que introducir instituciones y agentes económicos nuevos, además de nuevas normas y prácticas empresariales que garanticen una realización eficaz y eficiente de estas políticas.

Hay seis dimensiones principales que este nuevo tipo de política industrial debe abordar:

- 1. La salida de las condiciones actuales de depresión requiere un incremento sustancial de la demanda, que podría crearse mediante un plan de inversión pública a escala europea para la reconstrucción socioecológica.
- 2. Es urgente que se produzca una orientación proactiva al desarrollo industrial para invertir los cambios en la estructura económica de Europa derivados de la obsesión dominante por la competitividad global y la «seguridad» y de la gran pérdida de capacidad industrial que se produjo después de 2008 como consecuencia de la crisis.
- 3. Las actividades económicas innovadoras y a gran escala que podrían ofrecer nuevos productos y servicios útiles, además de proporcionar nuevas oportunidades de empleo, no surgirán de manera espontánea. Es necesaria una política industrial europea que impulse la aparición de nuevas actividades económicas ecológicamente sostenibles, basadas en el conocimiento, altamente cualificadas y bien remuneradas.
- 4. Hay que invertir las enormes privatizaciones de las décadas anteriores. Las nuevas actividades deben recibir un apoyo considerable del sector público. La toma de

decisiones debe democratizarse y reorientarse hacia la sostenibilidad social y ecológica. Las prioridades de inversión deben establecerse a nivel de la UE, nacional, regional y local para crear empleo y combatir la pobreza, la exclusión social y la destrucción ecológica. La acción pública debe proporcionar orientación y apoyo a las actividades del sector privado, incluyendo el desarrollo de competencias e iniciativas económicas, el acceso al capital y la organización de nuevos mercados. El sector público podría utilizarse también para producir directamente bienes públicos, como conocimiento, calidad medioambiental, bienestar, integración social y cohesión territorial.

- 5. Debe establecerse una nueva tendencia hacia otro tipo de «seguridad» conectada con el desarme, una mayor cohesión y la reducción de los desequilibrios en la UE y en cada uno de los países, concentrando la acción en los países de la «periferia» y en las regiones menos favorecidas del «centro». Los cambios actuales en la estructura industrial europea provocan una división cada vez mayor entre un «centro» relativamente fuerte y una «periferia», donde se pierde una gran parte de la capacidad industrial y donde los desequilibrios en la UE (y en cada uno de los países) continúan profundizándose en términos de base de conocimiento, inversión, comercio, empleo e ingresos.
- 6. La necesidad urgente de una transformación ecológica de Europa requiere una gran herramienta nueva de política económica. Convertir Europa en una economía y una sociedad sostenibles —mediante la reducción del uso de recursos y energía no renovables, la protección de los sistemas ecológicos y los paisajes, la disminución del CO₂ y otras emisiones, la reducción de los residuos y la generalización del reciclaje— va mucho más allá de la aparición de nuevas actividades respetuosas con el medio ambiente: es una transformación que afecta a toda la economía y a la sociedad entera. Una nueva política industrial para la UE podría proporcionar el marco para integrar las distintas herramientas de políticas necesarias para hacer que Europa sea sostenible.

Las actividades específicas que podrían abordarse son, entre otras: (a) la protección del medio ambiente y la promoción de las energías renovables; (b) la producción y divulgación de conocimiento, aplicaciones de las TIC y actividades basadas en Internet; (c) la prestación de servicios sanitarios, de bienestar y de atención; (d) apoyo a iniciativas para soluciones socialmente y ecológicamente sostenibles de los problemas de alimentación, movilidad, construcción, energía, agua y residuos.

La contratación pública por parte de la UE de bienes y servicios sostenibles de producción nacional puede ser extremadamente útil para alcanzar los objetivos de expansión a corto plazo y las mejoras a largo plazo en la dinámica de la productividad. Es necesario que la nueva política industrial se establezca con firmeza dentro de la Unión Europea y, si es necesario, en las instituciones de la zona euro para coordinar la política industrial con las políticas macroeconómicas, monetarias, fiscales, comerciales y de competitividad, entre otras, de la UE. También es necesario para hacer realidad los «valores comunes» reivindicados por la UE, lo que legitimará las acciones públicas a nivel europeo para influir en qué se produce y cómo. Hacen falta grandes cambios en las normativas actuales de la UE, en especial en aquellas que impiden que la acción pública «distorsione» el funcionamiento de los mercados. La expansión de las actividades económica que los mercados no pueden desarrollar debe convertirse en un objetivo explícito de la política de la UE. Además, el nivel de la UE es crucial para financiar las políticas de sostenibilidad. Dado que es probable que esta política choque con la oposición de algunos países de la UE, podría concebirse una

política de «geometría variable» que actúe con eficacia sin los países que no deseen participar en ella.

Hay que desarrollar una sólida integración entre la dimensión europea —que proporcione coherencia política, prioridades globales y financiación—, la dimensión nacional —en la que deben actuar las agencias públicas— y las dimensiones regional o local —donde los actores públicos y privados concretos deben implicarse en las complejas tareas asociadas al desarrollo de nuevas actividades económicas.

Las instituciones existentes podrían renovarse e integrarse en esta nueva política industrial, incluidos, a nivel de la UE, los fondos estructurales y el Banco Europeo de Inversión (BEI). Sin embargo, su manera de funcionar debe adaptarse a los distintos requisitos de la función que se propone en este documento. Mientras que, a corto plazo, adaptar las instituciones existentes es la manera más eficaz de proceder, a largo plazo existe la necesidad de una institución especial —ya sea un Banco Europeo de Inversión Pública o una Agencia Industrial Europea— coherente con el mandato de remodelar las actividades económicas en Europa.

Debe crearse un sistema según el cual los gobiernos de la UE y el Parlamento Europeo alcancen un acuerdo sobre las directrices y la financiación de la política industrial y apelen a la Comisión Europea para que implemente las herramientas de política y los mecanismos de gasto adecuados, lo que podría lograrse con un acuerdo interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En cada país, una institución específica — bien existente o de nueva creación, ya sea un Banco Nacional de Inversión Pública o una Agencia Industrial Nacional— debe asumir la función de coordinar la implementación de las políticas industriales a nivel nacional, interactuando con el sistema de innovación, los decisores de política económica, el sector financiero, etc. existentes en el país. Podrían crearse (o adaptarse de agencias europeas existentes, como el CEDEFOP) agencias, consorcios o empresas específicas, con un status flexible pero con una fuerte orientación pública, para actuar a escala local y regional y para emprender iniciativas en ámbitos concretos. Las instituciones a nivel nacional y local deben responsabilizarse de las decisiones relativas al gasto, identificando las empresas privadas a las que prestar apoyo, los proyectos que desarrollar y las nuevas actividades públicas necesarias. Deben, además. estar sujetas a un control democrático estricto.

Los fondos para una política industrial europea deben proceder de recursos europeos. Es esencial no cargar los presupuestos públicos de los países con dificultades con la necesidad de suministrar recursos adicionales y que no aumente la deuda pública. Se podrían concebir distintos acuerdos. Tal como se sugiere en la propuesta de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), «Un plan Marshall para Europa»⁶³, una nueva Agencia Pública Europea podría obtener los fondos en los mercados financieros; podría obtenerlos de la recaudacion en toda Europa de un impuesto por una sola vez sobre la riqueza y del nuevo Impuesto sobre Transacciones financieras; estos ingresos podrían ayudar a cubrir los pagos de intereses para los proyectos necesarios que no son rentables en términos de mercado. Una alternativa puede ser una reforma fiscal europea más profunda que introduzca impuestos a las sociedades a escala europea y, de este modo, elimine la competencia fiscal entre los países de la UE. Quizás un 15 % de estos ingresos podrían destinarse a financiar la política industrial, la inversión pública y la generación la generación de conocimiento y su difusión a

_

⁶³ CONFEDERACIÓN ALEMANA DE SINDICATOS (DGB). *Un plan Marshall para Europa*. Diciembre de 2012.

escala de la UE, mientras que el resto se podría transferirse a las haciendas públicas de los países.

Para el grupo de países de la zona euro, se podría tomar en consideración la financiación a través de mecanismos de la UME. Podrían crearse eurobonos para financiar la política industrial; un nuevo Banco Europeo de Inversión Pública podría pedir fondos prestados directamente del BCE y el BCE podría proporcionar fondos directamente para la política industrial.

7. La asociación trasatlántica entre la UE y los EE.UU. para el comercio y la inversión

7.1. ¿La competitividad externa como solución a la crisis económica?

Con un crecimiento del PIB de aproximadamente el 2 % anual en el período 2012-2013, los resultados de la economía mundial se han mantenido por debajo de las medias a largo plazo desde el estallido de la crisis financiera mundial en 2007. Del mismo modo, el crecimiento del comercio mundial, que había doblado el crecimiento del PIB durante los últimos 20 años, se redujo a aproximadamente el 2,0 % en 2012. Una buena parte de esta caída de la actividad económica mundial debe atribuirse a la crisis económica de la UE. Las importaciones de la UE procedentes del resto del mundo se han recuperado muy lentamente desde su caída en 2009, mientras que las exportaciones de la UE al resto del mundo han recuperado rápidamente su impulso. Como consecuencia, en 2012 el superávit en la balanza de comercio exterior de la UE de 255 millardos de euros (UE27, comercio de bienes y servicios) se ha multiplicado por ocho desde 2008. Para 2013, se prevé que el superávit aumente todavía más. Dado que el crecimiento del comercio mundial se estanca, hay que destacar esta evolución de la posición económica exterior de la UE. En primer lugar, puede atribuirse a la paralización de la demanda de importaciones en la UE, especialmente en los países afectados por la crisis. En segundo lugar y, más importante, tiene que ver con el marcado crecimiento de las exportaciones , no solo en los países tradicionalmente exportadores en torno de Alemania, sino también en los países azotados por la crisis, como España y Grecia. Alemania registró una balanza comercial de casi 140 millardos de euros en 2012 y superó el doble de su superávit con el resto del mundo desde 2008. Entre 2008 y 2012, las exportaciones fuera de la UE crecieron un 43 % en España y un 146 % en Grecia. 64

Estas evoluciones son un claro reflejo de la las estrategias predominantes de la UE para la resolución de la crisis, que insisten en que la salida de la crisis económica requiere un incremento sustancial de la competitividad exterior de la economía de la UE. El éxito de las exportaciones de Alemania se ha convertido en el modelo a seguir para los países de la UE sacudidos por la crisis. Este se basa en la idea de que una contracción de la demanda interna a través de políticas de austeridad fiscal, junto con una fuerte reducción de los salarios nominales, mejorará la posición de los costes de las industrias exportadoras de la UE y, por tanto, tendrá un impacto positivo en las exportaciones netas.

En realidad, el incremento de las exportaciones netas de la UE fue facilitado claramente por el fuerte crecimiento de los países emergentes, que eran los principales impulsores del crecimiento de la economía mundial. Así, por ejemplo, las exportaciones de la UE a Asia aumentaron más del 30 % entre 2008 y 2011, mientras que el índice de crecimiento del total de exportaciones fuera de la UE durante el mismo período fue del 18 %. Sin embargo, puesto que últimamente la tendencia al crecimiento se ha frenado en los países emergentes — especialmente en Brasil, India y, hasta cierto punto, también en China— es muy improbable que las exportaciones de la UE puedan crecer al mismo ritmo en un futuro próximo. El hecho de que la UE se haya concentrado en estimular el crecimiento de las exportaciones como estrategia para resolver la crisis acabará generando graves dificultades.

-

⁶⁴ Cálculos propios, todos los datos extraídos de la base de datos Ameco de la UE.

Para apoyar la orientación hacia las exportaciones de las economías de la UE, las políticas de comercio exterior han intensificado los esfuerzos para incrementar el acceso al mercado por parte de las compañías de la UE. Ya en la comunicación «Una Europa global: competir en el mundo», de octubre de 2006, así como la secuela de 2010, «Trade, Growth and World Affairs», la Comisión Europea señaló un claro cambio de dirección en su política comercial, desde el multilateralismo a un uso forzado de acuerdos bilaterales. En una primera fase, la Comisión se encaminaba, por un lado, a una liberalización progresiva que iría más allá de las obligaciones existentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o de las obligaciones de los acuerdos bilaterales existentes (acuerdos OMC+). Por el otro, se dirigía a los países con un dinamismo económico considerable y unas amplias barreras comerciales contra las importaciones y los inversores de la UE. Así, la UE entabló negociaciones con cuatro países de la ASEAN (Malasia, Tailandia, Singapur y Vietnam); siendo las negociaciones con Singapur las que estaban más avanzadas. En 2011 se concertó un acuerdo de referencia de libre comercio con Corea del Sur y a finales de 2013 entraron en vigor los acuerdos de libre comercio con cinco países de América Central. La UE y Japón iniciaron las negociaciones formales para un acuerdo global de libre comercio en abril de 2013, mientras que las negociaciones con Canadá para alcanzar un acuerdo bilateral de libre comercio casi habían terminado a finales de 2013 (CETA). Está previsto que las negociaciones para un acuerdo sobre inversiones con China empiecen a principios de 2014.

El creciente número de iniciativas bilaterales ha culminado recientemente con el anuncio, a principios de 2013, de que la UE y los EE. UU. han acordado entrar en negociaciones para un acuerdo comercial bilateral, el denominado Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP/ATCI). Las negociaciones formales empezaron en julio de 2013. El acuerdo propuesto no tiene el único objetivo de reducir los aranceles entre los dos principales bloques comerciales de la economía mundial. El objetivo principal es centrarse en un conjunto de reglamentos y normas, con la intención de desmantelarlos y armonizarlos en ámbitos como la agricultura, seguridad de los alimentos, los estándares técnicos y de productos, las normativas sectoriales en los servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública. Además, la liberalización y la protección de las inversiones serán una cuestión central. Con las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC en un callejón sin salida desde 2008 y con el recurso, por parte de los principales países industrializados y de los países emergentes, al bilateralismo comercial para garantizar sus respectivos intereses económicos, el ATCI debe verse como un proyecto con ambición geopolítica. Se trata de una reacción a la creciente influencia económica y política de los países BRIC —especialmente de China— y también de un intento de construir una nueva referencia global para la regulación del comercio y las inversiones.

7.2. Arriesgando la gobernanza democrática: una crítica al enfoque de la política comercial de la UE

Recientemente, la Comisión ha dedicado grandes esfuerzos a comunicar los beneficios políticos y económicos que se espera que el ATCI aporte a la UE. Se encargaron varios estudios que pretenden mostrar los beneficios en materia de bienestar económico. En el estudio más citado, CEPR, se afirma que el incremento de los ingresos para la UE es de 120

millardos de euros anuales con el mejor panorama de «liberalización ambiciosa». ⁶⁵ Lo que supone menos del 1 % del PIB de la UE (2012), y que sólo se producirá después de un período de transición de 10 años. De estos beneficios, se espera que el 80 % proceda de la anulación de regulaciones, así como de la liberalización del comercio en los servicios y en la contratación pública. Se calcula que la destrucción —es decir, la pérdida— de puestos de trabajo afectará a entre un 0,2 y un 0,5 % de trabajadores o, lo que es lo mismo, a entre 450.000 y 1.100.000 personas. Las metodologías utilizadas para estos tipos de cálculos son sumamente sesgadas (consulte el recuadro 1 para ver una explicación detallada). Aun así, incluso basándonos en estas cifras, el caso económico para el ATCI es poco significativo.

Con unas barreras arancelarias medias entre la UE y los EE. UU. ya muy bajas (inferiores al 5 %), las negociaciones se centrarán en la denominada convergencia y cooperación en materia legislativa. Según De Gucht, comisario de Comercio de la UE, eso incluye (i) el diseño de un proceso sobre cómo cooperar en materia legislativa en el futuro, (ii) la armonización de las normativas existentes, incluyendo hacerlo a través del reconocimiento mutuo, y (iii) el apoyando el trabajo en ambos bloques con las instituciones legislativas adecuadas. A primera vista, puede parecer que esta sea una agenda razonable, pero en realidad genera algunos problemas graves. En primer lugar, las normativas de muchos ámbitos son muy diferentes entre las partes comerciales; estos incluyen ámbitos muy sensibles de la política pública, como la seguridad de los alimentos, la salud humana, animal o vegetal, y la protección medioambiental. En segundo lugar, las filosofías regulatorias en algunos ámbitos son diametralmente opuestas. Por ejemplo, en la UE, la aplicación del principio de cautela ha provocado la prohibición de los alimentos modificados genéticamente (transgénicos). En cambio, el enfoque coste-beneficio de los EE. UU. ha derivado en el uso extendido de métodos favorables a las empresas como las plantas modificadas genéticamente, el uso de hormonas para la producción cárnica o la aplicación de dióxido de cloro para la desinfección de los animales muertos en mataderos. Los EE. UU. han dejado muy claro que desean que se eliminen las normativas de la UE en estos ámbitos o bien que se reconozcan las normas estadounidenses mediante el reconocimiento mutuo. En tercer lugar, existen grandes diferencias entre el enfoque de la UE y el de los EE. UU. en relación con la privacidad de los datos y el intercambio de datos privados. Existen enfoques normativos divergentes, que reflejan las distintas preferencias sociales que se han consagrado en las normas y las normativas jurídicas. En cuarto lugar, es primordial que el ATCI no perjudique el debate democrático alrededor de estas cuestiones en el futuro. Lo que es particularmente preocupante es que ambas partes planean establecer «una base institucional para un mayor progreso» en la regulación. 66 Los llamados «documentos no oficiales» que la Comisión presentó en junio - «documentos iniciales de posición» para el ATCI- contienen más información acerca de este tema. Un ejemplo es la propuesta de establecer «un procedimiento racionalizado para enmendar los anexos sectoriales del ATCI o para añadir anexos nuevos mediante un mecanismo simplificado que no requiera procedimientos nacionales de ratificación». 67 Este anuncio de fomentar la cooperación entre los reguladores

_

⁶⁵ CEPR, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. Marzo de 2013; ECORYS, Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis. Final Report. 2009.

⁶⁶ High Level Working Group on Jobs and Growth. Informe final, 11 de febrero de 2013, p. 4. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc 150519.pdf

⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA. *TTIP: Cross-cutting disciplines and institutional provisions* (documento no oficial). 20 de junio de 2013.

a través del ATCI representa, pues, una amenaza a la prerrogativa democrática con respecto a la política pública y especialmente con respecto a la competencia de los parlamentos para definir la dirección y el contenido de la regulación pública.

Otro elemento problemático del ATCI tiene que ver con los nuevos privilegios para los inversores. Además de incrementar el acceso al mercado a los sectores protegidos hasta ahora y las medidas que reducirían o prohibirían el trato discriminatorio a las empresas extranjeras o la protección de los sectores estratégicos, parece que la Comisión está dispuesta a aceptar el mecanismo de arbitraje de inversor a Estado (ISDS) por el ATCI. A pesar de que es una característica habitual de muchos acuerdos bilaterales y regionales de inversión, hasta hace poco no se ha incluido en los acuerdos comerciales de la UE. Este mecanismo de arbitraje da a los inversores el mismo estatus que a los gobiernos y les permite reivindicar sus derechos a través de pleitos ante tribunales privados internacionales, en los que los abogados del sector privado pueden tomar decisiones que podrían obligar a los gobiernos a pagar indemnizaciones ilimitadas a los inversores sin apelación. Hasta ahora, la experiencia demuestra que la capacidad de los gobiernos de promulgar leyes en aras del interés público puede verse gravemente restringida a causa de la amenaza de enfrentarse a reclamaciones de indemnización por parte de las grandes empresas multinacionales. Aunque el mecanismo de arbitraje de inversor a Estado se introdujo, originariamente, en los tratados de inversión para garantizar un trato justo para los inversores en los países extranjeros con sistemas jurídicos de supuesta baja calidad, no puede esgrimirse este argumento para la UE y los EE. UU. En general, el trato justo y las garantías procesales ante los tribunales se consideran garantizados.

Quizás la crítica más importante a este mecanismo de arbitraje tenga que ver con los impedimentos que impondrá a la toma de decisiones democráticas en aras del interés público. El atractivo del mecanismo de arbitraje de inversor a Estado para las empresas yace en una noción muy amplia y totalmente inaceptable de expropiación que no solo incluye los daños resultantes de los costes de inversión en los que se ha incurrido en el pasado (por ej. para poner en marcha una planta de energía nuclear), sino también los beneficios de la inversión que no se hayan percibido durante el período activo restante originalmente planificado. Por ejemplo, si un gobierno decide retirar progresivamente la energía nuclear y, así, obliga a un inversor extranjero a cerrar una planta 20 años antes de su fecha de cierre programada, el inversor puede reclamar una indemnización por los beneficios perdidos. De hecho, esto fue lo que sucedió en el caso de la compañía sueca Vattenfall, que demandó al Gobierno alemán en 2012 y pidió 3,7 millardos de euros de indemnización por los beneficios perdidos a causa de la decisión de Alemania de eliminar progresivamente la energía nuclear. Como consecuencia de estas situaciones, el mecanismo de arbitraje de inversor a Estado ha experimentado un boom en las dos últimas décadas. Según la UNCTAD, a finales de 2012 había 514 casos conocidos. No es sorprendente que 123 de estos fueran presentados por inversores de los EE. UU. ni que los siguieran inversores de la UE: Países Bajos (50 casos), Reino Unido (30 casos) y Alemania (27 casos).⁶⁸ Dada la gran cantidad de inversiones bilaterales entre los EE. UU. y la UE, es evidente que los inversores verán el mecanismo de

_

⁶⁸ SEATTLE TO BRUSSELS NETWORK. «A Brave New Transatlantic Partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA) and its socio-economic & environmental consequences», octubre de 2013.

arbitraje de inversor a Estado como una buena oportunidad para disciplinar a los gobiernos de ambos lados del Atlántico.

Otro asunto central tiene que ver con la cuestión de la liberalización de los servicios financieros, que constituye también una parte importante de las negociaciones. A pesar de las lecciones de la reciente crisis financiera mundial, las negociaciones pretenden otorgar más derechos y protección al sector financiero, mientras que parece que mantener la estabilidad financiera y la protección de los consumidores no se tome debidamente en cuenta. Sorprendentemente, parece que la Comisión Europea siga un enfoque más radical que los EE. UU. Hasta ahora, la administración Obama ha expresado sus reservas acerca de dos demandas clave de la UE: incluir un marco de cooperación legislativa sobre los servicios financieros en el acuerdo y abrir el mecanismo de arbitraje de inversor a Estado al sector financiero. Dado este enfoque global, es bastante probable que las negociaciones lleven al mínimo común denominador en materia de regulación financiera.

Recuadro 1: Una crítica de la valoración de la UE del impacto del ATCI

La Comisión Europea encargó dos estudios de impacto sobre el ATCI: el primero se terminó en 2009 (ECORYS) y el segundo, en 2013 (CEPR). En ECORYS se publicaron los cálculos de los costes que las empresas de cada sector ahorrarían al retirar las regulaciones o permitiendo el reconocimiento mutuo de las regulaciones a ambos lados del Atlántico, las denominadas *medidas no arancelarias*. En el CEPR se utilizaron estos resultados como un input para un modelo para predecir los efectos económicos más amplios que la retirada de las regulaciones tendría, según el grado de retirada de estas regulaciones. Aparecen algunos hallazgos aparentemente precisos, como un beneficio global para la UE de 119.212 millardos de euros derivado del «escenario de un acuerdo global y ambicioso». Sin embargo, al observar más detalladamente la evaluación del impacto, surgen serias dudas acerca de estos hallazgos. Algunos de los principales errores se mencionan aquí. ⁷¹

En el estudio ECORYS, los costes de las medidas no arancelarias a las empresas exportadoras se establecen en un procedimiento de cuatro pasos. En primer lugar, se llevó a cabo una encuesta a 5.500 empresas de varios países dentro y fuera de la UE. En la encuesta, se les pedía que valoraran de 0 a 100 «el nivel general de restricciones del mercado en los EE. UU. (y la UE) para su producto (o servicio) de exportación en este sector». En una serie de pasos, esto se convirtió en un equivalente arancelario porcentual. Según esta base, se proporcionan cálculos precisos con respecto al nivel de beneficios derivados de la retirada de las medidas no arancelarias, una precisión que parece dar peso científico a los resultados. Sin embargo, resulta que se calculan a partir de unos datos originales que tienen un nivel bastante bajo de fiabilidad. Los problemas básicos incluyen, en primer lugar, lo que parecen ser respuestas muy variables por parte de distintas empresas cuanto al grado de «restricciones» de las barreras no arancelarias, lo que fundamentalmente pone en duda la fiabilidad y la precisión de los datos básicos utilizados para los pasos ulteriores. En segundo lugar, mientras que se tienen en cuenta los beneficios de la retirada de las medidas no arancelarias para las

⁶⁹ VANDER STICHELE, M. *TTIP Negotiations and Financial Services. Issues and Problems for Financial Services Regulation*. Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales (SOMO). 16 de octubre de 2013

⁷⁰ CEPR, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. Marzo de 2013; ECORYS, Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis. Final Report. 2009.

⁷¹ En TAYLOR, Lance; VON ARNIM, Rudi. *Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models*. Oxfam: julio de 2006, se presenta una excelente crítica de cómo los modelos EGC se utilizan en realidad en la evaluación del impacto sobre el comercio.

⁷² En la nota metodológica que acompaña el estudio se admite que «medir la importancia de las medidas no arancelarias en los flujos comerciales bilaterales a partir de un estudio está sujeto a la incertidumbre, que queda también reflejada en algunas grandes desviaciones típicas» ECORYS, Informe final. 2009, p. 13 n.º 27.

empresas, no se consideran los costes potenciales para la sociedad de un nivel inferior de los estándares de seguridad d elos alimnetos, por ejemplo. Así, el análisis de costes y beneficios ignora sistemáticamente los beneficios de la regulación para la sociedad.

El estudio CEPR introduce los resultados del estudio ECORYS en un modelo de equilibrio general computable. Lo que plantea una serie de preguntas adicionales acerca de los resultados finales obtenidos y también sobre quién se beneficiaría del nuevo acuerdo. En primer lugar, los cambios salariales proyectados por el CEPR, tanto para la UE como para los EE.UU., son prácticamente los mismos que los cambios en el PIB, lo que significa que el empleo (los salarios) participa proporcionalmente en los beneficios con el capital (es decir, los beneficios brutos). Esto requeriría un gran cambio histórico de dirección, ya que está totalmente en desacuerdo con la experiencia histórica a lo largo de las últimas décadas. Tanto en los EE. UU. como en la UE, la proporción que va a salarios ha disminuido de forma continua desde medidos de los años setenta. En la UE, por ejemplo, la proporción salarial se redujo del 67 % al 57 % del PIB justo antes de la crisis.⁷³ En segundo lugar, en el estudio se supone que no existe el desempleo de larga duración. 74 Basándose en esta idea, se supone que todas las personas que pierdan su empleo como consecuencia del acuerdo comercial encontrarán empleo en otros sectores, lo cual no es realista en absoluto por varios motivos. Entre ellos, el hecho de que en Europa hay un nivel elevado y creciente de desempleo de larga duración, que los nuevos puestos de trabajo pueden estar, por ejemplo, en los países del este de Europa —con unos niveles salariales mucho inferiores a los de los países en los que se pierden puestos de trabajo— y que la movilidad laboral a estos países es muy improbable. En tercer lugar, otros supuestos del modelo comprenden la competencia perfecta en la mayor parte de sectores del modelo, incluidos, sorprendentemente, las finanzas y los seguros. La competencia perfecta significa que cualquier ganancia en los costes repercute en los clientes y, además, la mayor parte de los beneficios derivados del acuerdo proyectado en el modelo se supone que tienen esa forma. Sin embargo, en el capitalismo moderno están mucho más extendidos los oligopolios, también en los sectores mencionados, en los que la mayor parte del ahorro derivado de los incrementos de productividad no repercute en los consumidores.

Los estudios de impacto del acuerdo propuesto predicen también una reducción considerable del comercio dentro de Europa y, entre otros cambios, la desviación del comercio al otro lado del Atlantico. En otro estudio de impacto del acuerdo propuesto, realizado en Alemania, se prevé una disminución considerable del comercio dentro de Europa, incluida una reducción de aproximadamente el 30 % del comercio de los países GIIPS (Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España) con el resto de Europa, si se produce una gran caída de las barreras no arancelarias.⁷⁵ Todo ello plantea cuestiones bastante básicas acerca del efecto que tendría sobre la unidad de la Unión Europea.

7.3. La urgente necesidad de un enfoque alternativo para el comercio

Tal como están las cosas, las negociaciones del ATCI se decantan casi exclusivamente hacia los intereses de las empresas. Eso tiene que ver con la influencia desproporcionada de los grupos de presión empresariales sobre los responsables políticos de la UE (y de los EE. UU.). Por lo tanto, lo primero que debe cambiar es la naturaleza poco transparente y confidencial

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Impact Assessment Report on the Future of EU-US Trade Relations*. SWD(2013) 68. Anexo 3: «Main Aspects of the CGE Model». Marzo de 2013, p. 3.

⁷³ Base de datos AMECO, variable ALCDO. Las cifras son válidas para la UE15.

⁷⁵ FELBERMAYR, G. *et al.* Ifo. «Transatlantic Trade and Investment Partnership: Who benefits from a free trade deal?». Bertelsmann Stiftung, 2013.

de las negociaciones. Tanto el Parlamento Europeo como la sociedad civil deben estar totalmente informados de la situación de las negociaciones y hay que publicar todos los documentos relevantes. Eso es imprescindible, ya que el núcleo de estas negociaciones tiene que ver con cuestiones fundamentales de la política pública que deben discutirse en el dominio público.

Una segunda cuestión tiene que ver con el carácter problemático de las evaluaciones de impacto realizadas en la UE. Unos modelos bien construidos como ayuda para explorar las consecuencias de un acuerdo transatlántico, frente a aquellos que conducen casi inevitablemente a resultados deseados por intereses particulares podrían ser útiles; sin embargo, estos modelos deben complementarse con otras maneras de enfocar la consideración del posible impacto que un acuerdo de este tipo podría tener. Los estudios individuales deben observar las posibles consecuencias para cuestiones tales como los derechos y las condiciones laborales, el medio ambiente y el marco institucional que se propone para la regulación, la transparencia y el control democrático en el futuro. No se ha elaborado ningún estudio de impacto sobre ninguna de estas cuestiones, lo que deja grandes espacios en blanco en la evaluación general del impacto. Con una evaluación participativa del impacto se podrían obtener unos resultados más realistas y fundados. Las organizaciones dedicadas a la investigación a las que se encarguen estos estudios deben ser verdaderamente independientes y no depender de la financiación de las empresas.

Por lo que respecta a la esencia de las negociaciones, el principio director debe ser que se preserve el interés público, lo que en términos concretos significa, *inter alia*:

- No bajar los estándares en relación con la sanidad y la seguridad públicas, los derechos de los trabajadores y los consumidores y la protección del medio ambiente.
- Que no haya transferencias de facto de las competencias legislativas de las instituciones democráticas a organismos tecnocráticos no electos.
- Que no haya un mecanismo de arbitraje inversor- Estado. En este sentido, la propuesta de la Comisión de introducir una cláusula de salvaguardia contra las «reclamaciones frívolas» por parte de los inversores es insuficiente.
- No liberalizar y/o congelar la regulación con respecto a los servicios financieros y también los servicios públicos (servicios de interés general), especialmente en sectores como la sanidad, los servicios sociales, la cultura y el agua.
- No reducir la autonomía política en ámbitos cruciales como el uso de la contratación pública en favor del desarrollo local y otros objetivos de la política pública. Del mismo modo, hay que salvaguardar las subvenciones a la producción cultural local o a las actividades educativas.

Sacrificar intereses públicos vitales por algunos beneficios económicos mínimos y discutibles no supondrá ninguna aportación positiva a la salida de la crisis económica de Europa. Por el contrario, una buena gestión de la crisis y el reto urgente de la transición socioecológica exigen un sistema político que fortalezca la esfera democrática, amplíe las capacidades legislativas y absorba el capital privado transnacional en la sociedad. Es absolutamente evidente que las negociaciones del ATCI, en su forma actual, no constituirán una aportación positiva para estos fines.

Datos de contacto del Comité Director del Grupo EuroMemo:
Wlodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlín (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Atenas (frangaki@otenet.gr); John Grahl, Londres (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, París (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, La Haya (messkoub@iss.nl); Werner Raza, Viena (w.raza@oefse. at); Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); Diana Wehlau, Bremen (wehlau@uni-bremen.de); Frieder Otto Wolf, Berlín (fow@snafu.de).

Declaración de apoyo

Apoyo la orientación general y los principales argumentos y propuestas del

EuroMemorandum 2014

Las crecientes divisiones en Europa y la necesidad de una alternativa radical a las políticas de la UE

	Sí		No				
Nombre v a	pellidos:						
Institución:							
Calle:							
Población/I	País:						
		ís: Fax:					
	correo electrónico:						
_	a que me informaran s itros. Añadan mi direo Memo.						
	Sí			No			
	ste formulario al Grupo memo.eu o por fax a: +		•	ectrónico a:			
Solicitud de	e apoyo económico						
garantizar (apoyan al (realizar un	acias a todos aquellos el sueldo de nuestro e Grupo EuroMemo facil a donación. Alentamos e contribuyan regularm	mpleado administr iten la informaciór s a todas aquellas p	ativo, es importa n siguiente. Plante personas que nos	nte que todos los que <mark>éese la posibilidad de</mark> apoyan en la zona del			
Me gustaría	a apoyar el trabajo del e	Grupo EuroMemo r	nediante una don	ación			
única _	mensual _	trimestral _	bianual _	anual _			
de	€.						
Transfiera siguiente:	una única cantidad o o Nombre de la cuent		transferencia pe	riódica para la cuenta			
	Para:	EuroMemo Grou	р				
	Entidad bancaria:	Postbank Hambu	ırg				
	Código bancario:	200 100 20,					
	N.º de cuenta	619 128 207					
	Número IBAN:	DE12200100200	619128207				
	Código BIC:	PBNKDEFF					