



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias Económicas  
y Empresariales**

**Máster en Investigación en  
Economía**

**“Hacia la Unión Fiscal en la  
Unión Europea”**

**Presentado por:  
Erica Marcos Velázquez**

**Valladolid, 20 septiembre de 2016**

*“Existe un remedio que en pocos años  
podría hacer a toda Europa, libre y feliz.  
Consiste en volver a crear la familia  
europea, o al menos la parte de ella que  
podamos, y dotarla de una estructura  
bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad  
y libertad. Debemos construir una especie  
de Estados Unidos de Europa”*

*Winston Churchill (1874-1965)*

## **Índice**

<i>Índice de gráficos</i> .....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	8
3. ANTECEDENTES DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA .....	9
4. CREACIÓN DE LA UEM COMO UNA ZONA MONETARIA NO ÓPTIMA. 14	
5. FALTA DE GOVERNABILIDAD DE LA ZONA DEL EURO .....	16
5-1 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento .....	17
5-2 Fallos en el diseño de la Unión Económica y Monetaria .....	21
6. ¿HAY COORDINACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA? .....	22
6-1 Situación fiscal en la Unión Europea .....	25
6-2 Ingresos fiscales en la Unión Europea .....	36
6-2-1 Impuestos indirectos .....	38
6-2-2 Impuestos directos.....	42
6-3 Déficit y Deuda pública en la UE (2007-2015).....	51
7. LA CRISIS AGRAVA LOS PROBLEMAS DE LA EUROZONA. RESCATES .....	54
8. LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICO-FINANCIERA DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.....	63
8-1 El Semestre Europeo.....	66
8-2 El Pacto por el Euro Plus.....	69
8-3 El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).....	70
8-4 Six Pack.....	74
8-5 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza .....	76
8-5-1 El Pacto Presupuestario .....	77
8-5-2 Coordinación de las políticas económicas y convergencia .....	78
8-5-3 Gobernanza de la zona del euro.....	79

8-6 El Two Pack.....	80
8-7 El Consejo Fiscal Europeo consultivo.....	82
9. LA UNIÓN BANCARIA.....	84
9-1 El Sistema Europeo de Supervisión Financiera.....	85
9-2 El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) .....	88
9-3 El Mecanismo Único de Resolución (MUR) .....	93
9-4 El Fondo de Garantía de Depósitos Común .....	95
10. RETOS PENDIENTES.....	98
10-1 Un Tesoro Común Europeo .....	99
10-2 La emisión de Eurobonos .....	101
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	104
12. BIBLIOGRAFÍA.....	108

### ***Índice de tablas***

Tabla 1. Características del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo del BCE .....	12
Tabla 2. Países que forman parte de la moneda única .....	13
Tabla 3. Reformas del PEC.....	20
Tabla 4. Situación fiscal en la UE-28 (2015) .....	30
Tabla 5. Distribución de la estructura impositiva en la UE-28 (2015) .....	34
Tabla 6. Tipos aplicados en las principales figuras impositivas en la UE (2015).....	37
Tabla 7. Evolución del déficit y deuda pública en la UE .....	52
Tabla 8. Diferencias entre el MEEF y el FEFF .....	57
Tabla 9. Síntesis de los programas de rescate a los países europeos realizados.....	61

Tabla 10. Efectos de los programas de ayuda sobre las principales magnitudes macroeconómicas de los países rescatados (2007-2014).....	62
Tabla 11. Fases del Semestre Europeo .....	68
Tabla 12. Distribución de funciones en el Mecanismo Europeo de Estabilidad.....	73
Tabla 13. Diferencias entre los mecanismos de ayuda financiera para la eurozona .....	74
Tabla 14. Principales entidades europeas consideradas significativas para el MUS.....	93
Tabla 15. Propuestas de instrumentos financieros de emisión conjunta .....	101

### ***Índice de gráficos***

Gráfico 1. Distribución del Presupuesto de la UE (2016) .....	27
Gráfico 2. Evolución del gasto e ingreso público en la UE- 28 y en la zona euro (2004-2015).....	28
Gráfico 3. Ingreso y gasto público en los países de la UE (2015) .....	31
Gráfico 4. Evolución de la estructura impositiva en la UE-28 (2004-2015).....	32
Gráfico 5. Distribución de la estructura impositiva en la UE-28 (2015).....	35
Gráfico 6. Impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales (%PIB) UE-28 (2001-2015).....	35
Gráfico 7. Evolución del tipo en la UE-28 y UEM (2001-2015).....	39
Gráfico 8. Evolución de los tipos IVA en los Estados miembros de la UE-28 (2009-2015).....	40
Gráfico 9. Evolución del tipo aplicado en el Impuesto sobre Sociedades UE-28 y Eurozona-19 (1996-2015).....	44
Gráfico 10. Evolución de los tipos aplicados en el impuesto sobre sociedades en los países de la UE-28 (2009-2015).....	45
Gráfico 11. Evolución del tipo aplicado en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la UE-28 y Eurozona-19 (1996-2015) .....	47

Gráfico 12. Evolución de los tipos aplicados en el Impuesto sobre la Renta Personal en los países de la UE-28 (2009-2015).....	48
Gráfico 13. Secuencias de la crisis del Euro .....	55
Gráfico 14. Estructura de supervisión europea .....	89

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica que afecta a las economías europeas desde 2008 puso de manifiesto la debilidad de la estructura institucional de la Unión Europea. Los fallos en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se hicieron visibles cuando los niveles de deuda y déficit se dispararon en la mayoría de las economías, haciendo temblar las finanzas públicas de la eurozona.

Las voces de muchos economistas (Guillermo de la Dehesa o Antoni Soy, entre otros) se alzaron bajo la premisa de que *una Unión Monetaria no funcionaría sin una Unión Fiscal*, y la UEM estaba lejos de constituir tal unión.

A partir de 2010 los países periféricos se vieron obligados a solicitar programas de rescate a la Unión. La falta de un presupuesto común lo suficientemente fuerte e instrumentos para hacer frente a las crisis dificultaron la situación de estas economías. Fue necesario crear dos nuevos instrumentos temporales que se fusionarían más tarde en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En los últimos años, y observando los problemas que había tenido la UEM para hacer frente a la recesión, se han puesto en marcha nuevos paquetes legislativos con el fin de reforzar la disciplina fiscal, mejorar la gobernabilidad dentro de la Unión y culminar el proceso de Unión Bancaria.

Estos pasos son fundamentales para alcanzar la Unión Fiscal. No obstante, aún queda un largo camino para llegar a este objetivo, puesto que son varias las tareas pendientes que le quedan a la Unión, destacando la ausencia de un presupuesto federal, la falta de coordinación fiscal y la ausencia de armonización en las figuras impositivas.

En los últimos años se está asistiendo a un intenso debate sobre cómo debería ser la Unión Fiscal Europea y qué elementos son fundamentales para el correcto funcionamiento de la misma: la creación de un presupuesto comunitario, un Tesoro común y la emisión conjunta de bonos.

## 2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo final de este Trabajo Fin de Máster (TFM) es analizar la situación de la Unión Europea y, en concreto, de la Unión Económica y Monetaria, para comprobar si efectivamente se está avanzando hacia la Unión Fiscal. A lo largo de todo el Trabajo, insistiremos en la idea de que alcanzar la Unión Fiscal es un elemento necesario para el correcto funcionamiento de la Unión Monetaria.

Los objetivos específicos de este TFM son analizar los elementos o reformas que se han puesto en marcha en la Unión para alcanzar dicha Unión Fiscal. En concreto, se trata de analizar cuál es la situación fiscal actual de la UEM y, a partir de ahí, estudiar cuales han sido los avances en la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros y cuales han sido las reformas introducidas en la UEM para mejorar la disciplina fiscal establecida inicialmente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Por último, nos proponemos el objetivo de exponer una serie de retos pendientes en la construcción de la Unión Fiscal Europea, como son, entre otros: la creación de un Tesoro Europeo, un presupuesto común comunitario o la emisión de deuda conjunta.

Para realizar tal estudio se ha utilizado principalmente documentos del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo, así como una serie de *papers* y monográficos de diferentes autores y fundaciones entre los que podemos destacar, Guillermo de la Dehesa, Jesús Ruíz-Huerta, *Papeles de Economía Española* o *Fundación ICO*.

En cuanto al análisis estadístico se han utilizado, principalmente, datos de Eurostat, ampliados, para el análisis de las figuras impositivas, con los datos aportados por la Comisión Europea en sus informes: *Tendencias impositivas en la Unión Europea* y *Reformas impositivas en los Estados miembros de la UE*.

Para estudiar estos objetivos, el TFM se ha estructurado en ocho apartados principales:

- En los dos primeros capítulos se explica cuáles son los antecedentes de la UEM y cómo ha sido el proceso de construcción de la misma. Además, se explica cuál fue el principal problema en dicha formación,

causante de la situación actual que viven las economías: la UEM no era un área monetaria óptima.

- En el tercer capítulo se realiza un análisis de los instrumentos fiscales con los que cuenta la Unión. Se proponen los elementos necesarios para construir una Unión Fiscal y se realiza un análisis estadístico sobre la situación fiscal actual y las principales figuras impositivas. Por último se hace un estudio de la evolución del déficit y deuda pública para comprobar cómo ha influido la crisis en estas variables.
- En el cuarto capítulo, se estudian los principales problemas de la UEM y cómo la crisis agravó estos, dando lugar a los rescates de los países periféricos.
- Posteriormente, se exponen cuáles son los nuevos instrumentos legislativos puestos en marcha por la Unión para hacer frente a la crisis, reformar el PEC y reforzar la disciplina fiscal de los Estados miembros. Así mismo se explica cuál ha sido el proceso de formación de la Unión Bancaria.
- En el último apartado, se proponen algunos de los retos pendientes para la construcción de la Unión Fiscal. Se plantea la emisión de eurobonos y la creación de un Tesoro Común Europeo.

### **3. ANTECEDENTES DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA**

La decisión de formar la Unión Económica y Monetaria (UEM) fue tomada por el Consejo Europeo en diciembre de 1991 y recogida en el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992).

La UEM representó un importante paso para la integración de las economías de la actual zona del euro. Formar parte de este proyecto implicaba (Comisión Europea, 2014a):

- La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.
- La coordinación de las políticas fiscales, estableciendo límites máximos a la deuda y el déficit públicos.

- Una política monetaria independiente aplicada por el Banco Central Europeo.
- Una moneda única.

El proceso de creación de la UEM se llevaría a cabo en tres fases (Banco de España, 2015; Consejo de las Comunidades Europeas/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, pp.36-43):

- Primera fase (1990): se caracterizaría por la eliminación de las barreras internas a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales entre los Estados miembros y por el intento de avanzar hacia la convergencia económica mediante la vigilancia multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros.

El Tratado de Maastricht incorporaría dos Protocolos:

- a) Los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE) y,
  - b) Los Estatutos del Instituto Monetario Europeo (IME).
- Segunda fase (1994): durante ésta se llevarían a cabo los preparativos prácticos para la introducción de la moneda única y la aplicación de la disciplina presupuestaria. Se impondría el cumplimiento de los denominados criterios de convergencia de Maastricht para los Estados miembros de la UE:

- Estabilidad de precios: los Estados miembros debían mantener una tasa de inflación no superior al 1,5% de la que tenían los tres países miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
- Finanzas públicas sostenibles: la proporción de déficit público no debía superar el 3% del Producto Interior Bruto (PIB). A su vez, la deuda pública debía ser inferior al 60% del PIB.
- Estabilidad de tipo de cambio: los países debían de mantener la moneda, sin tensiones graves, dentro de las bandas de fluctuación establecidas por el Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo (SME), al menos durante los dos años previos al examen.

- Los tipos de interés a largo plazo no debían de exceder en más del 2% el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
- Otros factores: se tendría en cuenta, además, la integración de los mercados, la situación y evaluación de las balanzas de pagos por cuenta corriente, la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios.

En 1997, el IME presentó al Consejo Europeo un informe que sentaría las bases del tipo de cambio y regularía las relaciones monetarias y cambiarias entre los países de la zona del euro y los demás países de la UE. Ese mismo año, se aprobaría el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el objetivo de garantizar la disciplina presupuestaria.

En 1998 el Consejo resolvería qué países que cumplían las condiciones necesarias para formar parte de la moneda única (Banco de España, 2015)

- Tercera fase (1999): se iniciaría con la creación del Banco Central Europeo (BCE) el 1 de junio de 1998. Estaría compuesto por el Presidente y Vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países de la UE.

El artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Unión Europea, 2010a) establecería que el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales constituirían el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El BCE y los bancos nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro formarían el Eurosistema y serían los encargados de dirigir la política monetaria de la Unión.

Se le otorgaba personalidad jurídica propia, independiente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como la capacidad exclusiva de autorizar la emisión del euro.

El BCE estaría formado por un Consejo y un Comité Ejecutivo (art. 283 TFUE; Unión Europea, 2010a). En la Tabla 1 se recogen sus características:

**Tabla 1. Características del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo del BCE**

	<b>Consejo de Gobierno (art. 10)</b>	<b>Comité Ejecutivo (art. 11)</b>
Composición	Todos los miembros del Comité Ejecutivo y los Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales.	Presidente, Vicepresidente y otros cuatro miembros con dedicación exclusiva <sup>1</sup> .
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requerían dos tercios de los votos.</li> <li>- En caso de no alcanzarse, el Presidente podría convocar una reunión extraordinaria en la que se podrían tomar las decisiones por mayoría simple.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayoría simple de los votos emitidos.</li> <li>- En caso de empate, el voto decisivo le correspondería al Presidente.</li> </ul>
Otras características	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las reuniones tenían carácter confidencial.</li> <li>- Se podrían hacer públicos los resultados de sus deliberaciones si se considera oportuno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su mandato tendría una duración de 8 años, no renovable.</li> <li>- Solamente los nacionales de los Estados miembros podrían formar parte del Comité Ejecutivo.</li> </ul>

<sup>1</sup> El Presidente, Vicepresidente y los cuatro miembros adicionales serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno. Éstos deben ser personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios.

Fuente: elaboración propia a partir de los art. 10 y 11 del protocolo (nº4) y del art. 283 y ss. del TFUE (versión consolidada). (Unión Europea, 2010a)

El artículo 3 de los Estatutos del SEBC y del BCE recogía las funciones básicas asignadas a estos (Banco Central Europeo, 2012):

- Definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad;
- Realizar operaciones de cambio de divisas;
- Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Adicionalmente, otras funciones asignadas al BCE según los artículos 4 y ss. de los Estatutos del BCE serían:

- Al ser un órgano consultivo, el BCE debe ser consultado sobre cualquier propuesta de acto comunitario relacionado con sus competencias y tiene capacidad para presentar dictámenes a las instituciones, organismos comunitarios o a las autoridades nacionales acerca de aquellas materias incluidas dentro de sus competencias.
- Recopilación de información estadística;
- Cooperación internacional.

De esta forma, la tercera fase comenzó con la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los 11 países que formarían parte

inicialmente del proyecto del euro y la adopción de éste como “moneda única”.

A partir del 1 de enero de 1999, el Consejo de Gobierno del BCE asumió la tarea de dirigir la política monetaria única de la zona del euro y el 1 de enero de 2002, se puso en circulación el euro poniendo fin a la transición hacia la moneda común.

En la Tabla 2 se recogen los países que forman parte del euro actualmente. Desde el 2002 son varios los países que han decidido formar parte de la moneda única. En la actualidad, la UEM cuenta con 19 Estados miembros.

**Tabla 2. Países que forman parte de la moneda única**

<i>Estados Miembros de la Eurozona</i>	<i>Año de incorporación</i>
Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal	2002
Eslovenia	2007
Malta y Chipre	2008
Eslovaquia	2009
Estonia	2011
Letonia	2014
Lituania	2015

Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2014a)

Desde sus comienzos, la Unión Monetaria estuvo sujeta a numerosos debates políticos y académicos en torno a los fundamentos económicos de una zona monetaria óptima [Informe Werner (1970), Teoría de las áreas monetarias de Robert Mundell (1961)]; al diseño institucional y la correcta gobernabilidad de la UEM.

Teniendo en cuenta las teorías de Mundell y McKinnon fueron muchos los autores [por ejemplo: Krugman y de la Dehesa (1992) y Malo de Molina (2011), entre otros] que concluyeron que la zona euro no era un área monetaria óptima y que la unión monetaria no sería factible como consecuencia de la escasa integración comercial, la falta de movilidad del trabajo y la persistencia de diferencias estructurales entre el centro y la periferia. En este contexto, destacaba, especialmente, la ausencia de un federalismo fiscal fuerte para complementar la integración monetaria (Lombaerde, P. 1999).

Con la crisis, se ha observado que estos fallos en la creación de la UEM han agravado la situación de las economías de la Unión Europea, en general, y de la Eurozona, en particular, desembocando en la necesidad de rescatar a los países periféricos.

#### **4. CREACIÓN DE LA UEM COMO UNA ZONA MONETARIA NO ÓPTIMA**

La Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas fue desarrollada por el Premio Nobel de Economía Robert A. Mundell, en 1961. No obstante, son muchos los economistas que elaboraron sus estudios en esta materia en los años 60 y aportaron novedades a los trabajos iniciales de Mundell. Entre otros, podemos destacar a Kenen (1969): “The theory of Optimum Currency Areas: an eclectic view” o McKinnon (1963): “Optimum Currency Areas”.

En su artículo: “*A Theory of Optimum Currency Areas*” (1961), Mundell establecía que formar parte de una unión monetaria y de un sistema de tipos de cambio fijos traía consigo una serie de costes y beneficios. Del análisis de estos surgiría la elección del tipo de cambio y la limitación del área monetaria óptima.

El principal beneficio de formar parte de un área monetaria era lo que él denominó “*ganancias de eficiencia monetaria*” (Mundell, 1961, pp.657-665) ya que una moneda única reducía los costes de transacción, los trámites administrativos, tiempo y trabajo en la operativa de transacciones con el exterior, etc. Las ganancias de eficiencia serían mayores cuanto más integradas estuviesen las economías.

El coste de pertenecer a una unión monetaria pasaba por renunciar a la política monetaria y al tipo de cambio. En ese mismo artículo, el Nobel de Economía exponía cuáles eran los peligros de crear una política monetaria común europea sin cumplir los requisitos de un área monetaria óptima (AMO):

- El capital y la mano de obra no se moverían libremente entre los países miembros. A esto se añadía que los precios y los salarios no serían flexibles, sino determinados por cada Estado miembro.

- Al no tratarse de un AMO, la política monetaria podría tener dos caras: por un lado, resultar demasiado laxa para aquellos países que convergían en términos de PIB per cápita hacia la media; y demasiado exigente para aquellos países en los que la demanda interna fuera débil y tuvieran niveles de inflación bajos.
- Debido a las diferencias de especialización productiva de los países, algunos de estos se podrían ver azotados por choques asimétricos o crisis.
- La combinación de una moneda única y un mercado libre y común podría generar economías de escala y de alcance, pudiendo dar lugar a la aglomeración de diferentes sectores productivos en ciertas áreas o países de la Unión.
- Dentro de una Unión Monetaria, aquellos países que incurrieran en deudas y/o déficits excesivos tenderían a aprovecharse de otros países miembros con mejor situación fiscal, puesto que estos les financiarían en euros al no existir riesgo de tipo de cambio. Por este motivo, sería necesario crear una autoridad fiscal única para imponer la disciplina fiscal necesaria.
- La moneda única requiere una política fiscal común para evitar o, al menos, reducir los efectos de los choques asimétricos o de las crisis que puedan afectar a los países miembros del área.
- Por último, establecía que una Unión Monetaria no podría funcionar sin una Unión Fiscal. Una mayor Unión Fiscal terminaría dando lugar a una Unión Política, bien mediante una federalización de estados, o estableciendo un poder ejecutivo y un Parlamento común capaz de tomar decisiones de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

McKinnon (1963) revisó el modelo desarrollado por Mundell. Expuso que cuanto mayor fuera la apertura comercial de un área, definida como el peso de exportaciones e importaciones en relación a la producción de bienes de consumo doméstico, menor sería la capacidad del tipo de cambio para reequilibrar la balanza por cuenta corriente y ajustar los precios y salarios reales, puesto que los cambios en los precios internacionales se transmitirán más fácilmente a la economía doméstica. Por otro lado, amplió el concepto de

movilidad de los factores productivos, no limitándolo tan solo al aspecto geográfico sino también al industrial.

Kenen (1969), al igual que Mundell y McKinnon, consideraba fundamental la existencia de una alta movilidad de los factores de producción entre territorios o industrias, pero, a diferencia de estos, consideraba que dicha movilidad sólo sería posible cuando la estructura productiva entre dichos territorios fuese similar, puesto que sería la semejanza de los requerimientos técnicos de la mano de obra la que permitiría una alta movilidad de los trabajadores.

Por otro lado, Kenen propuso el grado de diversificación de la producción y el consumo como criterio para diseñar un AMO, justificando que, cuanto mayor fuera esta diversificación dentro de un AMO, menor sería el impacto de los shocks asimétricos, tanto internos como externos. Por último, sostuvo la idoneidad de que los distintos territorios que conformasen un AMO estuvieran integrados fiscalmente con la finalidad de mitigar el impacto de los shocks asimétricos mediante transferencias monetarias (Martínez Romera, 2013).

Guillermo de la Dehesa (2014) añadiría que, si se diera la situación de movilidad de capital y mano de obra dentro de la UE, aquellas personas desempleadas se desplazarían a otros países en busca de trabajo. Por otro lado, si los salarios y los precios fueran flexibles, la capacidad de adaptación de las diferentes economías serían mayores ante los shocks por los que se pudieran ver azotadas.

Este autor destacaría, además, que el presupuesto de la UE es insuficiente para otorgar transferencias a los países en caso de necesidad de financiación, ya que representa, únicamente, el 1% del PIB de la eurozona.

## **5. FALTA DE GOBERNABILIDAD DE LA ZONA DEL EURO**

Europa ha sido una de las regiones más afectadas por la crisis económica internacional. La crisis dejó al descubierto graves deficiencias en varios países, como, por ejemplo, sobreendeudamiento o presupuestos mal balanceados, pero también permitió comprobar que había habido fallos en los cumplimientos de los mecanismos de integración de los países del euro. Cabe destacar,

además, que la Unión Europea no cuenta con un gobierno europeo ni con un ministro europeo de finanzas.

En palabras de Giandomenico Majone (2010, pág. 9 y ss.), “*el Banco Central Europeo opera en un vacío político casi absoluto. Su función estatutaria es contener la inflación si contar con un ministro de finanzas de la UE. Esto hace que muchos economistas, Strauss-Kahn, ex –director gerente del FMI, por ejemplo, criticaran que en el seno de la UE prevalecía el interés en el control de la inflación sobre el crecimiento*”.

Ante la ausencia de una coordinación central de las políticas fiscales nacionales se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997.

### **5-1 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

El PEC se aprobó en la *Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (Unión Europea, 1997a) con el objetivo de garantizar la disciplina fiscal que figuraba en los criterios de convergencia, recogidos en el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (versión consolidada).

La disciplina fiscal implicaba finanzas públicas sostenibles. Esto requería que las Administraciones públicas no estuvieran en una situación de déficit público excesivo, lo que significaba que:

- La proporción de déficit público no sobrepasara el 3% del Producto Interior Bruto, a menos que esta proporción hubiera descendido sustancial y continuamente llegando a un nivel próximo al de referencia o que este nivel se superara con carácter excepcional y temporalmente, manteniéndose cercano al 3%.
- La deuda pública no debía rebasar el 60% del PIB, a menos que la proporción disminuyera lo suficiente y se aproximara al valor de referencia.

El PEC estaba regido por dos Reglamentos:

- 1) El Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo (Unión Europea, 1997b) relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

previsto en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Establecía que la aparición de déficits excesivos debía prevenirse y corregirse rápidamente y fijaba un valor de referencia para el **déficit del 3% del PIB**, pudiendo ser superado únicamente por circunstancias inhabituales independientes de la voluntad del Estado miembro afectado que afectaran a la situación financiera de las administraciones públicas y cuando fuera consecuencia de una grave recesión económica.

En caso de que algún Estado miembro rebasara este límite, el Consejo sería el encargado de elaborar un informe teniendo en cuenta los factores que hubieran ocasionado dicho déficit. Este, por doble mayoría cualificada, decidiría si es necesario incluir al Estado miembro en el **Procedimiento de déficit excesivo**, donde estaría sujeto a las recomendaciones del Consejo para mejorar su situación. En caso de que el Estado afectado incumpliese repetidamente podría ser sancionado.

Sería modificado por el Reglamento (CE) nº 1056/2005 (Unión Europea, 2005a) con el objetivo de mejorar la aplicación y la eficacia del PEC, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora, salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo, fomentar el crecimiento y evitar el cargo a generaciones futuras.

2) El Reglamento (CE) nº 1466/97 (Unión Europea, 1997c), presentaba las normas que regulaban el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo, para impedir que se produjeran déficits públicos excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

En su Art. 3 se exponía la obligación a todos los Estados miembros de elaborar un **<<programa de estabilidad>>** anual, dentro del cual, se tenía que incorporar una base esencial para alcanzar la estabilidad de precios y lograr un crecimiento sostenible que condujera a la creación de empleo.

Sería modificado por el Reglamento (CE) nº 1055/2005 (Unión Europea, 2005b) incluyendo nuevas disposiciones, entre las que sobresale, el establecimiento de un objetivo de medio plazo diferenciado para cada Estado

miembro, considerando las importantes diferencias existentes entre las economías pertenecientes a la zona del euro.

No obstante, el PEC no funcionó correctamente. Entre 2000 y 2007, hubo al menos siete países que incumplieron el límite del 3% de déficit; entre otros, Grecia lo sobrepasó en ocho ocasiones, Alemania en cinco, Italia y Portugal en cuatro y Francia en tres. En 2004, Francia y Alemania forzaron una flexibilización de los procedimientos de sanción por déficits excesivos. Esto provocó una seria pérdida de credibilidad en el PEC, haciendo necesaria la reforma de este hasta en dos ocasiones (Rocha, 2010).

Dichas reformas, expuestas en la Tabla 3, otorgaban mayor importancia al criterio de la deuda pública, considerada como variable fundamental para mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. Introducían sanciones políticas y financieras tanto en la vertiente preventiva como en la correctiva.

En la vertiente preventiva, trataba de evitar comportamientos procíclicos de la política fiscal y la financiación de los incrementos en el gasto público por medio de ingresos extraordinarios.

Por su parte, en la vertiente correctiva, la reforma concedía mayor importancia al criterio de la deuda pública, en el sentido en que si dicho indicador superaba el 60% del PIB y estaba situado en una senda de decrecimiento, se procedería a la apertura de un procedimiento de déficit excesivo (Caballero, Perea y Gordo, 2011).

**Tabla 3. Reformas del PEC**

	<b>PEC (1997)</b>	<b>Reforma PEC (2005)</b>	<b>PEC reforzado (2011)</b>
Límites	3% déficit	3% déficit 60%deuda	3% déficit 60% deuda
Excepciones para aplicar el Pacto	Recesión del 2%	Si se registran factores relevantes, aunque siempre durante cortos periodos de tiempo.	Situación excepción Grave recesión Recesión brusca o continuada.
Factores Relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de deuda</li> <li>• Garantías públicas</li> <li>• Potencial de crecimiento</li> <li>• Efectos de inflación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas estructurales</li> <li>• El coste de las reformas de pensiones pesarán poco durante 5 años</li> <li>• Gastos por acontecimientos imprevistos</li> <li>• Gasto en I+D</li> <li>• Ayuda a países en desarrollo</li> <li>• Estancamiento continuado</li> <li>• Aportaciones a objetivos de la UE</li> <li>• Acontecimientos inusuales</li> </ul>	
Déficit consentido	No se admite	Hasta el 1% si la deuda es baja	Hasta el 1% si la deuda es menor al 60% Límite de gasto
Objetivos Personalizados	No. Todos los países deben tener un superávit o déficit 0	Cada país tendrá objetivos diferentes. Se revisarán cada cuatro años.	Objetivos individualizados. Objetivos presupuestarios a medio plazo
Plazos para bajar el 3% del déficit	Un año después del ejercicio con más del 3%	Dos años después y, en algunos casos, hasta tres. Se duplicarán los plazos para que los incumplidores reaccionen Los incumplidores deben reducir su déficit al menos un 0,5% anual	
Avisos en bonanza económica	No se hacen	Se harán si no se logra superávit o déficit cero	Aviso Recomendación Advertencia Sanción
Deuda pública	Apenas se vigila	Se vigilará más	
Procedimiento paralizado	No se puede si un país incumple	Se podrán repetir recomendaciones No se avanzará el procedimiento si un país aplica las recomendaciones pero no cumple los objetivos	Sanción automática salvo mayoría cualificada en contra

Fuente: Camarero y Tamarit, pág. 329 (2013)

## 5-2 Fallos en el diseño de la Unión Económica y Monetaria

Busch (2012) recoge, por otra parte, los cuatro déficits que contemplaba el Tratado de Maastricht (Consejo de las Comunidades Europeas/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992):

- 1) ***La política económica y financiera está en manos de los Estados miembros: no se ha cedido su soberanía a la Unión.*** Esto dificulta la gestión de las crisis económicas y la gestión de un desarrollo igualitario entre los países participantes en el euro. La ausencia de un Gobierno Económico Europeo dramatiza más este asunto, puesto que, si este existiera, sería posible una adaptación flexible de la política monetaria europea y las políticas fiscales nacionales.
- 2) ***La UEM no es una Unión Política*** y, por tanto, los países no responden solidariamente ante problemas en los Estados miembros.  
El Tratado de Maastricht no contemplaba la creación de un mecanismo de compensación para actuar cuando se detectaran desequilibrios económicos mayores. Ante las dificultades de los países para mantener una situación de estabilidad financiera sería necesario crear el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), al cual nos referiremos más adelante.
- 3) ***La política financiera de los Estados miembros quedó fijada en la reducción de la deuda soberana mediante el ahorro y no a través de la consolidación de los presupuestos públicos.*** Se imponía a los países miembros a mantener unos niveles de déficit y deuda públicos del 3% y del 60% del PIB, respectivamente. Se invitaba a los países a llevar a cabo políticas de ahorro en lugar de políticas de crecimiento para alcanzar estos niveles.
- 4) Se introdujo un ***sistema de Estados competidores***. A nivel europeo tenemos una moneda común y un mercado único, pero los salarios, costes sociales e impuestos siguen siendo determinados a nivel nacional. Los países tienen una tendencia a reducir estos costes con el objetivo de incrementar su competitividad en los mercados.

Durante años, los déficits del Tratado pasaron inadvertidos. Sin embargo, a partir de 2008, con el estallido de la crisis económica internacional, se comprobó que muchos Estados habían falseado sus cuentas para poder acceder a la UEM. Algunos de los países que formaron parte del proyecto inicial, Italia o Grecia por ejemplo, tenían un nivel de deuda pública muy próxima al 100% del PIB (Busch, 2012).

Este fue un grave error originado por el hecho de que las instituciones europeas no tenían la capacidad de verificar correctamente los documentos aportados por los Estados miembros. No obstante, el proyecto de la UEM se llevó a cabo por el interés político que representaba el programa. Esto es, pertenecer a la UEM otorgaba a los países un cierto “prestigio nacional” (Majone, 2010).

Formar una Unión Monetaria con países de características tan heterogéneas planeaba un problema de riesgo moral. La ausencia de un ministro de finanzas, como hemos comentado anteriormente, ocasionaba que no se pudiera realizar un control exhaustivo y único del cumplimiento del PEC. Además, al no existir la figura de un presidente de la Unión Europea existiría el problema de la rigidez de toma de decisiones, debido a que en la Unión Europea coexisten 28 voces que a menudo discrepan en sus posiciones.

## **6. ¿HAY COORDINACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA?**

A lo largo de este Trabajo Fin de Máster se vienen planteando una serie de problemas que hacen que la Unión Económica y Monetaria no funcione correctamente (no es un área monetaria óptima, heterogeneidad entre las economías participantes, etc.). No obstante, la mayor de las dificultades viene dada por el hecho de que falta un pilar fundamental por construir: la Unión Fiscal.

Se entiende por Unión Fiscal la cesión de la soberanía nacional en materia de política fiscal en favor de una autoridad europea que decidirá sobre el destino de los ingresos y gastos públicos que se realicen así como sobre el control del presupuesto (Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política, 2012). La

disciplina fiscal de los Estados miembros es uno de los requisitos fundamentales para alcanzar una auténtica Unión Fiscal.

En los últimos años, se han hecho numerosas propuestas y estudios sobre qué características debería tener la Unión Fiscal en la UE y, en concreto, en la UEM. Podemos destacar las siguientes (Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política, 2012):

- *Disciplina fiscal de los Estados integrantes de la Unión Monetaria:* supone la existencia de requisitos estrictos de sostenibilidad de las finanzas públicas traducido en términos de sostenibilidad presupuestaria y límites de deuda pública.
- *Mecanismos de resolución de crisis y de rescate de los Estados miembros.* Este podría ser el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), al cual nos referiremos posteriormente.
- *Mutualización, o garantía conjunta, de la deuda pública:* se basaría en la popularizada emisión de eurobonos. Se trataría de crear una Agencia Europea que emitiera deuda, con garantía de todos los Estados miembros de la eurozona, que pudiera financiar a aquellos países sujetos a problemas de financiación en los mercados.
- *Mecanismos de transferencias interterritoriales,* capaces de amortiguar los shocks asimétricos entre territorios, es decir, un elemento estabilizador del presupuesto fiscal.
- *Creación de un auténtico gobierno central europeo con su correspondiente presupuesto y Tesoro.* Estaría caracterizado por la existencia de recursos fiscales obtenidos directamente de los ciudadanos europeos. Algunas propuestas, como la de Marzinotto, Sapir y Wolff (2011) o Majone (2010), están encaminadas hacia la creación de un Ministro de Finanzas Europeo, como paso intermedio, con capacidad para dirigir la Agencia Europea de Deuda y para supervisar y aprobar los presupuestos nacionales.

La crisis de deuda soberana y el euro pusieron en evidencia las consecuencias de una Unión Monetaria incompleta. La historia económica nos demuestra que una integración monetaria debe ir acompañada de una integración fiscal, que,

por otro lado, no es posible sin la correspondiente integración política (Soy, 2014).

Guillermo de la Dehesa (2014, pág. 118) señala que *“toda Unión Monetaria requiere una Unión Fiscal. En concreto, es necesario una Hacienda y una política fiscal común, o, al menos, un presupuesto común lo suficientemente grande o un gran fondo europeo para evitar el parasitismo fiscal entre los Estados miembros y abordar los choques asimétricos por los que podrían pasar los Estados miembros individualmente”*.

El autor compara la situación de Europa con Estados Unidos, el cual sí es una Unión Fiscal, demostrando como la capacidad presupuestaria de Europa es muy escasa. En Europa, el presupuesto representa el 1% de su PIB y está compuesto por las contribuciones de los Estados. Sin embargo, en Estados Unidos, el Presupuesto alcanza el 25% del PIB y está alimentado por la recaudación de impuestos federales. Esto implica que los Estados europeos tienen que hacerse cargo de los gastos derivados de la sociedad del bienestar y de los necesarios para hacer frente a los retos de las crisis económicas y financieras.

Como veremos posteriormente, son muchos los pasos que ha dado la UEM hacia la coordinación fiscal, por ejemplo: aprobando nuevos instrumentos legislativos para reforzar el PEC. Sin embargo, en la actualidad, quedan importantes cabos sueltos como la armonización de las figuras impositivas o la creación de instituciones fiscales y un presupuesto común para la Unión.

El mayor impulso para que los Estados colaboraran en materia fiscal fue la culminación del mercado único. La simplificación de determinadas normas y la eliminación de las ineficiencias era imperativo para lograr la libre circulación de mercancías. Por eso, son los impuestos indirectos los que han alcanzado un mayor grado de armonización. Todos los países cuentan con un impuesto sobre el valor añadido aunque, como estudiaremos posteriormente, los tipos aún difieren. Cabe destacar que, en el caso de los impuestos directos, los resultados alcanzados son menores (Comisión Europea, 2015a).

La crisis económica puso de manifiesto el elevado grado de interdependencia de nuestras economías y la necesidad de trabajar conjuntamente para promover el crecimiento sostenible en Europa.

### **6-1 Situación fiscal en la Unión Europea**

Antoni Castells (2012, pág. 109) expone “*es difícilmente sostenible una moneda única sin una apreciable integración fiscal, es decir, sin una integración presupuestaria y del Tesoro en el mismo ámbito en que se produce la integración monetaria*”. El autor expone que, en los países federales, el presupuesto cumple con tres funciones básicas:

- 1) El presupuesto federal tiene un papel estabilizador ante la presencia de shocks asimétricos y desajustes temporales en las fases del ciclo de los diferentes estados que forman la unión monetaria. El Tesoro sería el encargado de poner en marcha estos mecanismos estabilizadores.
- 2) Mutualización de riesgos acompañada por la mutualización del poder político, es decir, la toma de decisiones a nivel central del gobierno. La finalidad es ganar confianza en la emisión de deuda actuando a través del Tesoro, ya que se sabe que detrás estará la garantía de un Banco Central.
- 3) Generación de flujos fiscales interterritoriales de carácter redistributivo. El gobierno federal genera flujos fiscales desde los territorios con mayor capacidad fiscal hacia los de menor capacidad.

De esta forma, la integración fiscal y, concretamente, el presupuesto de un gobierno federal se convierten en elementos esenciales para el correcto funcionamiento de una unión monetaria (Castells, 2012).

Ahora bien, en la UEM no existe un presupuesto federal propiamente dicho, sino que este se nutre de las contribuciones individuales de cada uno de los Estados miembros. El autor señala una serie de pautas que serían necesarias para que la UEM avanzara hacia la consecución de dicho instrumento: en primer lugar, sería necesario rediseñar las responsabilidades de gasto e ingresos entre los distintos niveles del gobierno. Supondría la cesión de soberanía de los gobiernos nacionales en favor del gobierno de la UEM. Esto

daría lugar a un presupuesto con un tamaño significativo con el que hacer frente a las necesidades de los Estados miembros. Por último, este presupuesto debería estar nutrido por sus propios ingresos tributarios, aportados directamente por los ciudadanos europeos y, no como ahora que, con excepción de los recursos propios tradicionales, los ingresos son aportados por los Estados miembros a través del denominado sistema de recursos propios (Castells, 2012).

La realidad del presupuesto europeo actual es muy distinta del ideal que presenta Antoni Castells. El presupuesto únicamente representa un 1% del PIB de la UE y se financia a través del sistema de recursos propios, con el que se obtiene, aproximadamente, el 99% de los ingresos (Parlamento Europeo, 2016a). En el Dictamen de iniciativa propuesto por el Comité Económico y Social Europeo (2014, pág. 3) se exponía que el presupuesto de la zona del euro debería ayudar a mejorar el funcionamiento de la Unión Monetaria, aportando un respaldo fiscal para conseguir una Unión Bancaria completa y compensar choques asimétricos.

En la actualidad, contamos con tres tipos de recursos propios (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2010):

- **Recursos Propios Tradicionales:** son verdaderos impuestos comunitarios puesto que proceden de la aplicación de políticas comunes. Están compuestos por derechos de aduanas y exacciones agrícolas. Representan en 11% de los ingresos totales aproximadamente.
- **Recurso IVA:** es el resultado de la aplicación de un determinado porcentaje (0,3% a partir de 2007) a la base IVA calculada de manera armonizada en todos los Estados miembros. La base IVA está limitada al 50% de la Renta Nacional Bruta de los Estados miembros. Representa, aproximadamente, el 11% de los ingresos totales de la Unión.
- **Recurso RNB:** se determina como la diferencia entre el total del gasto comunitario y el resto de los recursos. Cada país, en función de lo que represente su RNB en la comunitaria, determinará la cantidad que le

corresponde abonar. Este Recurso ejerce una función equilibradora entre ingresos y gastos. Supone cerca del 77% de los ingresos de la UE.

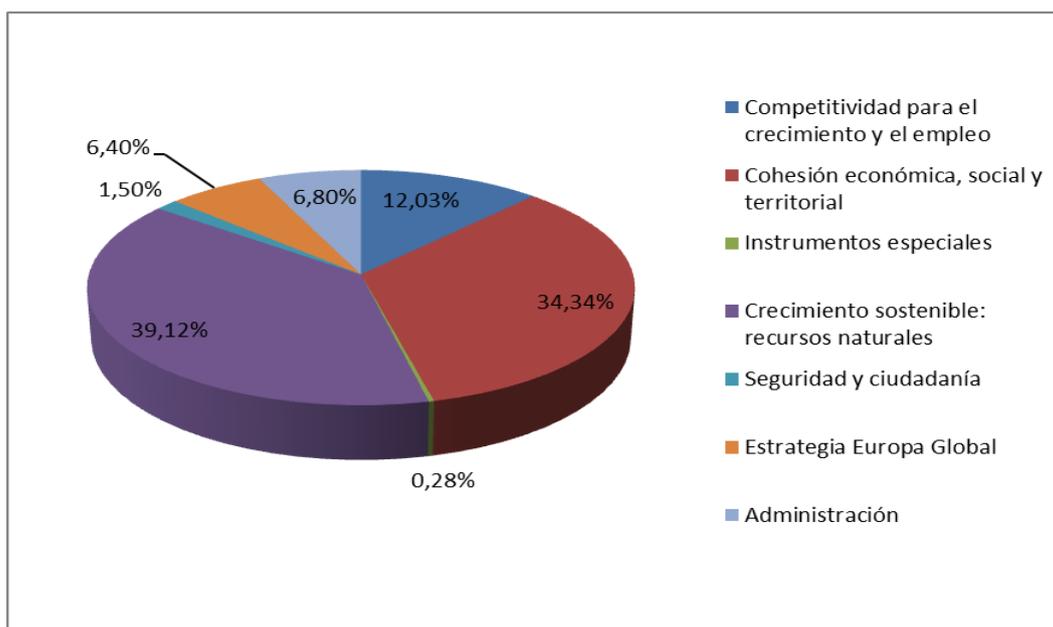
El resto de ingresos procede de las retribuciones al personal de la UE, las multas impuestas a las empresas por infringir las normas de competencia, interés bancario, etc. No existe fiscalidad directa en la UE. El control de la fiscalidad se lleva a cabo a escala nacional (Comisión Europea, 2014b).

En cuanto a la cuestión de cómo se distribuye el Presupuesto, este financia acciones y proyectos en aquellos ámbitos políticos en que todos los países de la UE han aceptado actuar a escala comunitaria. El Gráfico 1 muestra cuales son las partidas en las que se gasta el presupuesto de la Unión. Destacan dos grandes rúbricas:

- Recursos naturales, dentro del cual se localiza la Política Agraria Común (PAC). Consume más del 40% de los fondos.
- Política de Cohesión: representa más del 30% del presupuesto.

Debido a la situación económica que pasa Europa, se ha concedido un peso importante a la concesión de fondos para el empleo y las empresas con el fin de recuperar la senda de crecimiento económico.

**Gráfico 1. Distribución del Presupuesto de la UE (2016)**

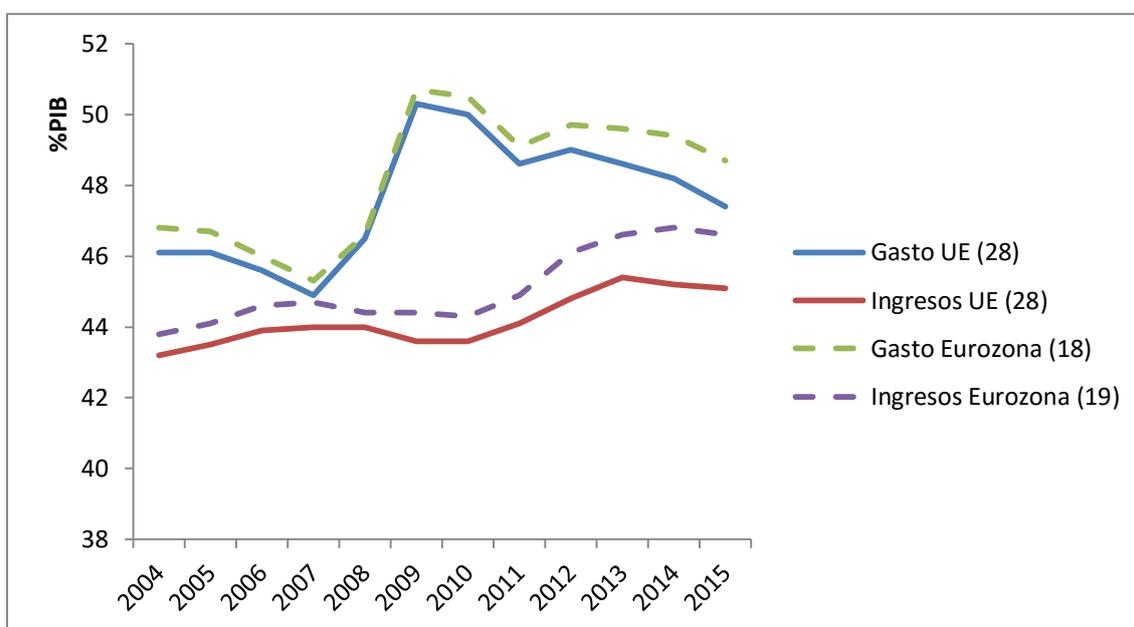


Fuente: elaboración propia con datos de Consejo de la UE (2015a)

Los datos muestran que durante la crisis económica, la proporción de ingresos y gastos sobre el PIB ha variado, dando lugar a elevados niveles de déficit y deuda pública en todos los Estados miembros (ver Tabla 7). El Gasto ha aumentado considerablemente puesto que, como hemos comentado anteriormente, ha sido necesario otorgar más fondos a políticas encaminadas a la creación de empleo y crecimiento económico. Sin embargo, los ingresos se han mantenido en una senda constante variando un máximo del 2% del PIB entre 2010 y 2013. A partir de 2014 podemos ver como las variables van reduciendo su distancia debido a la reducción del gasto. Estas afirmaciones podemos corroborarlas con el Gráfico 2.

En este también se ha incluido la evolución dentro de la eurozona, donde podemos observar que la tendencia es similar, con la salvedad de que, a partir de 2013, los ingresos en la UE-28 comenzaron a disminuir, mientras que en la zona del euro se incrementaron, manteniendo durante los dos últimos años, una evolución constante en torno al 46% del PIB.

**Gráfico 2. Evolución del gasto e ingreso público en la UE- 28 y en la zona euro (2004-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

En ambas zonas se aprecia que el gasto es tradicionalmente superior que el ingreso. Esto da lugar al déficit público y, consecuentemente, al incremento de la deuda pública. En el año 2007 se registró la menor cifra de déficit,

cuantificada en el 0,7% del PIB. Por el contrario, el mayor déficit se alcanzó en 2009, donde el ingreso público representaba un 43,6% del PIB y el gasto público el 50,7% del PIB.

Las diferencias entre los países del euro son menores que si consideramos todas las economías europeas. Esto se debe fundamentalmente a que estas economías están sujetas a estricta condicionalidad en aras de cumplir los criterios impuestos en el Tratado de Maastricht<sup>1</sup> y en el Pacto de Estabilidad y Convergencia, así como los establecidos en las sucesivas reformas de este (Fundación ICO, 2013).

Para comprender las diferencias a nivel europeo es necesario estudiar que ha pasado en cada economía individualmente, puesto que, como se explicará posteriormente, la crisis ha tenido un efecto asimétrico en los diferentes Estados miembros. No todas las economías han sufrido con la misma magnitud los efectos de la recesión.

En la Tabla 4 se presentan los datos de ingresos y gastos fiscales, así como el déficit y deuda pública, para el año 2015, de todos los países que forman la Unión Europea, pudiendo comprobar que la situación entre los Estados miembros de la UE es muy dispar. Podemos destacar los siguientes rasgos:

- Alemania, Estonia, Luxemburgo y Suecia son las únicas economías europeas que cumplen con la regla de equilibrio o superávit presupuestario.
- Por el lado contrario, destacan España y Grecia con un déficit público del 5,1 y 7,2% del PIB, respectivamente.
- Realizando un análisis más exhaustivo, podemos destacar que Finlandia es el país que dedica una mayor proporción del PIB al gasto público, siendo Irlanda y Lituania los que tienen el valor mínimo.

---

<sup>1</sup> El Tratado de Maastricht establecía los criterios que debían cumplir aquellas economías de la Unión Europea que quisieran formar parte de la Unión Económica y Monetaria. Entre otros, como ya se expuso en páginas anteriores, había dos relacionados con las finanzas públicas: mantener un nivel de déficit público inferior al 3% del PIB y una deuda pública que no superara el 60% del PIB.

**Tabla 4. Situación fiscal en la UE-28 (2015)**

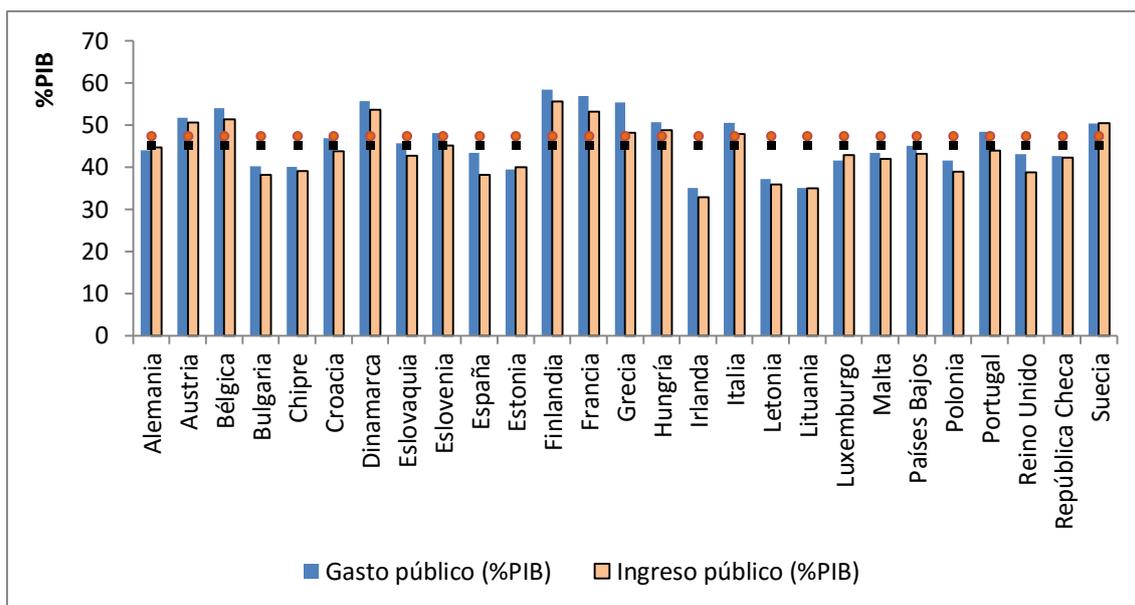
	<b>Gasto público (%PIB)</b>	<b>Ingreso público (%PIB)</b>	<b>Déficit público (%PIB)</b>	<b>Deuda pública (%PIB)</b>
<b>Alemania**</b>	43,9	44,6	0,7	71,2
<b>Austria**</b>	51,7	50,6	-1,2	86,2
<b>Bélgica**</b>	53,9	51,3	-2,6	106
<b>Bulgaria</b>	40,2	38,2	-2,1	26,7
<b>Chipre**</b>	40,1	39	-1	108,9
<b>Croacia</b>	46,9	43,7	-3,2	86,7
<b>Dinamarca</b>	55,7	53,6	-2,1	40,2
<b>Eslovaquia**</b>	45,6	42,7	-3	52,9
<b>Eslovenia**</b>	48	45,1	-2,9	83,2
<b>España**</b>	43,3	38,2	-5,1	99,2
<b>Estonia**</b>	39,5	40	0,4	9,7
<b>Finlandia**</b>	58,3	55,5	-2,7	63,1
<b>Francia**</b>	56,8	53,2	-3,5	95,8
<b>Grecia**</b>	55,3	48,1	-7,2	176,9
<b>Hungría</b>	50,7	48,7	-2	75,3
<b>Irlanda**</b>	35,1	32,8	-2,3	93,8
<b>Italia**</b>	50,5	47,9	-2,6	132,7
<b>Letonia**</b>	37,2	35,9	-1,3	36,4
<b>Lituania**</b>	35,1	34,9	-0,2	42,7
<b>Luxemburgo**</b>	41,5	42,8	1,2	21,4
<b>Malta**</b>	43,3	41,9	-1,5	63,9
<b>Países Bajos**</b>	45,1	43,2	-1,8	65,1
<b>Polonia</b>	41,5	38,9	-2,6	51,3
<b>Portugal**</b>	48,3	43,9	-4,4	129
<b>Reino Unido</b>	43	38,8	-4,4	89,2
<b>República Checa</b>	42,6	42,2	-0,4	41,1
<b>Suecia</b>	50,4	50,4	0	43,4
<b>EU (28 países)</b>	47,4	45,1	-2,4	85,2
<b>Eurozona (19 países)</b>	48,7	46,6	-2,1	90,7

\*\*países cuya moneda es el euro

Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

En el Gráfico 3 se han representado el gasto e ingreso público para facilitar dicho análisis.

**Gráfico 3. Ingreso y gasto público en los países de la UE (2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

Destacan especialmente países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia y Suecia debido a que tanto el ingreso como el gasto público están situados por encima de la media europea.

Las economías europeas se caracterizan por la elevada financiación del estado de bienestar, dentro del cual se engloba la consecución de pleno empleo; la seguridad económica, entendida como garantía de cierto nivel de condiciones de vida; y la reducción de las desigualdades, de ahí el elevado gasto público de muchos de los Estados (Gómez y Buendía, 2014).

Ahora bien, el problema se localiza en aquellos Estados que tienen un gasto público demasiado elevado respecto de la recaudación impositiva. Esta situación se da en todos los países, excepto, como hemos destacando anteriormente, en Alemania, Estonia, Luxemburgo y Suecia donde los ingresos superan a los gastos manteniendo una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Cabe destacar el caso de España, donde el déficit público es, junto con el de Grecia, el mayor de la UE-28. Si observamos los datos para esta economía, podemos extraer que el gasto público es inferior a la media de la UE-28. El problema radica en que la presión fiscal en España es también muy reducida,

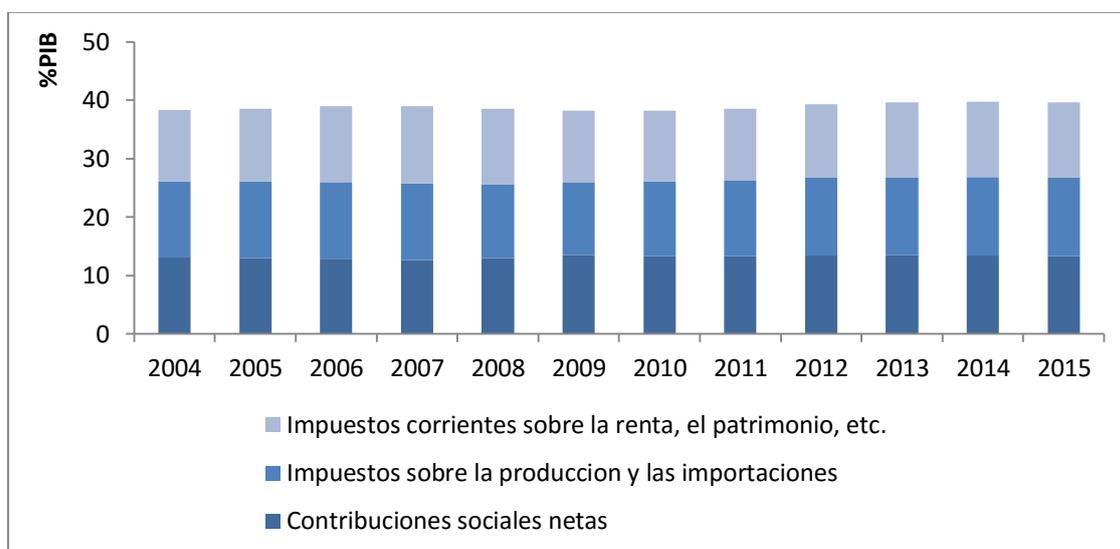
únicamente del 38,2% del PIB (Sólo Irlanda tiene una presión fiscal menor, el 32,8% del PIB).

En Grecia, el gasto y el ingreso público superan a la media de la UE, existiendo una diferencia negativa de 7,2% del PIB. Grecia posee el mayor nivel de déficit y de deuda pública de la Unión.

Las diferencias de presión fiscal dependen de las opciones de los distintos países en relación con los bienes y servicios que financian y de los tributos que usen para financiarse (Ruiz-Huerta et al., 2011). A continuación, se realizará un estudio de la distribución de la estructura fiscal en los Estados miembros. Tradicionalmente se ha dividido entre impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales, aunque a efectos de este primer análisis, contemplaremos, únicamente, los impuestos corrientes sobre la renta, patrimonio, etc.; los impuestos sobre la producción y las importaciones; y las contribuciones sociales ya que estos constituyen la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas.

En primer lugar vamos a estudiar, con ayuda del Gráfico 4, la evolución de la estructura impositiva en la Unión Europea con el fin de comprobar si en el periodo considerado se ha modificado la contribución de las diferentes figuras en proporción del PIB.

**Gráfico 4. Evolución de la estructura impositiva en la UE-28 (2004-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

En este gráfico comprobamos como los ingresos de las administraciones públicas del conjunto de la UE-28, se redujeron durante la crisis económica. A partir de 2008, se observa una ligera disminución debido a que la contracción de la economía redujo la capacidad de recaudación de los Estados a través de los impuestos relacionados con la renta y la producción. Por contra, los ingresos por las contribuciones sociales se incrementaron durante este periodo de recesión. Ruiz-Huerta (2011, pág. 75) señala *“el aumento relativo de las contribuciones sociales tiene más que ver con las caídas recaudatorias de otros tributos que por un aumento de estas en sí mismo”*. En 2010 cambió esta dinámica, los ingresos de las administraciones comenzaron a aumentar como consecuencia del incremento de la recaudación de los impuestos relacionados con la producción y las importaciones.

La evolución observada en el Gráfico 4 indica que a raíz de 2013 los ingresos de las administraciones públicas fueron en aumento como consecuencia del incremento de los impuestos directos. En cuanto a las contribuciones sociales netas, se aprecia una pequeña reducción en su peso respecto del PIB.

Al igual que en el análisis anterior, para comprender la evolución de la UE presentada en el gráfico anterior, es necesario estudiar las diferencias entre los 28 países que la componen. Por ello, en la Tabla 5 se expone cual es la contribución de las principales fuentes de ingresos para las administraciones en relación al PIB para cada Estado miembro. Para hacer más visual el análisis, estos resultados se han representado en el Gráfico 5.

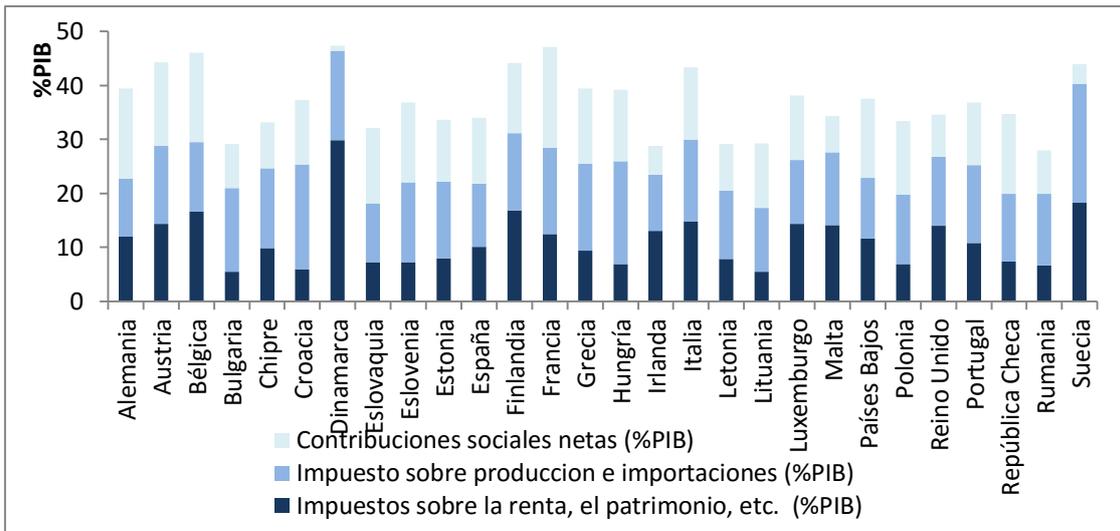
En ambas representaciones podemos observar que la contribución de los diferentes tipos de impuestos respecto al PIB son muy variadas. Los impuestos relacionados con la producción y las importaciones tienen un peso similar en el PIB en los diferentes Estados, al contrario que los relacionados con la renta personal y las contribuciones sociales donde la participación de estos en relación con el PIB presenta diferencias significativas entre los mismos.

**Tabla 5. Distribución de la estructura impositiva en la UE-28 (2015)**

	<b>Impuestos sobre la renta, el patrimonio, etc. (%PIB)</b>	<b>Impuesto sobre producción e importaciones (%PIB)</b>	<b>Contribuciones sociales netas (%PIB)</b>
<b>Alemania</b>	12	10,8	16,6
<b>Austria</b>	14,3	14,5	15,5
<b>Bélgica</b>	16,6	12,9	16,6
<b>Bulgaria</b>	5,5	15,5	8,1
<b>Chipre</b>	9,9	14,8	8,5
<b>Croacia</b>	5,9	19,5	11,9
<b>Dinamarca</b>	29,9	16,5	1
<b>Eslovaquia</b>	7,2	10,9	14
<b>Eslovenia</b>	7,3	14,8	14,8
<b>Estonia</b>	7,9	14,3	11,4
<b>España</b>	10,1	11,7	12,2
<b>Finlandia</b>	16,8	14,4	13
<b>Francia</b>	12,5	15,9	18,8
<b>Grecia</b>	9,4	16,1	13,9
<b>Hungría</b>	6,9	19	13,3
<b>Irlanda</b>	13	10,5	5,3
<b>Italia</b>	14,8	15,2	13,4
<b>Letonia</b>	7,8	12,7	8,7
<b>Lituania</b>	5,5	11,8	12
<b>Luxemburgo</b>	14,3	11,9	12
<b>Malta</b>	14,1	13,5	6,8
<b>Países Bajos</b>	11,6	11,3	14,7
<b>Polonia</b>	6,9	12,9	13,6
<b>Reino Unido</b>	14	12,8	7,8
<b>Portugal</b>	10,8	14,5	11,5
<b>República Checa</b>	7,4	12,5	14,8
<b>Rumania</b>	6,7	13,2	8,1
<b>Suecia</b>	18,3	22	3,7
<b>Unión Europea (28 países)</b>	12,9	13,5	13,3
<b>Eurozona (19 países)</b>	12,6	13,2	15,4

Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

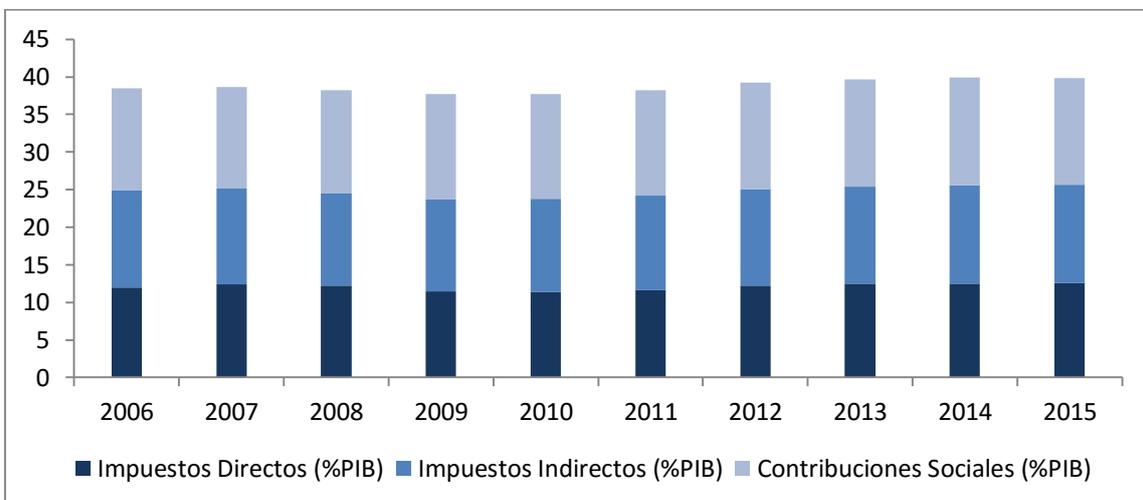
**Gráfico 5. Distribución de la estructura impositiva en la UE-28 (2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta: 30/07/2016]

Parece un hecho generalizado la importancia de los impuestos sobre la producción y las importaciones, puesto que en todas las economías de la UE-28 alcanza un peso importante en relación con su Producto Interior Bruto, alcanzando, por ejemplo, el 19,5% en Croacia o el 22% en Suecia. No obstante, la tendencia observable de la UE en los últimos 10 años ha estado encaminada hacia la reducción de la contribución de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio compensándolo con el incremento de los tipos en los impuestos indirectos, como podemos observar en el Gráfico 6.

**Gráfico 6. Impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales (%PIB) UE-28 (2001-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015b)

Por último tenemos las contribuciones sociales netas, las cuales son utilizadas, entre otras cosas, para financiar los sistemas sociales relacionados con el Estado de Bienestar. Están dotadas de gran importancia para el modelo social europeo puesto que constituyen un elemento esencial de cohesión y estabilidad social, especialmente en épocas de crisis (Ruiz-Huerta, 2011). Alemania y Francia son los países donde estas representan una mayor parte del PIB, en concreto, el 16,6 y 18,8% respectivamente. En las economías de la eurozona en general tienen un peso importante, a excepción de Irlanda donde sólo representan un 5,3% del PIB.

Resultan especialmente significativos los casos de Suecia y Dinamarca puesto que ambas economías nutren su ingreso con los impuestos sobre la renta y la producción, siendo el peso de las cotizaciones sociales muy reducido. Estas naciones, junto con Francia, son las que tienen mayores ingresos en proporción del PIB procedentes de impuestos directos y contribuciones sociales.

## **6-2 Ingresos fiscales en la Unión Europea**

La crisis económica y financiera ha tenido como consecuencia cambios severos en las finanzas públicas de los Estados miembros. Dicha recesión no ha afectado solamente al nivel de ingresos de las administraciones sino a su estructura (ver Gráfico 4), puesto que, durante los años de la crisis, la recaudación por medio de impuestos se redujo, mientras que la proveniente de contribuciones sociales aumentó, dinámica que cambió a partir de 2013 cuando las economías de la UE experimentaron, de nuevo, una senda de crecimiento económico. No obstante, hay que tener en cuenta que la distribución de impuestos entre los distintos países es muy amplia (Ruiz-Huerta, 2011).

En este epígrafe nos proponemos comprobar si los países de la UE y, en concreto, los que mantienen el euro como moneda única, avanzan realmente hacia la armonización o, al menos, hacia la coordinación de sus figuras impositivas. La literatura económica nos indica, como hemos señalado anteriormente, que una Unión Monetaria no funciona correctamente sin una Unión Fiscal.

Para ello, en la Tabla 6 vamos a realizar un análisis de los tipos aplicados en el impuesto sobre el valor añadido, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas para todos los Estados miembros. Estos son los principales tributos que gravan el consumo, el capital y el trabajo.

Por otro lado, se comentarán las nuevas propuestas de la Comisión sobre la creación de nuevas figuras impositivas que gravan las transacciones financieras o temas relacionados con el medio ambiente.

**Tabla 6. Tipos aplicados en las principales figuras impositivas en la UE (2015)**

	IVA		Impuesto sobre sociedades	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
	Tipo normal	Tipo reducido		
Alemania	19	7	30,2	47,5
Austria	20	10	25	50
Bélgica	21	6/12	34	53,8
Bulgaria	20	9	10	10
Chipre	19	5/9	12,5	35
Croacia	25	5/13	20	17,2
Dinamarca	25	-	23,5	55,8
Estonia	20	9	20	20
Eslovaquia	20	10	22	25
Eslovenia	22	9,5	17	50
España	20	10/ 4	28	16
Finlandia	21	14/10	20	51,6
Francia	20	5,5/10	38	50,3
Grecia	23	6,5/13	29	48
Hungría	27	5/18	20,6	16
Irlanda	23	9/13,5	12,5	48
Italia	22	10	31,4	48,9
Letonia	21	12	15	23
Lituania	21	5/9	15	15
Luxemburgo	17	8/14	29,2	43,6
Malta	18	5/7	35	35
Polonia	23	5/8	19	32
Portugal	23	6/13	29,5	56,5
República Checa	21	10/15	19	22
Reino Unido	20	5	20	45
Rumania	21	5/9	16	16
Suecia	25	6/12	22	57
UE-28	21,6	-	22,8	39,3
ZE-19	20,8	-	24,6	42,1

Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En la Tabla 6 comprobamos como los tipos aplicados en los distintos países difieren significativamente. En el IVA, los tipos están más armonizados, próximos al 20%, mientras que en Impuesto sobre sociedades y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los tipos aplicados son más dispares. Para llevar a cabo un análisis más exhaustivo de los datos presentados en la tabla anterior, vamos a separar el análisis en dos subepígrafes: impuestos indirectos e impuestos directos.

### **6-2-1 Impuestos indirectos**

El art. 113 del Tratado de la UE (Unión Europea, 2010a) recoge: *“El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia”*.

En los impuestos indirectos se incluye el IVA y los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía. Los impuestos especiales son impuestos específicos que se aplican a estas mercancías. Sin embargo, el IVA se aplica a la producción y distribución de bienes y a la prestación de servicios adquiridos y vendidos para el consumo en la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2016a).

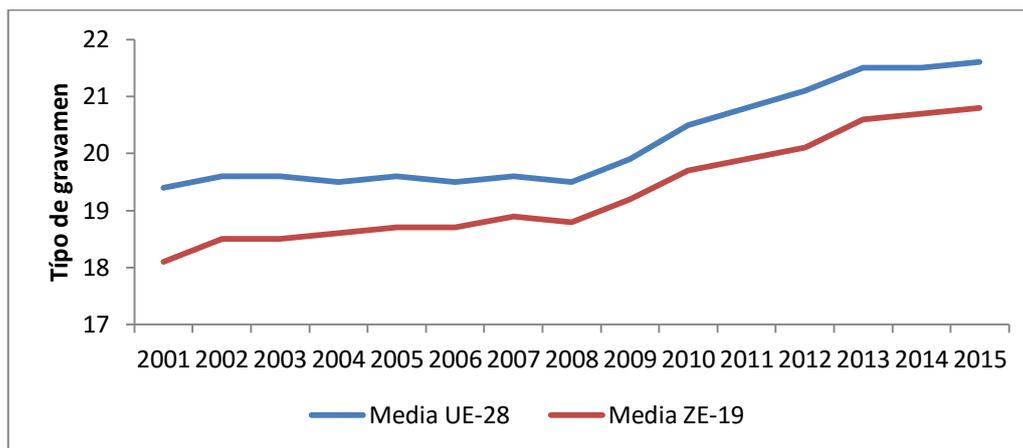
#### **6-2-1-1 Impuesto sobre el Valor Añadido:**

Es el único impuesto armonizado en la Unión. El proceso se inició en 1967, cuando todos los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) acordaron sustituir sus sistemas nacionales de imposición sobre el volumen de negocios por el IVA. El sistema se ha ido modificando hasta la actualidad. En 2010, la Comisión publicó el *Libro Verde sobre el Futuro del IVA* (Comisión Europea, 2010a). Desde entonces, la contribución de los ingresos por el IVA en el PIB ha ido aumentando, representando, en la

actualidad, más del 13% del PIB tanto en la UE-28 como en la Eurozona, como se muestra en el Gráfico 6.

En cuanto a los tipos de gravamen aplicados, no se han mantenido constantes sino que han ido en aumento en el conjunto de la UE-28 y de la eurozona. En el Gráfico 7 podemos observar esta tendencia.

**Gráfico 7. Evolución del tipo en la UE-28 y UEM (2001-2015)**

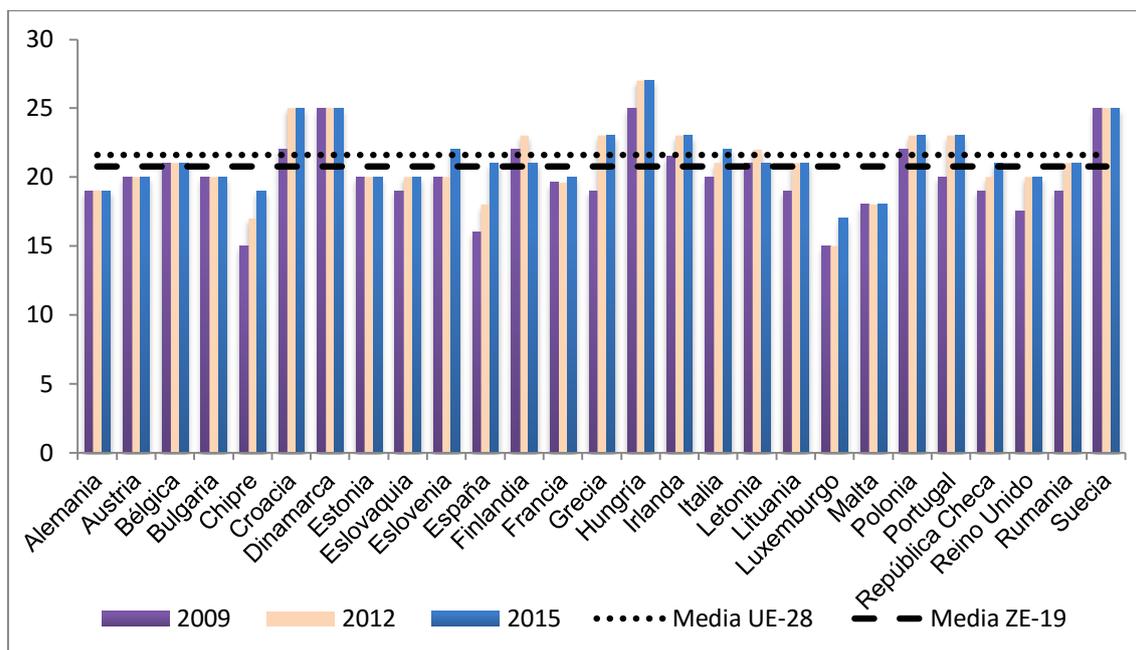


Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En él se aprecia que el tipo medio en la eurozona es inferior al de la UE-28, situándose ambos por encima del 21%. En el Gráfico 8 comprobaremos como muchas de las economías han modificado sus tipos para situarse en torno a esa media de aproximadamente el 21%. El mayor ascenso de los tipos se ha producido a partir de 2008, cuando la crisis sacudió a las economías haciendo temblar sus finanzas públicas. La actuación de los gobiernos estuvo encaminada a utilizar el impuesto sobre el valor añadido como un instrumento más de gestión de crisis, tomando el incremento de la recaudación como ingresos adicionales (Comisión Europea, 2016a).

El anteriormente citado *Libro Verde sobre el futuro del IVA* explica que un sistema IVA definitivo basado en la imposición en origen requería un mayor grado de armonización de los tipos que el sistema actual basado en el lugar de destino. De este modo, se proporcionaría a los Estados miembros mayor flexibilidad.

**Gráfico 8. Evolución de los tipos IVA en los Estados miembros de la UE-28 (2009-2015)**



Nota: Sólo se ha considerado los tipos normales IVA  
 Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En el Gráfico 8 podemos comprobar como la dinámica general ha sido la aproximación de los tipos normales hacia la media europea. Del análisis del gráfico podemos destacar:

- Finlandia es el único país donde se ha reducido el tipo aplicado desde el 23% en 2012 hasta el 20,8 en 2015, situándose aproximadamente en la media de la eurozona.
- Destacan los casos de Chipre, España, Italia y República Checa que han incrementado sus tipos hasta tres veces en los últimos seis años.
- Los países que más gravan el consumo son Hungría, aplicando un tipo normal del 27%, seguido de Croacia, Dinamarca y Suecia donde el tipo es del 25%.
- El país donde el tipo aplicado es más bajo es Luxemburgo, seguido por Malta, donde sólo se grava el consumo con un 17% y 18%, respectivamente.

El incremento de los tipos en muchas de las economías durante los años de la crisis está respaldado por la necesidad de incrementar los ingresos para

respaldar el incremento del gasto. Como veremos en la Tabla 7, el déficit público se disparó durante esta, incumpliendo los criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este sentido, podemos destacar los casos de España, Grecia, Irlanda y Portugal, donde para alcanzar esta media próxima al 21% sus tipos se han modificado significativamente en los últimos años:

- España ha incrementado su tipo cinco puntos porcentuales desde el año 2010, pasando del 16% al 21% actual.
- Grecia ha modificado su tipo en tres ocasiones pasando del 19% en 2005 hasta 24% que grava el consumo en la actualidad.
- Irlanda aumentó un punto y medio su tipo entre 2009 y 2012, gravando actualmente el consumo con un tipo del 23%.
- Portugal incrementó su tipo del 20% al 23% durante el mismo periodo temporal.

Los incrementos en los tipos de estas cuatro economías europeas son una de las consecuencias de los planes de ajuste impuestos tras la asistencia financiera a la que se vieron sujetos tras la crisis económica.

Como conclusión decir que, aunque existan diferencias en los tipos impositivos aplicados en los Estados miembros, son evidentes los avances realizados en cuanto a la estandarización de la base y la estructura del impuesto, la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude (Ruíz-Huerta, et al., 2011).

### ***6-2-1-2 Impuestos especiales aplicados al alcohol, al tabaco y a las energías***

La iniciativa de armonizar estos tipos surgió por la percepción de que las discrepancias entre estos impuestos podían dar lugar a movimientos de bienes por razones fiscales, pérdidas de ingresos y fraude. La armonización de tipos beneficiaría al mercado único en la medida en que garantizaban la libre circulación y el adecuado funcionamiento del mercado interior en la UE (Parlamento Europeo, 2016b).

La Unión Europea cuenta con estructuras de armonización sobre la imposición para estos grupos de productos. Esto conlleva la existencia de categorías de productos, unidades de medida para calcular los impuestos, exenciones, etc. Desde los años 90 están establecidos tipos mínimos con los que gravar estos bienes (Comisión Europea, 2001).

A continuación se exponen los principales impuestos especiales que grava la Unión: los impuestos medioambientales y sobre hidrocarburos y los impuestos sobre el tabaco y el alcohol:

- Impuestos medioambientales y sobre hidrocarburos: son considerados esenciales para cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto. Tienen el potencial de brindar un estímulo efectivo para que las políticas disocien el consumo de energía con el crecimiento económico, mejorando las pautas de consumo de energía y desarrollen fuentes de energía renovables.
- Impuestos sobre el tabaco y el alcohol: el objetivo es aumentar la convergencia entre los niveles fiscales de los diversos Estados miembros, restringiendo el fraude y el contrabando en el mercado interior. Para establecer el gravamen se presta atención a factores como la protección sanitaria y la relación entre esta protección y el precio de los productos. El fin último es la corrección de las externalidades negativas asociadas al consumo de estos bienes.

Cabe destacar que los tipos aplicados entre los países varían significativamente, puesto que únicamente está establecido el tipo mínimo por encima del cual los Estados pueden decidir libremente (Durán, 2014).

### **6-2-2 Impuestos directos**

La coordinación en el ámbito de la fiscalidad directa tiene cada vez más importancia en la Unión. No obstante, se dan grandes dificultades para la armonización de estos tipos, principalmente por el hecho de que las decisiones en materia de fiscalidad han de ser adoptadas por unanimidad (Poza y Santaella, 2010).

A pesar de que el ámbito de la imposición directa no está directamente regulado por la legislación europea, existen varias directivas que contribuyen a establecer normas armonizadas en relación con la fiscalidad de las sociedades y personas físicas. El objetivo perseguido con esto es la prevención de la evasión fiscal y la eliminación de la doble imposición.

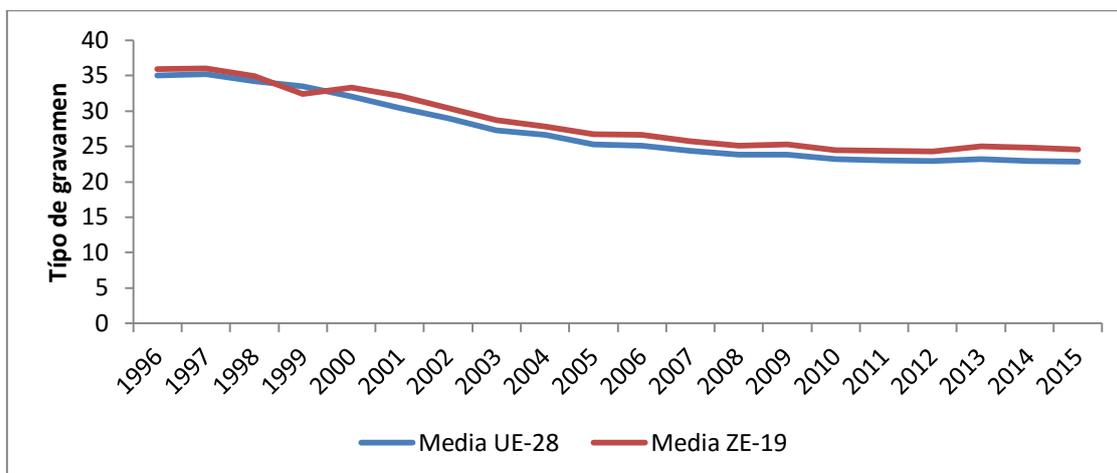
A continuación estudiaremos los principales impuestos directos sobre los que existe, al menos, una normativa común en la Unión. Nos referiremos al impuesto sobre sociedades, al impuesto sobre la renta de las personas físicas y, por último, a la propuesta de la Comisión de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras.

### **6-2-2-1 Impuesto sobre Sociedades**

Las propuestas de armonización del impuesto sobre sociedades se vienen debatiendo desde hace varias décadas (Informe Neumark de 1962, Informe Van den Tempel de 1970, propuesta de Directiva de 1975 sobre la aproximación de los tipos impositivos entre el 45% y el 55%) (Cuenca et al., 2012). Sin embargo, a día de hoy, no existe una normativa común en este sentido en la Unión Europea, únicamente algunas Directrices que velan por el respeto a los principios de no discriminación y libre circulación en el mercado único.

Como podemos observar en el Gráfico 9, desde los años 90, se ha producido una tendencia en los Estados miembros hacia la reducción de los tipos. Ruiz-Huerta et al. (2011) apuntan que esta reducción de los tipos no se ha traducido en una reducción de la recaudación, sino que ha supuesto la ampliación de las bases provocada por la eliminación de las exenciones y bonificaciones.

**Gráfico 9. Evolución del tipo aplicado en el Impuesto sobre Sociedades UE-28 y Eurozona-19 (1996-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En los últimos años, la Comisión ha puesto en marcha un *Plan de Acción acerca del impuesto sobre sociedades* asentado sobre dos pilares: la creación de una base imponible común consolidada y el principio según el cual las empresas deben pagar sus impuestos en los países en los que generen sus beneficios (Parlamento Europeo, 2016c).

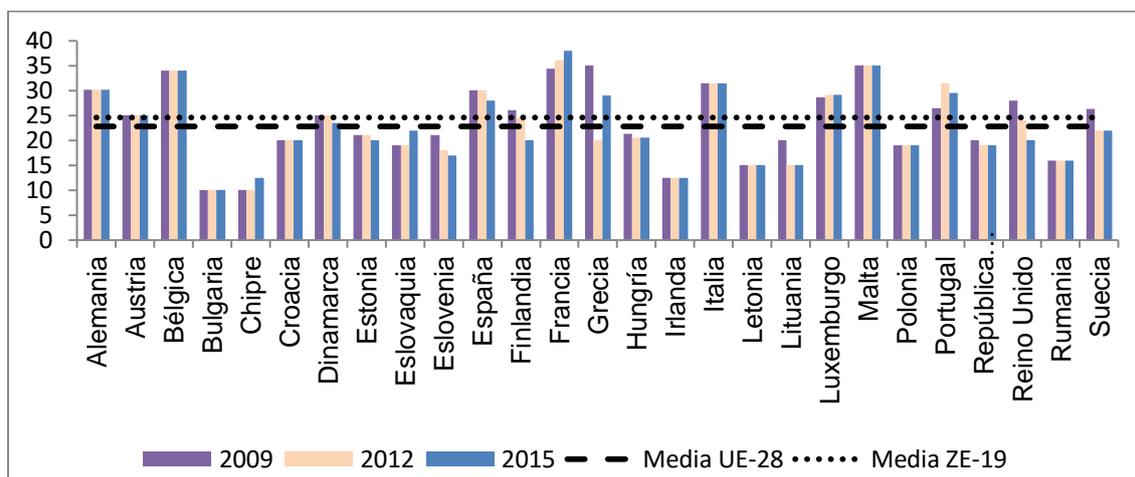
La *Base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades (BICCIS)*, surge como consecuencia de la tributación excesiva y la doble imposición a la que se veían sujetas las sociedades debido a la ausencia de una normativa común en el ámbito del impuesto sobre sociedades en la UE (Comisión Europea, 2011a).

Este enfoque común supone una garantía de coherencia entre los regímenes fiscales nacionales, pero no una armonización de los tipos impositivos. La existencia de tipos diferenciados permite mantener cierto grado de competencia fiscal dentro del mercado interior, brindando mayor transparencia y competitividad dentro de la Unión. En el Gráfico 10 se muestran los tipos aplicados actualmente en esta figura impositiva en todos los países de la Unión Europea.

La BICCIS propone un régimen de normas comunes destinadas al cálculo de la base imponible de las sociedades que residen a efectos fiscales en la UE y de las sucursales de las sociedades de terceros países situados en la UE. Esta estructura fiscal común establece normas para el cálculo de los resultados

fiscales individuales de cada sociedad, la consolidación de dichos resultados y la distribución de la base imponible consolidada entre cada uno de los Estados miembros admisibles (Comisión Europea, 2011a).

**Gráfico 10. Evolución de los tipos aplicados en el impuesto sobre sociedades en los países de la UE-28 (2009-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En el Gráfico 10 se aprecia la diferencia en los tipos de gravamen aplicados en los países de la UE. Se han tomado tres años para observar la evolución en cada país, pudiendo destacar:

- El tipo medio aplicado en los países de la eurozona es superior a la Unión de los 28 países. Ambos se sitúan cercanos al 25%. Actualmente, sólo es superado por Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Luxemburgo, Malta y Portugal.
- Solamente en Chipre, Francia, Eslovaquia y Luxemburgo han aumentado los tipos aplicados en este impuesto. Grecia ha incrementado el tipo en 2015 respecto de 2012, pero se sitúa por debajo del aplicado en 2009. Portugal le aumentó en 2012 respecto de 2009, pero le redujo de nuevo en el último año analizado.
- En Dinamarca, Estonia, Eslovenia, Hungría, Lituania, Portugal, Rep. Checa, Reino Unido y Suecia los tipos aplicados se han reducido significativamente.

- Por otra parte, los países que más gravan las rentas de las sociedades son Bélgica y Francia. En el lado opuesto tenemos a Bulgaria donde sólo se gravan con un 10%.

Como se ha mencionado anteriormente, la propuesta de crear la BICIS no está encaminada a la armonización de los tipos. Sin embargo, las posiciones de los países son muy dispares en cuanto a su aplicación, motivo por el cual, su aprobación es una tarea complicada puesto que debe ser por unanimidad. En su defecto, se puede tomar como un procedimiento de “cooperación reforzada” donde un mínimo de nueve países aprueba la Directiva, pudiéndose incorporar, posteriormente, nuevos países a la misma.

La creación de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades común es el proyecto más ambicioso llevado a cabo sobre la imposición directa hasta la actualidad (Poza y Prieto, 2011).

Roberta Poza y María Isabel Prieto (2011, pág. 156) aclaran que *“para que la UE se convierta en la zona económica más competitiva es necesario que el mercado interior único sea una realidad, para lo cual, el proyecto de la BICIS desempeña un papel fundamental, ya que supone la eliminación de graves barreras mediante una armonización fiscal en la imposición directa”*.

### **6-2-2-2 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

La fiscalidad de los trabajadores o pensionistas que viven o tienen familiares a su cargo en otro Estado miembro ha sido fuente de constantes controversias entre los Estados. En general, se ha evitado la doble imposición mediante convenios bilaterales.

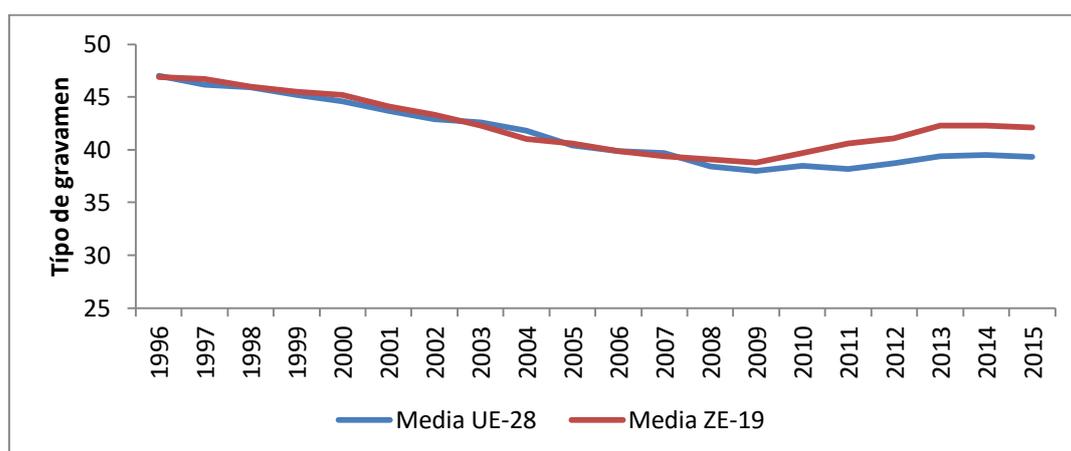
En los años 90, la Comisión propuso una Directiva sobre la armonización de las disposiciones relativas al impuesto sobre la renta en relación con la libre circulación de trabajadores en la Comunidad, en virtud de la cual se impuso el principio de imposición en el país de residencia. Esta propuesta fue rechazada en el Consejo y se retiró dando lugar a la publicación, por parte de la Comisión, de una Recomendación sobre los principios que deberían aplicarse al trato fiscal de los ingresos de no residentes. Cabe destacar que la integración en el ámbito de la fiscalidad directa de las personas físicas ha evolucionado, más

que por el procedimiento legislativo ordinario, mediante resoluciones del Tribunal de Justicia (Parlamento Europeo, 2016d).

Sin embargo, en todos los países de la Unión Europea hay un impuesto que grava la renta obtenida por las personas físicas, procedente, en su mayor parte, del trabajo por cuenta ajena (Ruiz Almendral, 2002).

La armonización del impuesto sobre la renta presenta grandes dificultades actualmente. Son muchas las diferencias entre los países en términos de base imponible, exenciones y bonificaciones, tipos aplicados y tramos considerados en el impuesto (Ruiz-Huerta et al., 2011). No obstante, en el conjunto de la UE-28 se observa una misma tendencia hacia la reducción de los tipos en los últimos 20 años. Esta dinámica podemos observarla en el Gráfico 11.

**Gráfico 11. Evolución del tipo aplicado en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la UE-28 y Eurozona-19 (1996-2015)**

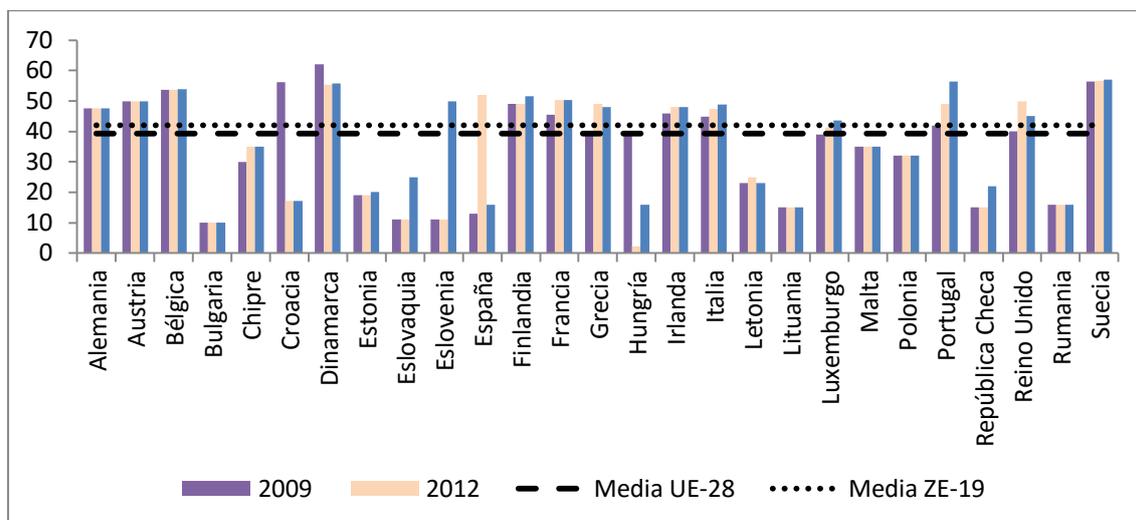


Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

En él se comprueba cómo el tipo medio aplicado en la eurozona es superior al de la Unión. Ha ido en descenso desde los años 90 hasta 2008, momento en el cual se ha incrementado levemente en la eurozona, alcanzando un tipo medio del 42% aproximadamente.

Si nos detenemos en cómo se distribuye este tributo en los diferentes Estados podemos ver que es el impuesto donde más difieren los tipos ante la elevada dificultad existente para su coordinación (Gráfico 12):

**Gráfico 12. Evolución de los tipos aplicados en el Impuesto sobre la Renta Personal en los países de la UE-28 (2009-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a Comisión Europea (2015c)

De este podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El tipo medio aplicado tanto en la UE-28 como en la eurozona es muy elevado, estando próximo al 40%.
- El tipo de gravamen únicamente se ha aumentado considerablemente en Eslovaquia, Italia, Luxemburgo y Portugal. En el resto de economías el tipo se ha mantenido constante.
- España aumentó su tipo entre el 2000 y 2012, 39 puntos porcentuales, reduciéndolo de nuevo a partir de 2013.
- En Croacia, la situación es totalmente inversa, en 2009 aplicaba el tipo más elevado, superior al 60%. A partir de este momento, le redujo hasta el 42% actual. Aun así, es el país, después de Suecia, que más grava la renta de las personas.
- En países como Bulgaria o Rumania este tributo apenas tiene importancia.

#### **6-2-2-4 Gravamen sobre la banca o las transacciones financieras**

La creación de un impuesto que gravara las transacciones financieras fue una propuesta que realizó la Comisión al Parlamento en septiembre de 2011. El objetivo era garantizar que las entidades financieras contribuyeran equitativamente a la financiación de los costes generados con la crisis

económica, así como a reforzar la eficiencia y la estabilidad del sector financiero, reduciendo las transacciones especulativas a corto plazo.

Esta propuesta fue rechazada en las reuniones del ECOFIN de junio y julio de 2012, por la ausencia de consenso a favor del establecimiento de un impuesto de estas características. Posteriormente, once Estados<sup>2</sup>, entre los que se encontraba España, solicitaron a la Comisión la autorización para proceder a la cooperación reforzada en la implantación del impuesto sobre transacciones financieras común. Tras el análisis de estas solicitudes, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo autorizó esta cooperación reforzada autorizando a los Estados que desearan avanzar hacia el establecimiento de dicho impuesto (Martínez Carrascal, 2012).

El Impuesto sobre transacciones financieras sería aplicado a los siguientes conceptos: compraventa de instrumentos financieros (acciones, obligaciones, productos estructurados y derivados), gravados con un 0,1% y la celebración o modificación de los contratos de derivados, gravados con un 0,01%, siempre que una de las partes de la transacción se establezca en un Estado miembro. El impuesto sería exigido en el momento en que se realiza la transacción.

Las dificultades en la toma de decisiones y la falta de ambición política han hecho que, en la actualidad, aún no se hayan tomado las medidas oportunas para poner en marcha este tributo.

En este estudio hemos podido comprobar que los progresos en la coordinación de la imposición directa han sido escasos debido a que este ámbito continúa siendo competencia de los Estados miembros y se encuentra enraizado en los sistemas que cada Estado miembro ha elegido tradicionalmente para financiar sus gastos. La crisis ha demostrado que es necesario introducir cambios en materia tributaria para alcanzar un régimen fiscal más competitivo y sostenible a nivel mundial (Comité Económico y Social Europeo, 2014). La gran diversidad fiscal alimenta el fraude, la corrupción y la economía sumergida.

---

<sup>2</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Italia y Portugal, junto con España, son los países solicitantes de la cooperación reforzada

Durán Cabré (2014, pág. 110) apunta: *“El proceso de armonización fiscal seguido hasta la actualidad en el seno de la UE puede clasificarse de todo menos de fácil y rápido. Es un proceso alambicado, sumamente lento, condicionado sin duda por el requisito de la unanimidad. [...] Si la unanimidad es un importante obstáculo que dificulta la necesaria armonización fiscal, la utilización del mecanismo de cooperación reforzada aparece como una interesante alternativa que puede permitir en un futuro lograr avances en ámbitos donde en otro caso se produciría un bloqueo continuo. En todo caso, sí parece que el reforzamiento de las competencias comunitarias en la política fiscal de sus Estados miembros pueda llevar a una mayor armonización en la normativa tributaria. La necesidad de una mejor fiscalidad en la UE será cada vez mayor. Y en un futuro, si se avanza hacia una Unión Fiscal, con un mayor peso del presupuesto comunitario, habrá lógicamente que replantear cómo se distribuye el poder tributario entre los Estados miembros y la propia UE.*

En el citado Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) se proponen una serie de objetivos a corto y medio plazo para alcanzar una verdadera coordinación fiscal:

A corto plazo, pasarían por la creación definitiva de una Base imponible común consolidada en la UE del Impuesto sobre Sociedades; mejorar la transparencia fiscal, poniendo fin a ciertas ventajas y privilegios fiscales injustos; buscar apoyos para reforzar el impuesto sobre transacciones financieras el cual, como hemos visto anteriormente, sólo es apoyado por once Estados miembros; y fortalecer la cooperación administrativa y luchar contra el fraude y la evasión fiscal.

A medio plazo, se propone la armonización progresiva del impuesto sobre sociedades, estableciendo tipos impositivos efectivos máximos y mínimos y alcanzar una capacidad fiscal específica en la eurozona incluyendo nuevas fuentes de ingresos junto al impuesto sobre transacciones financieras: impuesto sobre energías no renovables, una contribución temporal a los excedentes de balanza de pagos superiores al 6% del PIB, la emisión de bonos garantizados conjuntamente y la participación en los ingresos de señoreaje por

emisiones monetarias. Por último, recoge la necesidad de crear una autoridad que vele por el correcto funcionamiento de este nuevo sistema tributario.

### **6-3 Déficit y Deuda pública en la UE (2007-2015)**

En los años previos a la recesión, los Gobiernos nacionales habían permitido el desarrollo de burbujas inmobiliarias y otros desequilibrios económicos. Habían hecho caso omiso a las normas de funcionamiento del euro y no habían realizado esfuerzos en la coordinación de las políticas económicas después de aceptar el euro como moneda única.

A partir de 2008, comenzaron los problemas con el sector financiero en Europa. Fueron muchos los bancos que pidieron ayuda a sus gobiernos para ser rescatados y evitar su quiebra. Los mercados financieros comenzaron a preguntarse si los Estados realmente podían permitirse este apoyo al sector bancario. Se comprobó que los Gobiernos se habían endeudado considerablemente para financiar sus presupuestos.

Se disponía de dinero fácil porque los inversores ignoraban las alarmas sobre la salud de la economía y no prestaban la atención suficiente a los riesgos que suponía la concesión de créditos. Se formó un círculo vicioso en varios países: la inestabilidad financiera limitaba el crecimiento económico, que, a su vez, hacía descender los ingresos fiscales y aumentar la deuda pública. El aumento de la deuda incrementaba el coste de los préstamos del gobierno, alimentando la inestabilidad financiera. Esto condujo a que los niveles de deuda y déficit público se desviaran de los objetivos del PEC, agravando la crisis en Europa (Comisión Europea, 2014a).

Antoni Soy (2014, pág. 6) puso de manifiesto que *“El pecado original del euro es la separación entre política fiscal y deuda soberana [...] ya que los países son los usuarios de una moneda (el euro), pero no son los emisores de la misma”*. Explicaba que esta situación traía consigo graves consecuencias: en primer lugar, se generaría un círculo vicioso puesto que, el incremento de la deuda y el déficit público obligaría a los países a buscar financiación a través del BCE y los mercados financieros, generando mayores tipos de interés y primas de riesgo y dando lugar a mayores niveles de deuda y déficit públicos;

en segundo lugar, en ausencia de un Tesoro público, los Estados serían responsables de los problemas del sistema financiero, ocasionando problemas de solvencia. En la Tabla 7 observamos cómo han evolucionado estas variables y cuál es su situación actual.

**Tabla 7. Evolución del déficit y deuda pública en la UE**

		2007	2009	2011	2013	2015
<b>Alemania**</b>	Deuda pública (%PIB)	63,5	72,4	78,3	77,2	71,2
	Déficit público (%PIB)	0,2	-3,1	-1	-0,1	0,7
<b>Austria**</b>	Deuda pública (%PIB)	64,8	79,7	82,8	80,8	86,2
	Déficit público (%PIB)	-1,3	-5,3	-2,6	-1,3	-1,2
<b>Bélgica**</b>	Deuda pública (%PIB)	87	99,6	102,3	105,2	106
	Déficit público (%PIB)	0,1	-5,4	-4,1	-3	-2,3
<b>Bulgaria</b>	Deuda pública (%PIB)	16,2	13,7	15,3	17,2	26,7
	Déficit público (%PIB)	1,1	-4,1	-2	-0,4	-2,1
<b>Chipre**</b>	Deuda pública (%PIB)	53,9	53,9	65,8	102,5	108,9
	Déficit público (%PIB)	3,2	-5,5	-5,7	-4,9	-1
<b>Croacia</b>	Deuda pública (%PIB)	33,7	49	65,2	82,2	86,7
	Déficit público (%PIB)	-2,4	-6	-7,8	-5,3	-3,2
<b>Dinamarca</b>	Deuda pública (%PIB)	27,3	40,4	46,4	44,7	40,2
	Déficit público (%PIB)	5	-2,8	-2,1	-1,1	-2,1
<b>Eslovaquia**</b>	Deuda pública (%PIB)	29,9	36	43,3	55	52,9
	Déficit público (%PIB)	-1,9	-7,9	-4,1	-2,7	-3
<b>Eslovenia**</b>	Deuda pública (%PIB)	22,8	34,6	46,6	71	83,2
	Déficit público (%PIB)	-0,1	-5,9	-6,7	-15	-2,9
<b>España**</b>	Deuda pública (%PIB)	35,5	52,7	69,5	93,7	99,2
	Déficit público (%PIB)	2	-11	-9,6	-6,9	-5,1
<b>Estonia**</b>	Deuda pública (%PIB)	3,7	7	5,9	9,9	9,7
	Déficit público (%PIB)	2,7	-2,2	1,2	-0,2	0,4
<b>Finlandia**</b>	Deuda pública (%PIB)	34	41,7	48,5	55,5	63,1
	Déficit público (%PIB)	5,1	-2,5	-1	-2,6	-2,7
<b>Francia**</b>	Deuda pública (%PIB)	64,4	79	85,2	92,4	95,8
	Déficit público (%PIB)	-2,5	-7,2	-5,1	-4	-3,5
<b>Grecia**</b>	Deuda pública (%PIB)	103,1	126,7	172,1	177,7	176,9
	Déficit público (%PIB)	-6,7	-15,2	-10,2	-13	-7,2
<b>Hungría</b>	Deuda pública (%PIB)	65,6	78	80,8	76,8	75,3
	Déficit público (%PIB)	-5,1	-4,6	-5,5	-2,6	-2
<b>Italia**</b>	Deuda pública (%PIB)	99,8	112,5	116,5	129	132,7
	Déficit público (%PIB)	-1,5	-5,3	-3,5	-2,9	-2,6
<b>Irlanda**</b>	Deuda pública (%PIB)	23,9	61,8	109,1	120	93,8
	Déficit público (%PIB)	0,3	-13,8	-12,6	-5,7	-2,3
<b>Letonia**</b>	Deuda pública (%PIB)	8,4	36,6	42,8	39,1	36,4
	Déficit público (%PIB)	-0,7	-9,1	-3,4	-0,9	-1,3
<b>Lituania**</b>	Deuda pública (%PIB)	15,9	29	37,2	38,8	42,7
	Déficit público (%PIB)	-0,8	-9,1	-8,9	-2,6	-0,2
<b>Luxemburgo**</b>	Deuda pública (%PIB)	7,8	16	19,1	23,3	21,4
	Déficit público (%PIB)	4,2	-0,7	0,5	0,8	1,2
<b>Malta**</b>	Deuda pública (%PIB)	62,8	67,8	69,9	68,6	63,9
	Déficit público (%PIB)	-2,3	-3,3	-2,6	-2,6	-1,5

<b>Países Bajos**</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	42,4 0,2	56,5 -5,4	61,7 -4,3	67,9 -2,4	65,1 -1,8
<b>Polonia</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	44,2 -1,9	49,8 -7,3	54,5 -4,9	56 -4	51,3 -2,6
<b>Portugal**</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	68,4 -3	83,6 -9,8	111,4 -7,4	129 -4,8	129 -4,4
<b>República Checa</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	27,8 -0,7	34,1 -5,5	39,9 -2,7	45,1 -1,3	41,1 -0,4
<b>Reino Unido</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	43,5 -3	65,7 -10,7	81,8 -7,7	86,2 -5,6	89,2 -4,4
<b>Rumanía</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	12,7 -2,8	23,2 -9,5	34,2 -5,4	38 -2,1	38,4 -0,7
<b>Suecia</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	38,3 3,3	40,4 -0,7	36,9 -0,1	39,8 -1,4	43,4 0
<b>UE-28</b>	Deuda pública (%PIB) Déficit público (%PIB)	57,8 -0,9	73 -6,7	81 -4,5	85,5 -3,3	85,2 -2,4

\*\* Países cuya moneda es el euro

Fuente: elaboración propia en base a Eurostat [última consulta 19/07/2016]

En la Tabla 7 podemos comprobar como efectivamente durante la crisis los niveles de deuda y déficit público aumentaron en todos los países de la UE-28. En el estudio de los datos destaca principalmente:

- Entre 2007 y 2013 los valores dentro de la UE- 28 han ido en aumento. En los últimos años se empieza a ver una leve mejoría en algunas economías (Irlanda, Dinamarca, Polonia, entre otros).
- Bélgica, Croacia, Grecia, Italia y Portugal poseen un nivel de deuda pública superior al 100% de su PIB. En concreto, Grecia tenía en 2015 un nivel de deuda del 176,9% del PIB. España cerró su dato de 2015 con un 99,2% del PIB. Bulgaria y Luxemburgo son los que mejores datos presentan no superando el nivel de deuda el 25% de su Producto Interior Bruto.
- El déficit público siguió el mismo comportamiento que la deuda pública. Se puede observar que durante los años de la crisis aumentó considerablemente. Todas las economías de la UE-28, excepto Luxemburgo, se situaron en una posición deficitaria.
- Cabe destacar que en 2015 había tres economías en situación de superávit (Alemania, Estonia y Luxemburgo) y una en equilibrio (Suecia).
- España, Portugal y Grecia, son tres economías que muestran conjuntamente un elevado nivel de deuda y déficit públicos. No se debe

obviar que las tres han estado sujetas a un programa de rescate sujetos a estricta condicionalidad.

Sala-i-Martín (2012) explica que, si la UEM estuviera constituida como una Unión Fiscal, se podrían haber hecho transferencias de dinero de unos países a otros durante la crisis sin desatender la disciplina fiscal, lo cual hubiera ayudado a las economías europeas, impidiendo alcanzar los niveles de deuda y déficit expuestos en la tabla anterior. El autor expone “*Europa debe caminar rápidamente hacia la Unión Fiscal y cuando esta esté formada (pero sólo cuando ésta esté formada) se crearán eurobonos*<sup>3</sup>”. Los eurobonos se caracterizarían por el hecho de que el gobierno europeo podría pedir prestado y dar el dinero a cada uno de los países de la eurozona. El autor otorga una gran importancia al hecho de que en primer lugar se debería construir la Unión Fiscal, puesto que de no ser así, estos eurobonos podrían causar un grave riesgo moral, al ser solicitados por Estados indisciplinados para cubrir sus faltas, puesto que se conceden a bajos tipos de interés.

## **7. LA CRISIS AGRAVA LOS PROBLEMAS DE LA EUROZONA. RESCATES**

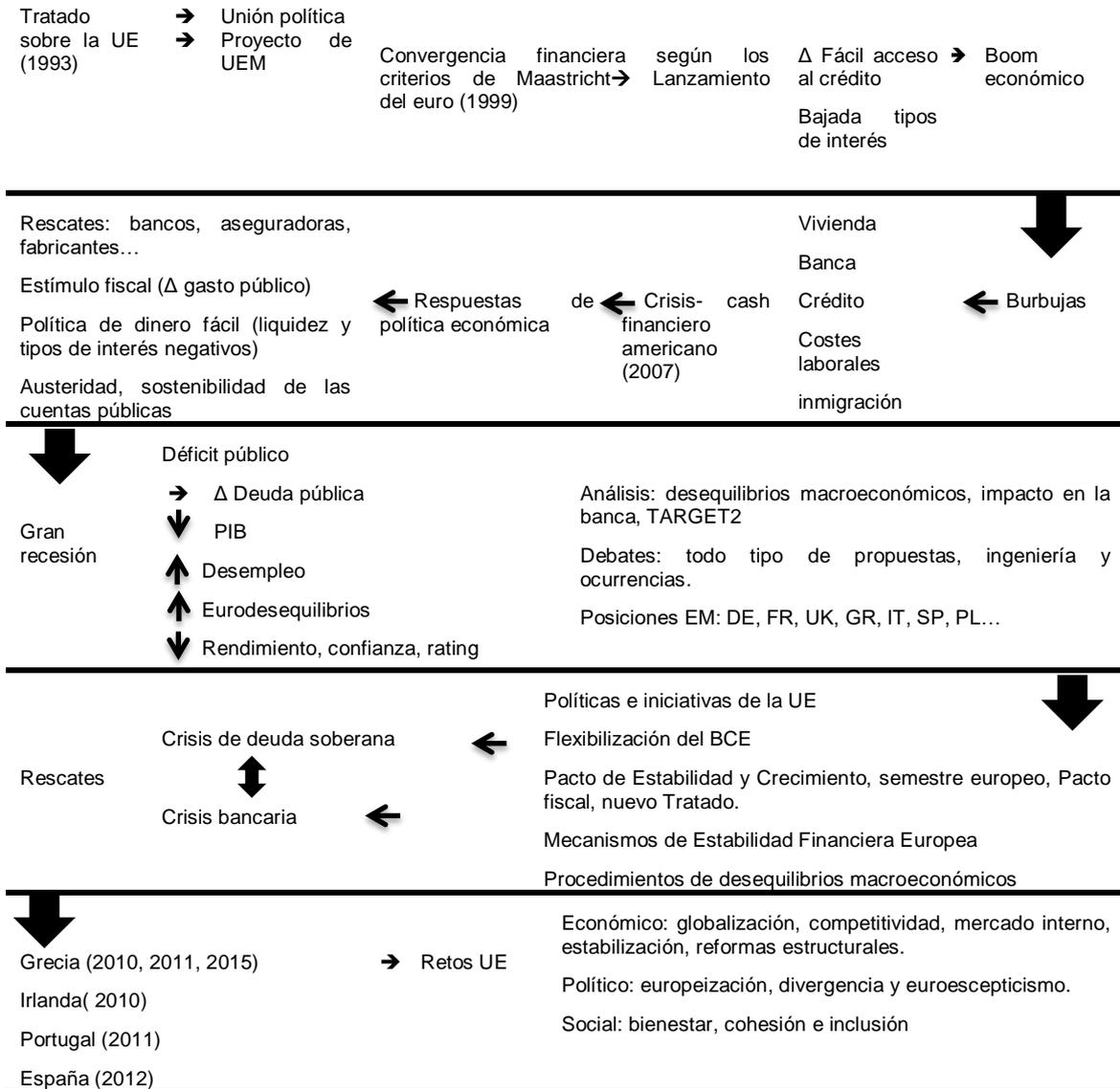
Como se viene explicando, en 2008 el estallido de la crisis mostró que en las economías europeas había problemas. El origen financiero de esta se vio agravado por los problemas internos de los propios países (por ejemplo, en Irlanda el sistema bancario estaba sobredimensionado y en España se estaba fraguando una burbuja inmobiliaria). Esto se unía a los fallos en la construcción de la UEM que se han comentado anteriormente: era un área monetario no óptimo, no existía integración bancaria ni políticas flexibles en los mercados laborales.

El gráfico 13 muestra, esquemáticamente, cómo se generó la crisis, las consecuencias que esta ha tenido y algunas de las medidas que se han puesto en marcha hasta ahora para retomar el crecimiento económico.

---

<sup>3</sup> La posible creación de eurobonos será tratada en el capítulo de Retos pendientes para crear una verdadera Unión Fiscal.

### Gráfico 13. Secuencias de la crisis del Euro



Fuente: Brunet Cid (2013, pág. 91)

Como ya hemos mencionado anteriormente, la recesión hizo necesaria la concesión de ayuda financiera por parte de la UE en forma de préstamos a los países del sur de Europa. Para hacer frente a esta situación, en 2010, se crearon dos nuevos instrumentos (Unión Europea, 2010b):

- a) El **Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)**. Se apoya en el *Reglamento (UE) nº 407/2010 del Consejo, del 11 de mayo de 2010,*

basado en el artículo 122, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>4</sup>. Entró en vigor el 13 mayo de 2010.

Su objetivo era garantizar a los Estados miembros de la zona del euro ayuda financiera en caso de necesidad<sup>5</sup> (Unión Europea, 2010b).

En el marco del MEEF, la Comisión podía contraer títulos de deuda en los mercados financieros en nombre de la Unión con una garantía implícita del presupuesto de la UE por valor de 60.000 millones de euros.

Los países que solicitaron la ayuda financiera se sometían a una evaluación de las necesidades financieras por parte de la Comisión y del BCE. Posteriormente, elaboraban un proyecto de programa de recuperación económica y financiera a la Comisión.

La Comisión Europea era la encargada de verificar si la política económica se adecuaba a los programas de ajuste y a las condiciones establecidas por el Consejo para continuar recibiendo la ayuda financiera, que se concedía en tramos.

Como veremos más adelante, este mecanismo se activó para Irlanda, Portugal y Grecia con un importe superior a los 55.000 millones.

b) El **Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)** se regía por el Acuerdo Marco entre los Estados de la Eurozona. Se creó a mediados de 2010 para facilitar ayuda a los Estados miembros de la zona del euro que no podían acceder a la financiación en los mercados de capitales.

Fue dotado con 440.000 millones de euros. Los préstamos eran financiados por los bonos del FEEF y otros instrumentos de deuda en los mercados financieros. Contaban con la garantía de los accionistas, es decir, los Estados miembros de la Eurozona.

La concesión de ayuda estaba sujeta a una severa condicionalidad que consistía en un ambicioso programa de consolidación fiscal y en la implementación de reformas estructurales.

El FEEF sólo podía actuar después de que el Estado miembro realizara la solicitud de ayuda. El Gobierno de ese país negociaba un programa de

---

<sup>4</sup> El artículo 122, apartado 2, del TFUE, prevé la posibilidad de conceder ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro que esté en dificultades o en serio riesgo de dificultades graves, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar.

<sup>5</sup> Se activaba la ayuda cuando el Estado en cuestión estaba afectado o amenazado por una perturbación económica o financiera.

ajuste fiscal y las reformas estructurales necesarias con la Comisión y el Fondo Monetario Internacional. Este programa tenía que ser aprobado por los ministros de Finanzas de la zona euro y firmado por todas las partes interesadas. Antes del desembolso, la Comisión, en colaboración con el BCE, comprobaban si el país estaba cumpliendo con la condicionalidad exigida, siendo el programa de ayuda suspendido de no ser el caso.

El desembolso de los fondos tenía que ser aprobado por unanimidad por los países avalistas de la ayuda.

La falta de recursos hicieron que este mecanismo fuera insuficiente por sí sólo para rescatar a los países afectados por la crisis, con lo cual fueron necesarias varias reformas y el apoyo del MEEF y del FMI (Fernández, 2012).

El 1 de julio de 2013 estos mecanismos dejaron de conceder ayudas a los Estados. No obstante, no fueron liquidados ya que continuaban ejerciendo la gestión y el cobro de las deudas pendientes de pago (Parlamento Europeo, 2016e).

**Tabla 8. Diferencias entre el MEEF y el FEEF**

	MEEF	FEEF
Respaldo de los fondos	Presupuestos de la UE	Estados de la eurozona. Se trataba de una sociedad anónima de carácter instrumental y temporal.
Dotación del fondo	60.000 millones de euros	440.000 millones de euros

Fuente: elaboración propia en base Parlamento Europeo (2016e).

Tanto el MEEF como el FEEF tenían carácter temporal. Ambos serían sustituidos en 2013 por el **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)**, al cual nos referiremos más adelante (Tribunal de Cuentas Europeo, 2011).

El objetivo de estos mecanismos era mantener la estabilidad financiera de la UE y de la zona del euro. Los programas de asistencia financiera estaban vinculados al cumplimiento de determinadas condiciones macroeconómicas, la puesta en marcha de programas de ajuste relacionados con el logro de la estabilidad, crecimiento, reformas estructurales, etc.

Los países que han recurrido a la ayuda financiera han sido: Grecia (2010), Portugal (2011), Irlanda (2011), Chipre (2012) y España (2012). La causalidad por la que estos países se vieron obligados a recurrir al rescate financiero es variada, así como los objetivos que se pretendían lograr con dichas ayudas. A continuación se detallan las causas que llevaron al Consejo de la UE a conceder estas ayudas financieras:

- **Grecia:** hasta 2015, ha solicitado tres rescates financieros. El 2 de mayo de 2010 el Eurogrupo junto con la Comisión y el BCE acordaron poner en marcha el primer plan de ayuda financiera. Grecia había perdido el acceso a los mercados puesto que su economía se había contraído un 3%, el déficit fiscal había alcanzado el 15% del PIB y la deuda pública había superado el 125% del PIB (García y Ghezzi, 2012). El programa de rescate estaba condicionado a la aplicación de medidas de rigor presupuestario, a fin de sanear por completo sus finanzas públicas (Consejo de la Unión Europea, 2010a y 2010b).

El gobierno heleno comunicó en febrero de 2012 que no podía cumplir con los objetivos impuestos por la Unión. Se modificó la *Decisión 2011/743/UE del Consejo* para poder asistir de nuevo al país bajo un compromiso por parte de Grecia de tomar nuevas medidas para intentar reducir el déficit de su economía. Los Ministros de Hacienda de la zona del euro y el FMI aprobaron un segundo programa de ajuste económico, añadiendo 130.000 millones de euros al primer rescate. Este segundo programa se financiaría a través del ya mencionado Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).

Grecia solicitó el 17 de julio de 2015 el tercer y último rescate al MEDE. Este se formalizó por medio de una *Decisión de ejecución del Consejo relativa a la concesión de una ayuda financiera a corto plazo de la Unión a Grecia*. El 19 de agosto de ese mismo año, la Comisión Europea firmó un Memorado de Entendimiento con Grecia para poner en marcha el tercer programa de ajuste económico. En él se preveía la concesión de 86.000 millones de euros más en ayuda financiera durante tres años (2015-2018) (Comisión Europea, 2016b y Consejo de la Unión Europea, 2015b).

- **Portugal:** el Consejo concedió, el 17 de mayo de 2011, la ayuda financiera al país lujo mediante la *Decisión de Ejecución 2011/344/EU del Consejo*. La economía portuguesa tenía graves problemas relacionados con el elevado endeudamiento tanto público como privado. La ayuda se concedió en apoyo a un estricto programa económico y de reformas destinado a restablecer la confianza, propiciar el regreso de la economía a una senda de crecimiento sostenible y preservar la estabilidad financiera en el país, en la zona euro y en la UE (Consejo de la Unión Europea, 2011a).
- **Irlanda:** el Consejo concedió, el 7 de diciembre de 2011, la ayuda financiera a Irlanda a través de la *Decisión 2011/77/UE del Consejo* en apoyo a un estricto programa de reforma económica y financiera destinado a reestablecer la confianza, permitir el regreso de la economía a una senda de crecimiento sostenible y preservar la estabilidad financiera en Irlanda, en la zona del euro y en la UE (Consejo de la Unión Europea, 2011b).  
Irlanda contaba con un sistema bancario sobredimensionado. El entorno macroeconómico de los años de crecimiento, era el caldo de cultivo apropiado para la expansión crediticia, relajación de las condiciones para la concesión de créditos y control del riesgo. Estos factores unidos a la falta de supervisión del sistema bancario generaron una burbuja que culminó con la caída del sistema bancario irlandés haciendo necesario el programa de rescate (Torre, 2012).
- **Chipre:** las autoridades chipriotas solicitaron, el 25 de julio de 2012, oficialmente la ayuda financiera al MEDE y al FMI con el propósito de favorecer el retorno de la economía de Chipre a una senda de crecimiento sostenible, garantizar el buen funcionamiento del sector bancario y preservar la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro. Esto se formalizó en *la Decisión del Consejo 2013/236/UE.*, (Consejo de la Unión Europea, 2013a).  
La causa por la que el gobierno solicitó el rescate fue el aumento de la preocupación por la sostenibilidad de las finanzas públicas, en particular la necesidad de proporcionar apoyo público al sector financiero. Las

agencias de rating bajaron la calificación de los bonos soberanos con lo que el país no podía acceder a financiación en los mercados.

- **España:** el Gobierno español solicitó el 25 de julio de 2012 asistencia financiera externa en el contexto del proceso de reestructuración y recapitalización de su sistema bancario. La solicitud de ayuda se inscribe en los términos de la asistencia financiera para la recapitalización de las entidades financieras por la FEEF.

El sector bancario español estaba afectado por la burbuja inmobiliaria y de la construcción, puesto que acumulaban en sus balances activos problemáticos. Esto generaba gran volatilidad de las entidades en los mercados.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acordaron que sería el MEDE el responsable de otorgar dicha asistencia. El objetivo principal era flexibilizar el sistema bancario español a largo plazo para reestablecer su acceso al mercado (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2012).

La Tabla 9 detalla algunas características de estos rescates: los organismos que han aportado las ayudas así como las cuantías desembolsadas por cada uno de ellos.

**Tabla 9. Síntesis de los programas de rescate a los países europeos realizados**

País		Programa		Organismos que aportan fondos	Desembolsos por organismo (miles de millones de euros)	Desembolso final (miles de millones de euros)
		Año de solicitud	Final del programa			
Grecia	Primer programa	2010	2013	Estados Miembros	52,9	385,6
				FMI	20,1	
	Segundo programa	2012	2014	FEEF	194,8	
				FMI	31,8	
	Tercer programa	2015	2018	MEDE	86	
	Portugal	2011	2014	MEEF	24,3	
FEEF				26		
FMI				26,6		
Irlanda	2011	2013	FEEF	17,7	67,5	
			MEEF	22,5		
			FMI	22,5		
			BILATERALES <sup>1</sup>	4,8		
Chipre	2013	2016	MEDE	5,7	6,2	
			FMI	0,5		
España	2012	2013	MEDE	41,3	41,3	

<sup>1</sup> Las contribuciones bilaterales proceden de Reino Unido, Suecia y Dinamarca

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2014c y 2015d).

Veamos, a continuación, cómo se han visto afectadas la economía y la sociedad de los países que han recibido ayuda financiera. El objetivo es determinar los efectos sobre la situación global de los países, y no sólo el coste que han soportado la Unión y el resto de las instituciones, esto es, el desembolso de los fondos.

La Tabla 10 muestra, en este contexto, cómo han variado las principales magnitudes macroeconómicas, es decir, el PIB per cápita, la variación de este respecto a los años anteriores a la crisis, la deuda pública en porcentaje del PIB y la tasa de desempleo.

**Tabla 10. Efectos de los programas de ayuda sobre las principales magnitudes macroeconómicas de los países rescatados (2007-2014).**

		Irlanda	Grecia	España	Chipre	Portugal
PIB per cápita (mill. de €)	2007	40.700	22.700	24.500	24.200	17.200
	2010	36.400	20.300	23.200	23.000	17.000
	2012	37.200	17.200	22.300	21.700	16.100
	2014	39.500	17.000	22.400	20.100	16.300
Variación del PIB pc (respecto 2007) (%)	2008	-4,18	-0,44	-0,41	1,24	0,00
	2010	-10,57	-10,57	-5,31	-4,96	-1,16
	2012	-8,60	-24,23	-8,98	-10,33	-6,40
	2014	-2,95	-25,11	-8,57	-16,94	-5,23
Deuda Pública (en % del PIB)	2007	23,90	103,1	35,50	53,90	68,40
	2010	86,80	146,2	60,10	56,30	96,20
	2012	120,20	159,4	85,40	79,30	126,20
	2014	107,50	178,6	99,30	108,20	130,20
Tasa de desempleo	2007	4,7	8,40	8,20	3,90	9,10
	2010	13,9	12,70	19,90	6,30	12,00
	2012	14,7	24,50	24,80	11,90	15,80
	2014	11,3	26,50	24,50	16,10	14,10

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat [última consulta: 20/06/2016].

A partir de estos resultados podemos observar que los programas de ayuda financiera han causado grandes cambios en estas variables. Se puede apreciar como en todos los países ha caído el PIB per cápita, especialmente en Grecia donde la tasa de variación muestra un descenso mucho más acusado que en el resto.

A excepción de Grecia y Chipre, el resto de economías con un programa de ayuda financiera ha reducido la distancia entre el PIB de 2014 y el anterior a la crisis. Esto implica que, en estos países, comienza a aumentar el PIB a partir de 2012 estando próximo al existente antes de la recesión.

En cuanto a la proporción de deuda pública sobre el PIB, se incrementó con mayor intensidad cuando los países se vieron bajo los programas de ayuda. No obstante, podemos observar como en el último periodo considerado, en Irlanda este dato ha mejorado, como comentaremos más adelante.

Por último, la tasa de desempleo creció a una tasa desorbitada en España y Grecia, siendo los países de la eurozona más afectados por el desempleo, las tasas superaron el 20% en ambos casos.

Por otra parte, el Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2014 llega a las siguientes conclusiones (Comisión Europea, 2015d):

- Tras un programa de ajuste económico de tres años, Portugal ha abandonado este con éxito sin necesidad de recibir el tramo final del crédito. El Gobierno del país llevó a cabo un ambicioso programa de reformas con las cuales ha logrado recuperar el crecimiento económico y la confianza de los inversores en la deuda soberana.

El informe realizado por la Troika reveló que la asistencia financiera había conseguido mejorar las finanzas públicas, estabilizar el sector financiero y volver a situar a la economía en la senda de la recuperación.

- En Chipre se puso en marcha un ambicioso paquete de reformas estructurales con los que se han conseguido importantes avances en el progreso del sector bancario en sus planes de reestructuración.
- En España el programa de ayuda logró su doble objetivo de recuperación y reforma del sistema financiero español. Se ha llevado a cabo una mejora en la gobernanza, reglamentación y supervisión del sistema bancario con el objetivo de que no vuelvan a repetirse las prácticas irresponsables que condujeron a la crisis.

A pesar de esto, son aún tareas pendientes de la economía española: reducir la tasa de paro y la puesta en marcha políticas estructurales.

- Por último, Irlanda ha completado con éxito el programa de asistencia en diciembre de 2013. Se ha reducido el nivel de deuda soberana, ha recuperado la confianza de los inversores en los mercados y está situada en una senda de recuperación económica.

## **8. LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICO-FINANCIERA DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA**

Los primeros pasos se dieron en 2012. En este año, se llevaron a cabo una serie de reuniones y propuestas, en el seno de Consejo Europeo, con el objetivo de alcanzar una verdadera Unión Económica y Monetaria.

Los Presidentes del Consejo Europeo, Comisión, Eurogrupo y Banco Central Europeo, elaboraron un Informe denominado "*Hacia una auténtica Unión*".

*Económica y Monetaria*” donde se detallaba una hoja de ruta pormenorizada y un calendario preciso para la consecución de una auténtica UEM. El conocido coloquialmente como “*Informe de los Cuatro Presidentes*” (Consejo Europeo, 2012a), estudiaba mecanismos adicionales en el contexto de un marco presupuestario integrado, adaptando la capacidad presupuestaria a los Estados miembros, así como la idea de que los Estados miembros pudieran firmar acuerdos de carácter contractual con instituciones de la UE sobre las reformas que se comprometían a emprender y la aplicación de las mismas.

Por otro lado, exponía que, para lograr una auténtica UEM, era necesario avanzar en cuatro materias fundamentales:

- Un marco financiero integrado, que llevaba implícita la creación de una Unión Bancaria.
- Un marco presupuestario integrado, que contemplaba la política presupuestaria de la UEM.
- Un marco integrado de políticas económicas, con el objetivo de lograr la convergencia de las políticas económicas nacionales en aras de un mayor crecimiento económico.
- Rendición de cuentas y legitimidad democrática. Exponía que la aplicación de este principio era fundamental para lograr una correcta gestión de los marcos integrados de la política financiera, presupuestaria y económica.

Estas posibles actuaciones se vieron reforzadas en la Cumbre del Euro de octubre de 2014, al insistir los líderes europeos en la necesidad de alcanzar una coordinación más estrecha de las políticas económicas en la UEM.

Los intensos debates llevados a cabo en las instituciones europeas, junto con el *Informe de los Cuatro Presidentes*, anteriormente comentado, dieron lugar, en junio de 2015, a la presentación de un Informe elaborado entre el Presidente de la Comisión Europea (Jean-Claude Juncker) y los Presidentes del Consejo Europeo (Donald Tusk), del Eurogrupo (Jeroen Dijsselbloem), del Banco Central Europeo (Mario Draghi) y del Parlamento Europeo (Martin Schulz), denominado “*Realizar una Unión Económica y Monetaria europea*”,

coloquialmente conocido como *Informe de los Cinco Presidentes* (Comisión Europea, 2015e).

Su objetivo era, antes de 2025, “*crear una UEM profunda y auténtica que proporcionara un lugar estable y próspero para todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE que comparten la moneda única, un lugar atractivo para otros Estados miembros, que podrán formar parte del mismo si están preparados para ello*” (Comisión Europea, 2015e, pág. 6).

Explicaba que las divergencias existentes entre los Estados pertenecientes al euro suponían un punto débil para la Unión. Por ello, insistían en que era necesario avanzar en cuatro frentes diferentes:

1. Lograr una **Unión Económica** auténtica que garantizara que todas las economías del euro tienen las características necesarias para sobrevivir en la Unión Monetaria.
2. Caminar hacia una **Unión Financiera**. Implicaba completar la **Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales**, necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de la UEM.
3. Lograr la **Unión Presupuestaria**, para garantizar la sostenibilidad y estabilización presupuestaria dentro de la Unión.
4. Por último, alcanzar la **Unión Política**, para reforzar el control democrático, de la legitimidad y de las instituciones.

Cada una de estas Uniones depende de las demás, por lo que deberían desarrollarse paralelamente. Para garantizar el buen funcionamiento de estas, es necesario que todos los Estados miembros participen en su desarrollo.

La crisis financiera mundial puso de manifiesto las debilidades del marco de gobernanza económica de la UE, de la zona del euro en particular. Como se estudió en la Tabla 7 (págs. 52-53), fueron muchos los Estados miembros que acumulaban grandes desequilibrios presupuestarios.

Este problema fue agravado por el hecho de que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no aportaba los incentivos suficientes para la corrección de estos desequilibrios fiscales, con lo que se produjo un deterioro aún mayor de las posiciones fiscales de los países.

Debido al alto grado de integración económica y financiera de la eurozona, surgieron graves riesgos de contagio desde las economías nacionales al conjunto del euro. Por ello, a partir de mayo de 2010, fue necesaria la adopción de medidas *ad hoc* para ayudar a los Estados miembros en situación de riesgo.

Adicionalmente, se crearon la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera. Así mismo, se decidió revisar el marco de gobernanza económica de la zona del euro, poniendo en marcha el Semestre Europeo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y un paquete de medidas legislativas encaminadas a reforzar la disciplina fiscal (Banco Central Europeo, 2011a).

### **8-1 El Semestre Europeo**

El Semestre Europeo aparecía definido, en 2010, como un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y diálogo en el que participaban las instituciones europeas, los gobiernos de la UE y los parlamentos nacionales. Estaba incluido dentro del proyecto *Europa 2020*, una estrategia de la UE para el crecimiento económico y la creación de empleo (Comisión Europea, 2015f).

Consistía en un periodo de seis meses del año en el que se coordinarían las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros para permitirles tener en cuenta las consideraciones de la UE en una fase temprana de sus decisiones presupuestarias nacionales. La primera aplicación fue en 2011.

En el marco de este ejercicio, la Comisión llevaría a cabo un Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC), con el que se realizaría una revisión de la situación económica y financiera de los Estados miembros. Los resultados se darían a conocer en noviembre y, posteriormente serían objeto de debate por parte de las autoridades nacionales y de la UE. Entre mayo y junio, la Comisión formularía recomendaciones de política económica y presupuestaria adaptadas a cada situación (*Recomendaciones específicas por países*), que, posteriormente, serían discutidas y adoptadas por todos los líderes europeos y los Ministros de Economía y Hacienda de la UE (Comisión Europea, 2015g).

El objetivo principal del Semestre Europeo es garantizar que todas las políticas sean analizadas y valoradas, además de incluir aquellos ámbitos políticos que anteriormente no quedaban cubiertos sistemáticamente por la vigilancia económica (Parlamento Europeo, 2016f)

En el Semestre Europeo de 2015 la Comisión incluyó una serie de simplificaciones para facilitar el ejercicio. Se adelantó a febrero la publicación de los informes y a mayo las recomendaciones por países, otorgando un margen mayor para el diálogo y la reflexión entre los Estados. En la Comunicación de la Comisión del 21 de octubre de 2015, se especificaban cuáles serían las nuevas mejoras en el marco del Semestre (Comisión Europea, 2015g):

- Se proponía una mayor integración entre las dimensiones nacionales y de la zona del euro.
- Mayor atención a los resultados de empleo y situación social, incluyendo tres nuevos indicadores al EPAC: tasa de actividad, desempleo juvenil y desempleo de larga duración.
- La inclusión criterios de referencia. Se instaba a seguir aquellos proyectos que habían sido considerados como buenas prácticas.
- Incrementar el apoyo específico a las reformas a través de los fondos de la UE y la asistencia técnica.

En la Tabla 11 aparecen detalladas las fases del Semestre Europeo y las funciones que cada institución tiene en ellas.

**Tabla 11. Fases del Semestre Europeo**

	<b>Noviembre</b>	<b>Diciembre/ enero</b>	<b>Febrero</b>	<b>Marzo</b>	<b>Abril</b>	<b>Mayo</b>	<b>Junio/julio</b>	<b>Septiembre</b>
<b>Comisión Europea</b>	<p>Publica EPAC* e IMA*</p> <p>Recomendaciones de la Comisión a la Eurozona</p> <p>Dictamen de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios</p>	<p>Reunión bilateral con los Estados miembros</p> <p>Misiones de investigación a los Estados miembros</p>	<p>Informes por países (planes de reformas y desequilibrios)</p>		<p>Reunión bilateral con los Estados miembros</p>	<p>La Comisión propone REP*</p>		
<b>Consejo Europeo/ Consejo</b>		<p>El Consejo debate los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios.</p> <p>Aprueba REP para la zona euro y las conclusiones sobre el EPAC y el IMA.</p>		<p>El Consejo Europeo aprueba las prioridades económicas basándose en el EPAC.</p>	<p>Programas Nacionales de Reforma</p> <p>Programas de estabilidad o de convergencia</p>		<p>El Consejo debate sobre las REP países</p> <p>El Consejo Europeo aprueba las REP definitivamente.</p>	
<b>Estados miembros</b>		<p>Los Estados miembros aprueban sus presupuestos</p>			<p>Los Estados miembros presentan sus planes nacionales de reforma y programas de estabilidad o convergencia</p>			<p>Presentan los proyectos de planes presupuestarios</p>
<b>Parlamento Europeo</b>		<p>Diálogo sobre el EPAC</p>					<p>Diálogo sobre la propuesta REP</p>	<p>Debate/resolución sobre el Semestre Europeo y las REP.</p>

\*EPAC: Estudio Prospectivo Anual; IMA: Informe sobre el Mecanismo de Alerta; REP: Recomendaciones Específicas por países

Fuente: Comisión Europea (2016c, pág.13)

En el ya citado *Informe de los Cinco Presidentes* se instaba a reforzar el Semestre con el fin de alcanzar una mayor integración en la Unión Europea. Para ello, proponía que se estructurara en dos fases diferenciadas (Comisión Europea, 2015e):

- Fase 1 (noviembre-febrero): se evaluaría la situación económica de la eurozona a través del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, en el cual influirían el Mecanismo de Alerta, el Informe anual de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, el Informe conjunto sobre el empleo y la situación social, las propuestas del Consejo Fiscal Europeo consultivo y el sistema europeo de autoridades de competitividad de la zona del euro.

El EPAC sería objeto de debate en el Parlamento Europeo y facultaría a la Comisión a emitir las recomendaciones específicas a los países y a elaborar una lista con aquellos países que requieren de un examen exhaustivo conforme al procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

Con esta documentación, a finales de febrero, sería posible realizar un verdadero debate sobre las prioridades fijadas para la UE y, en particular para la UEM, respecto del ejercicio siguiente.

- Fase 2 (marzo-julio): se dedicaría a revisar y evaluar los resultados y las políticas de los Estados miembros en relación con dichas prioridades. Se deben incorporar los parlamentos nacionales.

Esta fase comenzaría con la publicación de las Recomendaciones por países de la Comisión, donde se resumirían los retos a los que se enfrentan y los resultados esperados, y concluiría con la aprobación de estas recomendaciones.

## **8-2 El Pacto por el Euro Plus**

Ante la gravedad de la situación económica en Europa, en marzo de 2011, el Consejo Europeo adoptó un conjunto global de medidas encaminadas a preservar la estabilidad financiera y establecer los fundamentos de un crecimiento inteligente, integrador y creador de empleo. Se preveía que este acuerdo reforzara la gobernanza económica y la competitividad de la UE, y en

concreto la de la eurozona. Se materializó en el denominado **Pacto por el Euro Plus**, aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la UEM y al cual se sumarían Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

El objetivo final era reforzar el pilar económico de la UEM, dando mayor importancia a la coordinación de las políticas económicas con el fin de incrementar la competitividad y lograr un mayor grado de convergencia.

El Pacto se fijaba en los ámbitos de competencia nacional que eran fundamentales para mejorar la competitividad y evitar desequilibrios. Se debían respetar cuatro directrices (Consejo Europeo, 2011):

- Las actuaciones de los Estados, en virtud del Pacto, tendrían que estar en consonancia con la gobernanza económica existente e irían encaminadas al refuerzo de esta.
- Los objetivos debían estar correctamente concretados y encaminados hacia la solución de los problemas en las áreas políticas caracterizadas como fundamentales para el logro del incremento de la competitividad y la convergencia.
- Anualmente, los Jefes de Estado o de Gobierno asumirían una serie de compromisos nacionales concretos teniendo en cuenta las prácticas idóneas y las buenas prácticas procedentes de otros Estados.
- Por último, los Jefes de Estado se tenían que comprometer plenamente a favorecer la realización del mercado único.

El Pacto tenía los siguientes objetivos: impulsar la competitividad, el empleo, contribuir en la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la sostenibilidad financiera (Consejo Europeo, 2011).

### **8-3 El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)**

El MEDE es una institución financiera internacional sujeta al derecho internacional, con sede en Luxemburgo, cuyos accionistas son los 19 Estados miembros que usan el euro.

El Consejo Europeo acordó, en diciembre de 2010, la necesidad de que los Estados europeos contaran con un mecanismo permanente de gestión de crisis

que garantizara la estabilidad de la eurozona en su conjunto. El MEDE surgió de la fusión del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), comentados anteriormente. Asumió sus funciones en octubre de 2012, aunque no estuvo operativo hasta enero de 2013<sup>6</sup> (Unión Europea, 2011).

En marzo de 2011, el Consejo Europeo adoptó la Decisión 2011/199/UE por la que se modificaba el art. 136 del TFUE, incluyendo la posibilidad de que los Estados miembros podían establecer un mecanismo de estabilidad que se activaría en caso de fuera necesario para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La prestación de ayuda financiera estaría sujeta a estricta condicionalidad, pudiendo ser un programa de ajuste macroeconómico o la obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas (Unión Europea, 2011).

El MEDE se constituyó como un mecanismo permanente de resolución de crisis económicas. La finalidad era movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad mediante un instrumento de asistencia financiera para evitar que los problemas que afectaban a algunas economías nacionales no se contagiaran al conjunto de la eurozona.

Dichos fondos podían obtenerse mediante la emisión de instrumentos financieros o a través de acuerdos o convenios de índole financiera con sus propios miembros, entidades financieras o terceros. Se permitía acudir al MEDE a los mercados secundarios y adquirir, en el mercado primario, bonos de aquellos países que estuvieran sujetos a problemas de financiación (Lannoo, 2011).

Contaría, inicialmente, con un capital autorizado de 700.000 millones de euros dividido en acciones. Los miembros del MEDE debían comprometerse al desembolso del capital de acuerdo a una clave de distribución basada en la clave de contribución de los bancos centrales al BCE.

---

<sup>6</sup> El MEDE no estuvo en funcionamiento hasta que todos los Estados miembros ratificaron el cambio en el Tratado de la UE. La modificación era necesaria puesto que el Tratado de Maastricht prohibía expresamente la financiación monetaria y el rescate de otros Estados miembros (arts. 123 y 125).

En cuanto a la organización y toma de decisiones, el MEDE contaría con tres órganos directivos, recogidos en la Tabla 12 (Boletín Oficial del Estado, 2012). Las decisiones se tomarían en común acuerdo por mayoría cualificada o mayoría simple, debiendo alcanzarse dos tercios del número de miembros con derecho a voto que representen, al menos, dos tercios de los derechos de voto.

La ayuda financiera del MEDE se activaría cuando los Presidentes del Eurogrupo y del ECOFIN, y el Director Gerente del FMI, recibieran una petición de un país de la zona del euro. Tras esto, la Comisión, junto con el FMI y en colaboración con el BCE, evaluarían si existe un riesgo para la estabilidad financiera de la eurozona.

Las necesidades de financiación se determinarían en base a un riguroso análisis de sostenibilidad del país que solicitara la ayuda, quedando plasmadas en un programa de ajuste macroeconómico capaz de reconducir los niveles de deuda pública a una senda sostenible. Este sería detallado en un Convenio de Cooperación (MoU, por sus siglas en inglés), totalmente en consonancia con el marco general de la UE para la coordinación de las políticas económicas.

La decisión de la concesión y las condiciones de la ayuda financiera serían adoptadas por el Consejo de Gobernadores del MEDE. Por su parte, la Comisión, junto con el FMI y el BCE, realizarían un seguimiento del cumplimiento del programa de ajuste macroeconómico. En función de los informes que aporten estas instituciones, el Consejo de Administración decidiría de mutuo acuerdo el desembolso de nuevos tramos de préstamo (Banco Central Europeo, 2011b).

**Tabla 12. Distribución de funciones en el Mecanismo Europeo de Estabilidad**

	<i>Características</i>	<i>funciones</i>
<b>Consejo de Gobernadores</b>	<p>Elegidos por los Estados miembros</p> <p>El Presidente puede ser el del Eurogrupo o uno de los miembros.</p> <p>Mandato renovable.</p> <p>El Presidente será el encargado de convocar y presidir las reuniones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cancelar el fondo de reserva de urgencia y devolver su contenido al fondo de reserva y/o al capital desembolsado.</li> <li>- Emitir nuevas acciones</li> <li>- Realizar los requerimientos de capital</li> <li>- Modificar el capital autorizado y la adaptación del volumen máximo de préstamo del MEDE.</li> <li>- Actualizar las claves de suscripción de los Estados en relación con las posibles modificaciones en las del BCE.</li> <li>- Proporcionar apoyo a la estabilidad, incluyendo la condicionalidad de política económica, así como determinar la elección de los instrumentos, términos financieros y condiciones de la ayuda.</li> <li>- Modificar la política de tipos de interés de la asistencia financiera.</li> <li>- Modificar la lista de instrumentos de asistencia financiera.</li> <li>- Aprobar las solicitudes de adhesión de nuevos Estados.</li> </ul>
<b>Consejo de Administración</b>	<p>Nombrados por los gobernadores</p> <p>El responsable de asuntos económicos de la Comisión, el Presidente del BCE y los Estados miembros podrán nombrar observadores para las reuniones.</p> <p>Toma de decisiones por mayoría cualificada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por el que el MEDE sea gestionado de conformidad con el Tratado y con los estatutos aprobados por el Consejo de Gobernadores.</li> <li>- Adoptar las decisiones previstas en el Tratado o que le hayan sido conferidas por el Consejo de Gobernadores.</li> <li>- Determinar qué actividades son incompatibles con las obligaciones de un administrador, los estatutos del MEDE y el reglamento interno del Consejo de Administración.</li> </ul>
<b>Director Ejecutivo</b>	<p>Nombrado por el Consejo de Gobernadores entre los candidatos nacionales de un Estado miembro del MEDE, con experiencia internacional reconocida y elevada competencia en el ámbito económico y financiero.</p> <p>Durante el mandato no podrá ser gobernador, administrador, ni suplente de ambos.</p> <p>El mandato dura cinco años pudiendo ser renovado una vez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidir las reuniones del Consejo de Administración y participar en las reuniones del Consejo de Gobernadores.</li> <li>- Es el jefe del personal del MEDE. El responsable de la organización, nombramiento y cese de los miembros del personal de acuerdo con los Estatutos.</li> <li>- Es el representante legal del MEDE y el encargado de gestionar los asuntos corrientes del MEDE bajo la dirección del Consejo de Administración.</li> </ul>

Fuente: Boletín Oficial del Estado (2012)

A modo de resumen, se recogen en la Tabla 13 las diferencias existentes entre los instrumentos de gestión de crisis puestos en marcha por la Unión.

Como ya se comentó anteriormente, destaca que los primeros mecanismos de gestión de crisis: los préstamos intergubernamentales, el MEEF y el FEEF, tenían carácter temporal y capacidad crediticia escasa para hacer frente a los

problemas de las economías europeas. De ahí la necesidad de crear un mecanismo de gestión de crisis permanente y con un capital mayor, el MEDE.

**Tabla 13. Diferencias entre los mecanismos de ayuda financiera para la eurozona**

	<b>Préstamos intergubernamentales de la eurozona a Grecia</b>	<b>Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)</b>	<b>Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)</b>	<b>Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)</b>
<b>Forma institucional</b>	Acuerdo gubernamental	Mecanismo de la UE	Sociedad Anónima participada por los países de la zona del euro	Organismo Intergubernamental
<b>Estructura del capital</b>	Ninguna, préstamos bilaterales reunidos por la Comisión Europea	Garantizada por el presupuesto de la UE	Garantías y sobregarantías de países de la zona del euro	Capital desembolsado: 80 mm €. Capital exigible: 620 mm €
<b>Capacidad crediticia límite de la UE/zona euro</b>	80mm€	60mm€	440mm€	500mm€
<b>Compromisos</b>	80mm€	22,5mm€ para Irlanda 26mm€ para Portugal	17,7mm€ para Irlanda 26mm€ para Portugal	
<b>Instrumentos</b>	Préstamos	Préstamos, líneas de crédito	Préstamos, adquisiciones de deuda en el mercado primario	Préstamos, adquisiciones de deuda en el mercado primario
<b>Duración</b>	Devolución de los préstamos siete años y medio después de la fecha de desembolso, en 22 pagos trimestrales	Hasta finales de junio de 2013	Hasta finales de 2013. Se mantendrá operativo hasta que se hayan reembolsado todos los pasivos pendientes	Mecanismo permanente a partir de 2013.

Fuente: Banco Central Europeo (2011b)

#### **8-4 Six Pack**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite que se adopten medidas específicas para garantizar el buen funcionamiento de la zona del euro. Como vimos en la Tabla 3, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha reformado en dos ocasiones. En 2011 se llevó a cabo un refuerzo del mismo mediante la incorporación de tres de instrumentos legislativos: Six Pack, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y Two Pack.

El Six Pack fue propuesto por la Comisión en septiembre de 2010, aunque no entró en vigor hasta el 13 de diciembre de 2011.

Su puesta en marcha del paquete de seis implicaba que, en 2012, se aplicaría un procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos mediante la inclusión de un nuevo procedimiento reglado más restrictivo que el existente hasta ese momento. Así mismo, suponía el refuerzo de la parte correctiva del PEC y la inclusión de sanciones para aquellos países de la Eurozona donde los presupuestos no se ajustaran a la senda acordada cuando el nivel de deuda pública superara el 60% del PIB (Crespo et al., 2011).

Estaba compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva con las que se reformaba el PEC para permitir una supervisión no sólo del déficit público, sino también de la deuda.

1. Reglamento (UE) nº 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria de la zona del euro
2. Reglamento (UE) nº 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro.
3. Reglamento (UE) nº 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
4. Reglamento (UE) nº 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
5. Reglamento (UE) nº 1177/2011, por el que se modifica el procedimiento de déficit excesivo.
6. Directiva nº 2011/85/UE, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

En estos actos legislativos se establecía un sistema de sanciones y multas económicas para aquellos países que omitieran las recomendaciones del Consejo o se encontraran bajo un procedimiento de déficit excesivo.

Las sanciones consistían en la creación de un depósito de intereses equivalente al 0,2% del PIB del ejercicio anterior, pudiendo ser reducido o eliminado cuando se presentara una situación económica excepcionalmente grave. Por su parte, las multas tendrían carácter administrativo y anual, no pudiendo ser superiores al 0,1% del PIB del Estado en cuestión.

Así mismo, se recogía que cada país estaría sujeto a un objetivo presupuestario a medio plazo (incluido en la vertiente preventiva del PEC), en el cual se establecía un límite del déficit estructural del 0,5% del PIB, pudiendo llegar al 1% en algunos casos excepcionales, siempre que el nivel de deuda pública fuera inferior al 60% del PIB y el riesgo para la sostenibilidad de las finanzas bajo.

Los objetivos presupuestarios a medio plazo garantizarían la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia la misma, permitiendo un margen de maniobra presupuestario y considerando las necesidades de inversión pública.

El Consejo y la Comisión serían los encargados de llevar a cabo un exhaustivo análisis de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo, determinando si el Estado miembro mejora su saldo presupuestario en función del ciclo pudiendo alcanzar el valor de referencia establecido.

El Six Pack incorporaría un sistema de votación por mayoría cualificada inversa dando el poder de decisión a la Comisión como autoridad supranacional. Esta decisión podría ser revocada si una mayoría cualificada de los Estados miembros en el Consejo vota en contra. En este sentido, se esperaba que el Six Pack avanzara en el camino de la federalización de la política fiscal dificultando el veto de los gobiernos nacionales (Fundación ICO, 2013).

### **8-5 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza**

La intensificación de la crisis económica, la suspensión de pagos de algunos países y el elevado riesgo de contagio entre las economías europeas dieron lugar, en 2012, a una nueva reforma del PEC (Fundación ICO, 2013).

Los Gobiernos no podían garantizar niveles de déficit y deuda pública del 3 y 60% del PIB, respectivamente, como marcaba el PEC, generando desequilibrios en las finanzas públicas y déficits excesivos (ver Tabla 7, pág. 52-53).

Con esto, el 2 de marzo de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de la UE, salvo Reino Unido y República Checa, firmaron el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza** (TECG) con el fin de “*reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un Pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad social y cohesión social*” (Consejo Europeo, 2012b, pág. 9). El TECG entró en vigor el 1 de enero de 2013.

El también conocido como *Pacto Fiscal*, dotaba de presencia institucional y carácter legal formal a la Eurozona, a las Cumbres del Euro y al Eurogrupo. Hasta ese momento los acuerdos tomados en estas reuniones tenían que ser elevados a los organismos correspondientes para su aprobación formal y vinculante.

Su objetivo principal del Pacto fiscal era promover la disciplina presupuestaria en la UE en general, y en la UEM en particular, desarrollando y reforzando el PEC.

#### **8-5-1 El Pacto Presupuestario**

Introducía el mandato de que todas las administraciones públicas debían tener una situación de equilibrio o superávit presupuestario. Se consideraba cumplido si las administraciones alcanzaban el objetivo nacional específico de medio plazo definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB. Los Estados debían comprometerse a converger hacia su objetivo de medio plazo específico.

Únicamente se contemplaba la desviación de este si el país en cuestión se encontraba bajo circunstancias excepcionales, esto implicaba cualquier

acontecimiento imprevisto fuera del control del Estado y que afectara a la situación financiera de las administraciones públicas o una grave recesión económica.

Solamente en el caso en que la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado fuera inferior al 60% y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo fueran bajos, el límite inferior del objetivo a medio plazo podría alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB.

Cuando se observaran desviaciones significativas del objetivo de medio plazo o de la senda de ajuste hacia este, se activaría automáticamente un mecanismo de error (Consejo Europeo, 2012b).

Con el objetivo de detectar las desviaciones respecto del objetivo a medio plazo lo más pronto posible, el Tratado instaba a los países a crear una Autoridad Fiscal Independiente capaz de velar por el correcto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, endeudamiento público y el análisis de las previsiones macroeconómicas

Además, la reforma exigía a los países de la eurozona presentar un informe ex –ante de los planes de emisión de deuda pública a la Comisión Europea y al Consejo con el objetivo de facilitar la coordinación de la financiación de la deuda entre países y la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria de la zona euro.

Por último, estas normas se tenían que incluir obligatoriamente en las Constituciones nacionales<sup>7</sup>, preferiblemente como una norma de rango constitucional, en el plazo de un año. El fin era dotar al Tratado de carácter permanente y obligatorio cumplimiento (Consejo Europeo, 2012b; Fundación ICO, 2013).

### **8-5-2 Coordinación de las políticas económicas y convergencia**

Los Estados miembros se comprometerían a cooperar en aras de una política económica que fomentara el correcto funcionamiento de la UEM y el

---

<sup>7</sup> En el caso de España es el art. 135 de la Constitución.

crecimiento económico mediante una convergencia y competitividad reforzada en base a la coordinación de las políticas económicas definida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2010a).

Con este fin, los Estados miembros se comprometerían a adoptar las iniciativas y medidas necesarias en todos los ámbitos esenciales para el correcto funcionamiento de la competitividad, promoción de empleo, contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y refuerzo de la estabilidad financiera (Consejo Europeo, 2012b).

La coordinación de las políticas económicas implicaba el debate previo de las iniciativas de grandes reformas por parte de los Estados miembros.

### **8-5-3 Gobernanza de la zona del euro**

El Tratado establece que los Jefes de Estado o de Gobierno de la Eurozona, junto con el Presidente de la Comisión Europea, deben celebrar al menos dos reuniones al año de la Cumbre del Euro. A estas podría asistir, en calidad de invitado, el Presidente del Banco Central Europeo.

El Presidente de la Cumbre sería elegido por mayoría simple por los Jefes de Estado o de Gobierno de las naciones con euro en el mismo momento en que el Consejo Europeo elija a su Presidente.

Dichas reuniones se establecerían para debatir cuestiones relacionadas con el euro, la gobernanza de la eurozona, así como sobre las normas y orientaciones estratégicas necesarias para aumentar la convergencia en la zona del euro.

Aquellos Estados que ratificaron el Tratado, pero no adoptaron la moneda única, participarían en los debates de las reuniones de la Cumbre del Euro relacionados con la competitividad de las economías participantes, la modificación de la arquitectura general de la eurozona y en las cuestiones específicas de aplicación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM.

El Eurogrupo sería el organismo encargado de preparar las reuniones de la Cumbre y hacer el seguimiento de las mismas (Consejo Europeo, 2012b).

## 8-6 El Two Pack

Como se ha explicado anteriormente, el Semestre Europeo y el Six Pack contribuyeron a mejorar la gobernanza económica de la zona del euro. No obstante, la crisis puso de manifiesto que, en el ámbito de la Unión Monetaria, era necesario introducir mecanismos más sólidos en aras de alcanzar una mayor integración de las políticas presupuestarias. Con esto, en noviembre de 2011, la Comisión propuso dos nuevos reglamentos destinados a reforzar la supervisión presupuestaria en la eurozona (Comisión Europea, 2013).

El 20 de febrero de 2013, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea acordaron la entrada en vigor, el 30 de mayo de ese mismo año, de dos nuevos Reglamentos en la UE, dando lugar al conocido como **Two Pack**. La finalidad era fortalecer el marco de gobernanza económica en la eurozona, complementando el Sick Pack y el Pacto Fiscal (Fundación ICO, 2013). Perseguía dos objetivos fundamentales: por un lado, pretendía reforzar aún más la coordinación y transparencia de las actuaciones de los países de la zona del euro; por otra parte, constituía un primer intento de trasladar la legislación europea a los compromisos del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Hernández de Cos, 2014).

Ambos Reglamentos estaban basados en el art. 136 del Tratado de la UE, el cual permite a los Estados miembros de la zona del euro reforzar la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria a fin de garantizar el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Son los siguientes:

- a) El *Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y Consejo de 21 de mayo de 2013*, donde se establecían las disposiciones para reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la eurozona, cuando estos experimentaran o pudieran experimentar graves dificultades desde el punto de vista de la estabilidad financiera o sostenibilidad de sus finanzas públicas, pudiendo contagiar a otras economías; o hubieran solicitado ayuda financiera a los mecanismos de gestión de crisis.

Los Estados sujetos a supervisión tendrían la obligación de comunicar a la Comisión y al BCE la información relativa al seguimiento de los

desequilibrios macroeconómicos o a la evolución del sistema financiero, considerando el análisis de las pruebas de resistencia y los análisis de sostenibilidad necesarios para evaluar la capacidad de recuperación del sistema financiero frente a perturbaciones macroeconómicas y financieras.

Por su parte, cuando un Estado miembro hubiera solicitado ayuda financiera a los mecanismos de gestión de crisis, la Comisión, junto con el BCE y el FMI, elaborarían un proyecto de programa de ajuste macroeconómico donde se abordarían los riesgos específicos procedentes de dicho Estado para la estabilidad financiera de la zona del euro.

La finalidad del programa de ajuste sería devolver a la economía de ese país a una situación económica y financiera sólida capaz de financiarse en los mercados. Cualquier cambio en dicho programa debería ser propuesto por la Comisión al Consejo, quién decidiría por mayoría cualificada la inclusión de dicha modificación (Unión Europea, 2013a).

- b) El *Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo de 21 de mayo de 2013*, recogía, en su art.1, las disposiciones para reforzar la supervisión de las políticas presupuestarias en la zona del euro y para garantizar que los presupuestos nacionales eran coherentes con las orientaciones de las políticas económicas formuladas en el contexto del PEC y del Semestre europeo, complementando al Semestre, el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos, el procedimiento de corrección del déficit excesivo y garantizando la coherencia entre las políticas presupuestarias y las medidas y reformas adoptadas en el marco del procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos.

El presente Reglamento establecía un calendario presupuestario común, en el cual se instaba a los Estados a hacer públicos sus planes fiscales nacionales a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario antes del 15 de abril de cada año y, a más tardar, el 30 de ese mismo mes, en el marco del Semestre europeo. Dichos planes incluirían toda la información que debiera facilitarse en los programas de estabilidad y se

presentarían junto con los programas de reforma nacionales y los programas de estabilidad.

El proyecto de presupuesto de la administración central debería hacerse público, a más tardar el 15 de octubre de cada año y debería aprobarse o decidirse y hacerse público antes del 31 de diciembre. El Reglamento requiere que los Estados creen organismos independientes para supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales, y que informen ex ante de sus planes nacionales de emisión de deuda (Unión Europea, 2013b).

En resumen, el Two Pack se puso en marcha para mejorar la coordinación fiscal y la vigilancia presupuestaria, ayudar a prevenir los desequilibrios fiscales y económicos significativos, asegurando su pronta identificación y corrección, favoreciendo la confianza en los mercados. No obstante, el éxito de esta reforma está condicionado a la forma y medida en que la Comisión haga uso de sus poderes de recomendación y sanción y al apoyo que pueda recibir del Consejo.

En caso de incumplimiento de los objetivos del PEC y en el caso de que se observara una falta de cooperación por parte de un Estado miembro para implementar las medidas necesarias de corrección, la Comisión se vería en la obligación de exigir al país la modificación de su presupuesto o a sancionarlo públicamente si fuese necesario, con las correspondientes consecuencias que podrían dar lugar a ataques especulativos al Estado en cuestión o a la necesidad de abandonar el euro en casos extremos (Fundación ICO, 2013; Hernández de Cos, 2014).

### **8-7 El Consejo Fiscal Europeo consultivo**

Como explicamos en el capítulo quinto, la crisis económica de 2008 demostró que los presupuestos nacionales no eran suficientes para hacer frente a los problemas que se estaban ocasionando en las economías europeas. Los estabilizadores fiscales nacionales no eran capaces de absorber las perturbaciones y garantizar la estabilización económica. Además, había un gran riesgo de contagio entre países.

Esta situación desencadenó la percepción de que, para hacer frente a futuros shocks, sería necesario contar con una función de estabilización fiscal para la eurozona, lo cual suponía un alto grado de convergencia económica, integración financiera, coordinación y puesta en común de la toma de decisiones sobre los presupuestos nacionales.

Los paquetes legislativos adoptados durante los últimos años, han aportado sustanciales mejoras al marco de las políticas presupuestarias de la UEM. Como ya hemos explicado a lo largo del Trabajo, estaban destinados a evitar los desequilibrios presupuestarios y a controlar la evolución de la deuda pública, así como a favorecer la coordinación de los presupuestos anuales nacionales ex –ante y la vigilancia de aquellos países con dificultades financieras (Comisión Europea, 2015f).

En el ya citado Informe de los cinco Presidentes, se instaba a reforzar el actual marco de gobernanza económica con la creación del Consejo Fiscal Europeo consultivo, en vigor desde el 1 de noviembre de 2015. Se puso en marcha con la *Decisión (UE) 2015/1937*. Establecía cuáles eran las funciones que le habían sido asignadas (Unión Europea, 2015):

- Contribuir, con carácter consultivo, al ejercicio de las funciones de la Comisión en materia de supervisión fiscal en la Eurozona.
- Evaluar la aplicación del marco fiscal de la Unión, en concreto lo que respecta a la coherencia horizontal de las decisiones y a la ejecución de la supervisión presupuestaria, casos de incumplimiento especialmente grave de las normas y a la adecuación de la política fiscal a nivel nacional y de la eurozona. Adicionalmente, el Consejo puede hacer sugerencias para la evolución futura del marco fiscal de la Unión.
- Asesorar a la Comisión acerca del futuro de la política fiscal de la zona del euro en base a un análisis económico. En caso de detectar riesgos que puedan poner en peligro el correcto funcionamiento de la UEM, el asesoramiento puede ir acompañado de una consideración específica de las opciones políticas disponibles en el marco del PEC.

- Cooperar con los Consejos Fiscales nacionales con el objetivo de intercambiar las mejores prácticas y facilitar el entendimiento común sobre cuestiones relacionadas con el marco fiscal de la Unión.

El Consejo está formado por cinco expertos internacionales de renombre designados por sus méritos y aportaciones a la economía, en concreto, por un Presidente y otros cuatro miembros nombrados por tres años, pudiendo ser renovados una sola vez.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo actúa con independencia, no solicitando ni aceptando instrucciones de las instituciones ni órganos de la Unión, de ningún gobierno ni entidad pública o privada.

En cuanto a la toma de decisiones se intenta alcanzar el máximo consenso posible, siendo necesarios al menos tres miembros para adoptar alguna recomendación. Si no se alcanza el consenso, se decide por mayoría simple de los miembros presentes en la reunión. En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad.

La creación del Consejo Fiscal Europeo ha supuesto un gran avance hacia la Unión Fiscal. Su mandato e independencia institucional podrían reforzarse a fin de garantizar que pueda desempeñar un papel destacado aumentando la transparencia y mejorando el cumplimiento de las reglas fiscales. Las recomendaciones del Consejo se tendrán en cuenta en el marco de supervisión presupuestaria a escala europea, por ejemplo, permitiendo al Presidente asistir a las reuniones del Consejo y Eurogrupo (Banco Central Europeo, 2015a).

## **9. LA UNIÓN BANCARIA**

Como hemos comentado anteriormente, la culminación de la Unión Bancaria es un elemento fundamental para completar la Unión Económica y Monetaria. Está considerada como un complemento esencial de la mejora de la gobernanza económica en la UEM.

El estallido de la crisis financiera en 2008 demostró que la arquitectura institucional europea era débil para abordar los nuevos riesgos

adecuadamente. Se observó que era necesaria la integración económica y financiera para reducir las posibilidades de contagio transfronterizo cuando se sucediera una crisis bancaria. Además, la actual crisis económica demostró que era imperativo romper el vínculo entre la deuda soberana y la deuda bancaria (Parlamento Europeo, 2015a).

### **9-1 El Sistema Europeo de Supervisión Financiera**

En 2010 se planteó la creación de un Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) como un sistema de supervisión macroprudencial y microprudencial descentralizado y con múltiples niveles para garantizar una supervisión financiera coherente dentro de la UE (ver Gráfico 14). Estaría formado por supervisores nacionales y europeos (Parlamento Europeo, 2015b).

Sus objetivos serían mejorar la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores nacionales y llevar a cabo una actuación conjunta de las autoridades nacionales, que hasta el momento de la crisis habían mantenido una posición individual frente a los problemas bancarios.

El pilar microprudencial, es decir, el encargado de la supervisión de las entidades individuales, se caracterizaba por un sistema de autoridades de varios niveles. Para garantizar la coherencia entre estos últimos, se crearon varios órganos e instrumentos de coordinación, entre los que debía garantizarse la coordinación de las instituciones a escala internacional:

- ***Autoridades Europeas de Supervisión (AES)***: poseen personalidad jurídica propia, son independientes y actúan, únicamente, en aras de alcanzar el interés de la Unión. Se pueden diferenciar tres:
  - a) *Autoridad Bancaria Europea (ABE)*: actúa en el ámbito de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión y las entidades de pago. Entró en vigor el 1 de enero de 2011. Sus competencias son las siguientes (Unión Europea, 2010c):
    - Garantizar un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión.
    - Contribuir a la estabilidad y eficacia del sistema financiero.

- Evitar el arbitraje regulatorio.
- Asegurar las condiciones de igualdad en materia de supervisión.
- Proteger a los consumidores.
- Reforzar la coordinación de la supervisión internacional.
- Garantizar una regulación adecuada de la supervisión de las entidades de crédito

Los órganos de dirección del ABE son la Junta de Supervisores, el Consejo de Administración, un presidente, un director ejecutivo y la Sala del Recurso.

Tiene su sede en Londres.

- b) Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ): su estructura es similar a la de la ABE, pero su actividad está centrada fundamentalmente en las empresas de seguros.

Tiene su sede en Fráncfort de Meno (Unión Europea, 2010d).

- c) Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM): Su estructura también es similar al del resto de Autoridades de Supervisión. En cambio, su actividad se centra en los mercados de valores y en las entidades que participan en ellos.

Su sede se localiza en París (Unión Europea, 2010e).

- **Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión.** Se encarga de la coordinación global e intersectorial con el fin de garantizar la coherencia de la supervisión entre los diferentes sectores. En caso de existir diferencias intersectoriales entre las diferentes autoridades del SESF, es el encargado de intervenir.  
Está compuesto por los presidentes de las AES y está presidido por el presidente de una de ellas (por un periodo de 12 meses rotatorio). Debe reunirse, al menos, dos veces al año.
- **Autoridades nacionales de supervisión competentes:** son asignadas por los Estados miembros.

En cuanto a la supervisión macroprudencial, es llevada a cabo por la **Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)**. Su objetivo es prevenir y mitigar los riesgos sistémicos para mantener la estabilidad financiera en la Unión Europea.

Su misión es emitir una alerta en una fase temprana sobre los riesgos que puedan afectar a todo el sistema y formular recomendaciones de actuación para hacer frente a los mismos.

Tiene asignadas las siguientes funciones (Parlamento Europeo, 2015a):

- Recopilar y analizar la información pertinente.
- Definir y priorizar los riesgos.
- Emitir avisos y recomendaciones y realizar un seguimiento de los mismos.
- Colaborar con las otras partes del SESF.
- Coordinar sus acciones con las de las organizaciones financieras internacionales.

El Presidente del Banco Central Europeo preside la JERS. Tiene su sede en Fráncfort de Meno.

A pesar del esfuerzo de coordinación que se puso en marcha con el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, la crisis económica internacional puso de manifiesto que era insuficiente para combatir los problemas que se iban observando en las economías europeas. Era necesario avanzar hacia una auténtica Unión Bancaria.

En 2012, por tanto, la Comisión hizo un llamamiento en favor de una Unión Bancaria que situara al sector bancario sobre una base más sólida, reestableciendo la confianza en el euro como primer paso necesario hacia la integración económica y fiscal. Se plasmó en un informe denominado “*Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria*” (Comisión Europea, 2012).

Recogía la necesidad de garantizar la supervisión bancaria y la resolución de los problemas en la zona del euro. Esto se traduciría, como veremos posteriormente, en la creación de dos mecanismos: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y en la propuesta de crear, como tercer y último pilar un Sistema de Garantía de Depósito Común para los bancos de la eurozona. Su objetivo era lograr una capacidad de reacción rápida para futuras crisis bancarias, reduciendo el coste que estas generan a la economía y al contribuyente.

La Comisión pretendía que estas propuestas legislativas devolvieran a las economías del euro la estabilidad financiera y la confianza en la moneda.

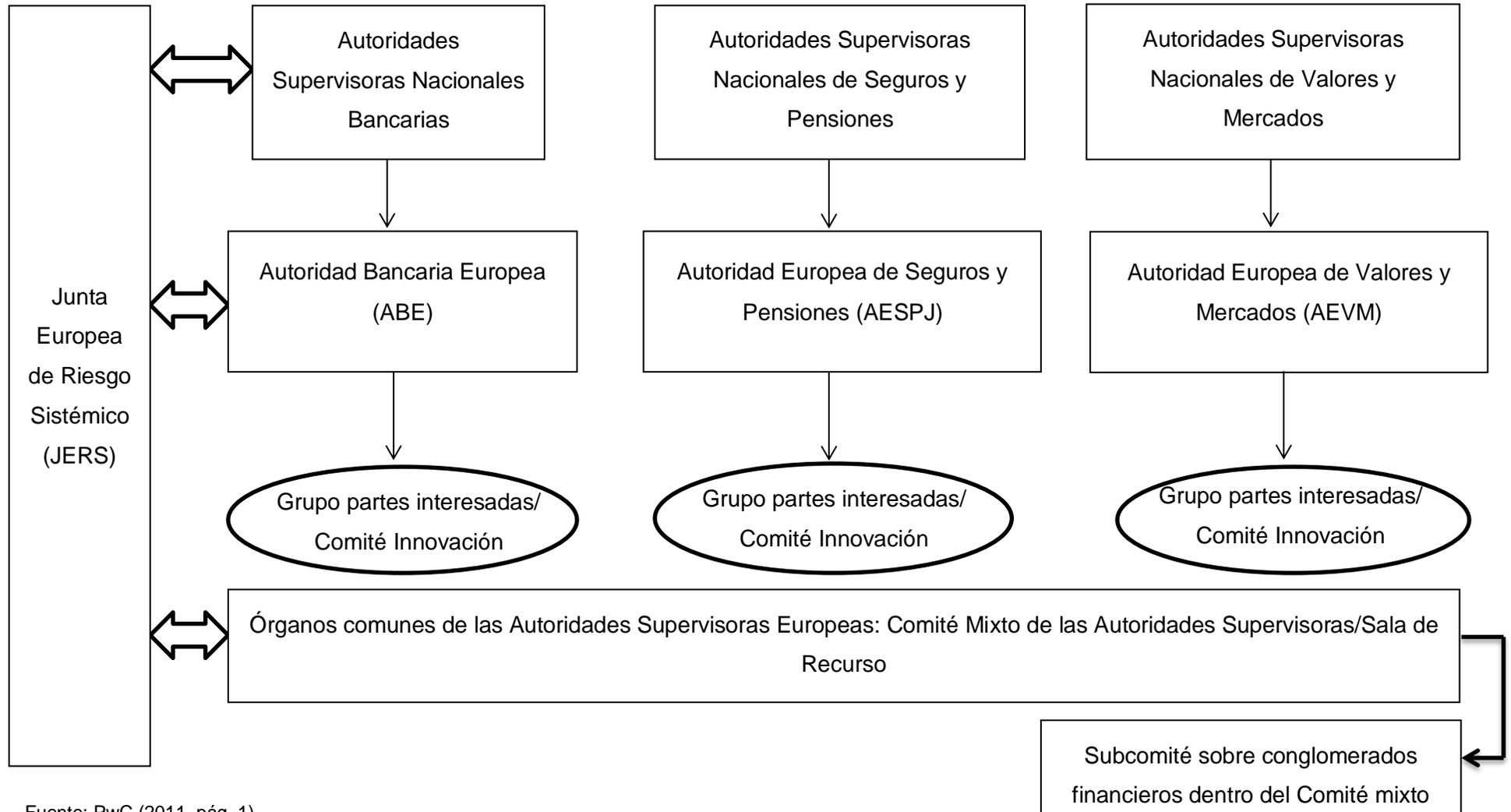
### **9-2 El Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**

Fue propuesto en 2012 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y formalizado en 2013 mediante el *Reglamento (UE) nº 1024/2013* (Unión europea, 2013c). No obstante, el BCE no asumiría por completo sus funciones hasta noviembre de 2014.

En el referido Reglamento se recoge que el MUS es la base (primer pilar) sobre la que se deben sentar las siguientes etapas hacia la Unión Bancaria. Se le encomienda la misión de velar por que las medidas de la Unión, en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito, se apliquen de manera coherente y eficaz. Además, se establece la aplicación homogénea de un código normativo único a todas las entidades de crédito de las economías del euro afectadas.

La función de órgano supervisor es atribuida (art.1) al Banco Central Europeo. Esta Institución será la encargada de llevar a cabo la supervisión prudencial de las entidades de crédito. El objetivo es contribuir a la seguridad y solidez de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero en los Estados miembros.

**Gráfico 14. Estructura del Sistema Europeo de Supervisión Financiera**



Fuente: PwC (2011, pág. 1)

En cuanto a las funciones atribuidas al BCE (art. 4) son las siguientes:

- Autorizar o revocar las autorizaciones de las entidades de crédito cuando deseen operar en otros Estados miembros.
- Evaluar las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito.
- Velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, es decir: fondos propios de las entidades, titulización, liquidez, apalancamiento. Además, será el encargado de elaborar las notificaciones y publicaciones de la información relativas a esta información.
- Garantizar la “buena gobernanza” de las entidades, esto es: velar por la idoneidad de las personas responsables de la gestión de las entidades de crédito, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, políticas y prácticas de remuneración, etc.
- Llevar a cabo revisiones supervisoras que incluyan realización de pruebas de resistencia y la publicación de los resultados. El objetivo de estas es comprobar si las entidades disponen de mecanismos para gestionar adecuadamente sus riesgos e imponer, en caso de que sea necesario, requerimientos adicionales de fondos propios, publicación o liquidez a las entidades.
- Participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros en relación con las entidades de crédito que formen parte de ellos.
- Llevar a cabo la intervención temprana cuando una entidad de crédito vaya a incumplir con los requisitos prudenciales.

Las funciones macroprudenciales del BCE figuran en el art. 5 del Reglamento del MUS y en los art. 101 y ss. del Reglamento Marco del MUS. Sobresalen los siguientes: (Banco Central Europeo, 2016):

- El BCE puede imponer requerimientos más elevados en lo relativo a los colchones de capital establecidos por las autoridades nacionales. A su vez, puede aplicar medidas más estrictas a las entidades relacionadas con los colchones de capital anticíclicos, los colchones contra riesgos sistémicos, los recargos de capital a las entidades de importancia

sistémica, las ponderaciones por riesgo de las exposiciones a activos inmobiliarios, límites a grandes riesgos y obligaciones de información adicionales.

- Las autoridades nacionales deben enviar una notificación al BCE cuando tengan intención de aplicar o modificar una medida macroprudencial. Los comentarios del BCE deben ser considerados antes de tomar una decisión final.

En octubre de 2013, el BCE anunció, en una nota de prensa (Banco Central Europeo, 2013), la lista de las entidades que iban a ser objeto de supervisión y los elementos que se iban a tener en cuenta para llevarla a cabo. La supervisión tendría en cuenta tres aspectos fundamentales:

- La evaluación del riesgo, mediante el análisis, cuantitativo y cualitativo, de los riesgos de liquidez, apalancamiento y financiación.
- Un análisis de la calidad de los activos. Su objetivo era mejorar la transparencia de las exposiciones bancarias. Se llevó a cabo un examen de la calidad de los activos de las entidades, incluyendo una adecuación de la valoración de los activos, las garantías y las provisiones relacionadas con estas.
- Por último, se puso en marcha una evaluación de la resistencia del balance de las entidades de crédito en escenarios de tensión.

Se establece que la función de supervisor del BCE se lleve a cabo en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. Para regular dicha función y establecer las normas directamente aplicables a las entidades de crédito, se aprueba el *Reglamento (UE) nº 468/2014 del Banco Central Europeo de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación del Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas* (Unión Europea, 2014a). En él, adicionalmente, se contempla la metodología concreta para evaluar y supervisar las entidades, los procedimientos que se deben llevar a cabo y los plazos previstos de actuación.

- Entidades supervisadas directamente: el BCE supervisaría directamente a aquellas entidades que son consideradas significativas de los países

participantes. Deberían representar en torno al 82% del total de los activos de la zona del euro. El carácter significativo se decidiría en función de los siguientes criterios (art. 39 y ss.):

- Tamaño de las entidades: las que tengan un valor de sus activos superior a 30.000 millones de euros; aquellas en las que el ratio de activos totales respecto del PIB nacional superior al 20%, con la excepción de que el valor de sus activos sea inferior a 5 billones de euros.
- Importancia para la economía de cualquier Estado miembro.
- Carácter significativo de las actividades transfronterizas. Se daría esta situación cuando una matriz tuviera filiales, consideradas a su vez como entidades de crédito, en múltiples países de la Unión. Un grupo supervisado será considerado como significativo por el BCE, cuando el valor de sus activos financieros exceda de 5.000 millones de euros; la ratio entre activos transfronterizos<sup>8</sup> entre activos totales sea superior al 20%; o la ratio entre pasivos transfronterizos y sus pasivos totales sea superior al 20%.
- Solicitud o recepción de asistencia pública directa del MEDE.
- Estar considerada como una de las tres entidades de crédito más significativas de un Estado miembro participante.

En total, son objeto de supervisión directa unas 130 entidades financieras.

- Entidades supervisadas indirectamente: son aquellas consideradas como “menos significativas”. Las autoridades nacionales son las encargadas de llevar a cabo la supervisión de estas entidades, bajo estrecha cooperación con el BCE.

En la Tabla 14 se especifican cuáles son algunas de las entidades consideradas como significativas en la Unión Europea y el motivo por el cual han recibido esta consideración:

---

<sup>8</sup> Se entiende por activos (pasivos) transfronterizos la parte de activos (pasivos) totales con respecto a la cual la contraparte es una entidad de crédito y otra persona física o jurídica ubicada en un Estado miembro participante distinto del Estado miembro en el cual tiene su sede central la empresa matriz del grupo supervisado de que se trate.

**Tabla 14. Principales entidades europeas consideradas significativas para el MUS**

<b>Grupo significativo supervisado</b>	<b>Motivo del carácter significativo</b>	
Deutsche Bank AG	Alemania	Activos totales: >1.000 mm €
Swedbank S.A.	Estonia	Valor de activos > 20% del PIB
Sberbanj Europe AG	Austria	Volumen activos transfronterizos
Banque Deegroof S.A.	Bélgica	Volumen activos transfronterizos.
Banco Santander	España	Activos totales superiores a 1.000 mm €
BNP Paribas	Francia	Activos totales superiores a 1.000 mm €
BPCE	Francia	Activos totales superiores a 1.000 mm €
Intesa Sanpaolo S.p.A	Italia	Activos totales superiores a 1.000 mm €
Bank of Cyprus Public Ltd	Chipre	Valor activos >20%PIB.
RBC Investor Services Bank S.A	Luxemburgo	Valor activos >20%PIB.
UBS (Luxemburgo) S.A	Luxemburgo	Valor activos >20%PIB.
Deutsche Bank (Malta) Ltd	Malta	Valor activos >20%PIB.
ING Groep N.V	Países Bajos	Activos totales: 1.000 mm€

Nota: se han incluido aquellas entidades cuyo volumen de activos es superior a 1.000 mm de euros, las que representan el 20% del PIB nacional y aquellas entidades cuyo volumen de activos transfronterizos resulta significativo.

Fuente: Banco Central Europeo (2014b)

Los Estados miembro de la UEM tienen una participación directa en el MUS. Aquellos países cuya moneda no es el euro, pueden participar a través de una cooperación estrecha de sus autoridades nacionales competentes en el BCE (Rodríguez Díaz, 2014).

### **9-3 El Mecanismo Único de Resolución (MUR)**

Se corresponde con el segundo pilar de la Unión Bancaria, complementa al MUS. Fue propuesto en 2013 por la Comisión Europea y formalizado por el *Reglamento (UE) nº 806/2014* (Unión Europea, 2014b).

En el artículo 2 se establecen las normas y el procedimiento para la resolución de las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes; las empresas matrices, sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera, cuando estén sujetas a la supervisión del BCE, según el Reglamento (UE) nº 1024/2013; y las empresas de servicios de inversión y las entidades financieras establecidas en Estados miembros sujetos a la supervisión del BCE.

Los objetivos de la resolución de las entidades son los siguientes (art. 14):

- Garantizar la continuidad de las funciones esenciales
- Evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera, evitando situaciones de contagio, manteniendo la infraestructura y la disciplina del mercado
- Minimizar la dependencia de las ayudas financieras públicas
- Proteger a los depositantes e inversores
- Proteger los fondos y los activos de los clientes

En caso de que una entidad sujeta al MUS se encuentre en graves dificultades, se procederá a su resolución. Se llevará a cabo minimizando el coste y evitando la destrucción de riqueza de la economía en general.

La Junta Única de Resolución será la encargada de aplicar las normas y los procedimientos. El Consejo, la Comisión y las autoridades nacionales de resolución podrán intervenir en dicha intervención en el marco del Mecanismo Único de Resolución.

Contará con el respaldo de un Fondo Único de Resolución. La utilización de este estará condicionada al acuerdo tomado por los Estados miembros participantes de traspasar los fondos recaudados a nivel nacional y de fusionar los fondos nacionales en uno europeo.

El Fondo contará con un monto de 55.000 millones de euros, el cual supone un 1% de los depósitos cubiertos por las entidades de los Estados miembros participantes. Las contribuciones las realizarán los bancos. Se llevarán a cabo gradualmente, aportando un 40% durante el primero año, llegando al 60% el segundo y, en los sucesivos años, un 6,6% anual hasta llegar al 100%. La previsión es que para 2024 deberá estar completamente dotado.

Este sistema permitirá compartir los riesgos de la banca, ya que el Fondo común servirá para financiar la liquidación de una entidad, independientemente de la nacionalidad (Parlamento Europeo, 2014).

El funcionamiento Mecanismo Único de Supervisión es el siguiente:

1. El BCE, organismo de supervisión, notifica a la Junta Única de Resolución que una entidad está en quiebra o en riesgo de quiebra.
2. La sesión ejecutiva decide si es posible una solución privada y si la resolución es necesaria para el interés público.
3. Si no se cumplen las condiciones para la resolución, se liquida el banco de conformidad con la legislación nacional vigente.
4. Si se cumplen las condiciones para la resolución, la Junta Única de Resolución adopta un sistema de resolución y posteriormente, remite esta información a la Comisión. El sistema determina los instrumentos de resolución y la utilización del Fondo.
5. El sistema entra en vigor 24 horas después de su aprobación por la Junta.
6. La Junta comprobará que las autoridades nacionales de resolución correspondientes adopten las medidas de resolución necesarias.

En diciembre de 2015, los Estados miembros participantes acordaron poner en marcha un sistema de mecanismos de financiación puente. Esto implicaba que, a partir de 2016, cada Estado participante tenía que suscribir un acuerdo de préstamo armonizado con la Junta Única de Resolución, proporcionando a esta una línea nacional de crédito individual para respaldar su propio compartimento nacional del Fondo Único de Resolución. Las líneas de crédito nacionales se utilizarán como último recurso, una vez agotadas todas las fuentes de financiación disponibles según las normas de la Unión Bancaria (Comisión Europea, 2015h).

El Mecanismo Único de Resolución entró en vigor el 1 de enero de 2016.

#### **9-4 El Fondo de Garantía de Depósitos Común**

Constituye el tercer y último pilar de la Unión Bancaria, pero aún no se ha puesto en marcha. Fue relegado a un segundo plano, por detrás de la supervisión y resolución única. A raíz de la publicación del ya citado “*Informe de los Cinco Presidentes*” ha vuelto a adquirir una gran importancia, a pesar de la oposición de Alemania, a la cual haremos una breve reseña más adelante.

En 2014, ante la falta de acuerdos y la gravedad de la situación financiera de las economías europeas, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo para crear una Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos. Esta se materializaría en la *Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos* (Unión Europea, 2014c).

Establece que los Estados miembros garantizarán un nivel de cobertura de los depósitos agregados de cada depositante de hasta 100.000 euros (art.6). Además, el artículo 8 indica que el plazo máximo de reembolso será de 7 días laborables a partir de la fecha en que se dicte el auto de liquidación.

En noviembre de 2015, la Comisión emitió una nota de prensa en la que propuso un sistema de seguro de los depósitos bancarios para la zona del euro (Comisión Europea, 2015i).

Los objetivos de un sistema de garantía de depósitos común serán los siguientes: fortalecer la Unión Bancaria, afianzar la protección de los depósitos bancarios, reforzar la estabilidad financiera y reducir el vínculo entre los bancos y la deuda soberana.

Destacan las siguientes características del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos Común (Comisión Europea, 2015i):

- Se construirá a partir de los sistemas nacionales de garantía de depósitos, esto implica que no se va a modificar el volumen de fondos garantizados por las entidades en caso de quiebra. Los depositantes bancarios tienen asegurados hasta 100.000 € en caso de quiebra de su banco.
- Se introducirá gradualmente. En concreto, el proyecto se llevará a cabo en tres fases iniciándose la primera en 2016.
- No tendrá costes para el sector bancario. Las aportaciones que realicen los bancos al Sistema de Garantía de Depósitos común, serán deducidas de las contribuciones que realicen al sistema de garantía de depósitos nacional.

- Se ponderará en función del riesgo. Esto implica que las entidades con más riesgos efectuarán aportaciones mayores.
- El Fondo irá acompañado de unas estrictas garantías. Por ejemplo, sólo se garantizarán aquellos sistemas nacionales que cumplan las normas de la UE y se constituyan en consonancia con ellas.
- Irá acompañado de una comunicación en la que se detallarán medidas para reducir los riesgos. Esta deberá tomarse como una propuesta destinada a garantizar que, en un futuro, las exposiciones de los bancos a los riesgos de deuda soberana estén lo suficientemente diversificados.
- Tendrá carácter obligatorio para aquellos Estados miembros de la eurozona que estén bajo la supervisión del MUS. Estará disponible para aquellos países que deseen adherirse a la Unión Bancaria.

Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión decidió que la creación del Fondo se llevará a cabo por fases y se irá introduciendo gradualmente, iniciándose en 2016:

- **Fase 1: reaseguro**

Dispone de una duración de tres años. El objetivo es finalizar esta fase en 2020.

En esta fase, los sistemas nacionales de garantía de depósitos sólo podrán acceder a los fondos del sistema europeo cuando hayan agotado sus propios recursos, tendrán carácter adicional.

El acceso a este Fondo está sujeto a condicionalidad de los Estados y a un estrecho seguimiento. El reaseguro reducirá el vínculo entre los bancos y las deudas soberanas, pero no es suficiente para ofrecer una garantía plena a los sistemas nacionales de que puedan respaldar los depósitos de los ciudadanos europeos, de ahí que se prevea la siguiente fase de coaseguro.

- **Fase 2: coaseguro**

La previsión es que, a partir de 2020, el Sistema de Garantía de Depósitos Común se convierta en un sistema progresivamente mutualizado, sujeto a una serie de límites y salvaguardias para evitar abusos.

La diferencia fundamental con la fase anterior es que los sistemas nacionales no tendrán que agotar sus fondos para poder acudir al sistema común. El Sistema se hará cargo de una parte de los costes relacionados con el reembolso de los depósitos de los clientes. Esto implica un mayor grado de distribución del riesgo.

- **Fase 3: seguro pleno**

Por último, se irá ampliando la cuota del riesgo que el sistema de garantía común asume hasta el 100%. Se impone el 2024 como la fecha en la cual el Sistema debe ser plenamente operativo.

La construcción del Fondo de Garantía de Depósitos Común cuenta con la gran oposición de Alemania. El ejecutivo de este Estado miembro, fundador de la UE, considera que es un elemento muy próximo al a Unión Fiscal, para la que, según ellos, Europa aún no está preparada. Andreas Dombret, miembro del Consejo Ejecutivo del Bundesbank, cita textualmente: *“Aunque contamos con una moneda y una supervisión bancaria únicas, las políticas fiscales y económicas nacionales siguen determinando la situación de los sistemas bancarios. [...] Se puede destacar una gran heterogeneidad entre los diferentes regímenes de insolvencias nacionales, que hace que decisiones a escala doméstica en este ámbito puedan tener un impacto negativo sobre los depositantes de toda la zona del euro”*. Alemania explica que la elevada posesión de deuda soberana doméstica en el balance de algunos bancos implicaría un mayor riesgo de contagio para toda la zona del euro en caso de existir un Sistema de Garantía de Depósitos Común (Bankia, 2015).

## **10. RETOS PENDIENTES**

En este Trabajo Fin de Máster hemos ido explicando los pasos que ha dado la UEM hacia una Unión Fiscal. Se ha explicado cómo es la situación fiscal actual, haciendo hincapié en la necesidad de un presupuesto comunitario más sólido, y políticas de ingreso centralizadas; la composición del ingreso actual y se ha hecho un análisis de las principales figuras impositivas llegando a la conclusión de que aún falta mucho camino por recorrer para lograr la armonización de las mismas entre los países, especialmente en cuanto a la imposición directa.

Sin embargo, las debilidades que presentaba la gobernanza de la eurozona sí se han intentado solucionar en parte, reformando y reforzando en numerosas ocasiones el PEC, introduciendo nuevos Reglamentos que obligaban a los Estados miembro a cumplir con la disciplina fiscal. La aprobación de Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza supuso un gran avance hacia la Unión Fiscal, como comentamos en su estudio.

Por último, los avances hacia la Unión Bancaria, mediante la creación del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución han supuesto un gran impulso en la mejora de la gobernabilidad, puesto que este constituye un pilar fundamental para lograr una verdadera Unión Económica y Monetaria.

Recordemos que en el citado *Informe de los Cinco Presidentes* se proponía una ambiciosa ruta para alcanzar la plena realización de la UEM mediante la creación de una verdadera Unión Económica, una Unión Financiera que garantizara la integridad del euro, una Unión Fiscal que proporcionara sostenibilidad y estabilidad fiscal y, por último, una Unión Política que sentará las bases de estas tres uniones a través de una auténtica rendición de cuentas democrática, la legitimidad y el refuerzo institucional (Comisión Europea, 2015f). A pesar de los esfuerzos llevamos a cabo, la UEM tiene un largo camino por recorrer para llegar a ser una Unión Fiscal.

A continuación analizaremos los dos pilares de la Unión Fiscal que no quedan por estudiar: un Tesoro Europeo Común y la emisión conjunta de deuda.

### **10-1 Un Tesoro Común Europeo**

La construcción del Tesoro Europeo constituye una prioridad para eliminar la falta de confianza dentro de la Eurozona así como para facilitar la acción de la política monetaria. Este instrumento debe ser construido de tal forma que el BCE tenga legitimidad plena para apoyarlo y sobre el que exista la percepción clara por el mercado que es un instrumento que contará como un comprador de última instancia.

El Tesoro Europeo debe entenderse como un instrumento fundamental de estabilidad financiera dentro de la zona del euro. El Tesoro tendría como

objetivo principal la captación de los recursos necesarios establecidos por su marco fiscal y la gestión de estos de una forma eficiente, que no desestabilizara los mercados financieros, y minimizara el coste medio de financiación a largo plazo (Campa, 2013) .

El Tesoro Común Europeo debía cumplir con unos requisitos mínimos (Fundación ICO, 2013):

- Tener capacidad para la emisión de instrumentos financieros cuyo respaldo sea una entidad pública europea distinta de un Estado miembro.
- Realizar emisiones de manera continua y estable, para financiar actividades del sector público de carácter generalista.
- Constituir una garantía de los pagos futuros de esa deuda mediante la existencia de un compromiso solidario de los gobiernos de la eurozona o de un marco recaudatorio europeo suficientemente amplio para hacer frente al servicio de dichas emisiones.
- Tener un volumen de emisiones suficientemente significativo para que pueda constituirse en un instrumento de referencia en los mercados de renta fija europea.

Actualmente, en la UE existen instituciones que emiten deuda en los mercados financieros con algunas de estas características. La Comisión emite regularmente en los mercados financieros y cuenta con un presupuesto de acuerdo con las perspectivas financieras pactadas por los Estados miembros como garantía de pago de las obligaciones adquiridas en esas emisiones. La salvedad es que la capacidad recaudatoria limita el tamaño de dichas emisiones. El MEDE también emite en los mercados financieros deuda con garantía de los Estados miembros de la eurozona. Sin embargo, ni la Comisión ni el MEDE son considerados como un Tesoro ya que no financian aspectos fundamentales de la política fiscal ni tienen un tamaño significativo como para ser tomados como un instrumento de referencia en renta fija en los mercados financieros.

## 10-2 La emisión de Eurobonos

Una vez definida la idoneidad de la creación de un Tesoro Europeo capaz de emitir instrumentos financieros con los que captar recursos en los mercados financieros, cabe estudiar cuáles son los instrumentos de los que se pueden servir los Estados para dicha emisión conjunta.

Estos instrumentos deberían ser de calidad crediticia máxima, estable en el tiempo, con una estructura temporal de vencimientos amplia y legitimidad por parte del BCE para utilizar ese instrumento en todas sus actuaciones de política monetaria (Campa, 2013). En los últimos años, se han realizado varias propuestas de cómo deberían ser estos instrumentos financieros respaldados por los Estados miembros. En la Tabla 15 se recoge un pequeño esquema sobre estas propuestas:

**Tabla 15. Propuestas de instrumentos financieros de emisión conjunta**

<b>Instrumento</b>	<b>Características</b>
<b>Eurobills</b>	Emisión solidaria de todos los bonos con vencimiento menor a un año realizados por los Estados de la eurozona. Saldo vivo de cada país debe ser inferior al 5% de su PIB. La emisión estaría condicionada al cumplimiento de sus compromisos fiscales en el marco del PEC.
<b>Bonos rojos y azules</b>	El objetivo sería la construcción de un bono (azul) para el conjunto de la eurozona que los Estados podrían combinar con bonos nacionales (rojos). El bono azul tendría garantía solidaria de los países del Eurosistema y su emisión estaría limitada a un porcentaje del PIB. El plazo de vencimiento sería homogéneo para todos los países.
<b>Fondo de redención de deuda</b>	La propuesta pasa por separar la deuda de los Estados miembros en dos grupos: el primero hasta el 60% del PIB como marca el límite del PEC; y un segundo grupo con el excedente de deuda de cada país que se transferiría a un fondo de redención que tendría garantía solidaria de todos los Estados miembros que aporten deuda a dicho fondo.
<b>Bonos seguros</b>	Propone estructurar la deuda actual en dos tramos: un primer tramo tendría la condición de muy seguro y sería emitido de forma mancomunada; y un segundo tramo donde el riesgo es mayor.
<b>Fondos de estabilidad o Eurobonos</b>	Propuestos por la Comisión Europea (2011b), se recogen tres tipos alternativos (de menor a mayor mutualización e integración de la eurozona): la emisión de bonos por parte del MEDE, los bonos rojos/azules y los eurobonos, con mutualización plena y emisión únicamente de las necesidades de financiación de los Estados miembros mediante un Tesoro plenamente integrado.

Fuente: Campa (2013)

Como hemos señalado en la Tabla 15, la Comisión tomó la iniciativa proponiendo nuevos instrumentos financieros plasmados en el *Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad en la eurozona* (Comisión Europea, 2011b). Hasta la actualidad, los Estados miembros de la zona del euro emiten deuda de forma descentralizada. El agravamiento de la crisis de duda soberana en la zona del euro intensificó el debate sobre la emisión de eurobonos.

Los bonos de estabilidad serían concebidos como un instrumento que, a través de la emisión común, permitiría responder a las necesidades cotidianas de financiación de las administraciones públicas de la eurozona. Para garantizar el correcto funcionamiento de este sistema de emisión y evitar el riesgo moral, sería necesario reforzar la vigilancia presupuestaria y la coordinación política, lo cual implica necesariamente una cesión de soberanía nacional.

La introducción de bonos de estabilidad podría ayudar a las economías a incrementar la resistencia del sistema financiero ante futuros shocks aleatorios. Este sistema garantizaría un acceso más seguro a la refinanciación de las economías que los adoptasen evitando una pérdida repentina de acceso a los mercados financieros. Es importante, que dicha emisión respete las normas presentes en el Tratado de la UE y garantice la coherencia con el mismo.

Como hemos introducido en la Tabla 15, son múltiples las propuestas de instrumentos financieros de emisión conjunta. No obstante, en el citado *Libro Verde* de la Comisión se plantean tres alternativas:

- 1) *Plena sustitución de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad con garantías mancomunadas y solidarias.* Este planteamiento supondría la total refinanciación de los Estados miembros independientemente del estado de sus finanzas públicas. Esto daría lugar a un mercado de bonos de estabilidad amplio y homogéneo, alcanzando grandes beneficios en términos de liquidez y reducción de primas de riesgo. Este planteamiento llevaría aparejadas mayores probabilidades de riesgo moral. Con lo cual, la elección de este planteamiento debería ir acompañada de un compromiso que garantizara la disciplina presupuestaria.

- 2) *Sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad con garantías mancomunadas y solidarias.* Este planteamiento es el introducido en la Tabla 15 como *bono azul/rojo*. Los *bonos de estabilidad* (azules) se emitirían solo hasta unos límites predeterminados, por lo que no cubrirían las necesidades de financiación totales de los Estados miembros. El resto de bonos necesarios para financiar el presupuesto, vendrían dados por *Bonos públicos nacionales* (rojos). El volumen de la emisión nacional por parte de cada Estado dependería del volumen de la emisión común de bonos de estabilidad que se hubiera acordado y de sus propias necesidades globales de financiación.
- 3) *Sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad, con garantías mancomunadas pero no solidarias.* La diferencia respecto del anterior planteamiento es que en este caso los Estados miembros mantendrían la responsabilidad sobre su respectiva cuota de emisión de bonos de estabilidad, así como sobre su emisión nacional.

Economistas como Cárdenas del Rey y Arribas Cámara (2016, pág. 270) indican que “*estas tres formalizaciones sobre la emisión de eurobonos no son excluyentes entre sí*”, alegando que es posible establecer transitoriamente un sistema parcial que evolucione hacia un sistema de emisión completa. La creación de Eurobonos exige conjuntamente la creación de una institución emisora. Esta agencia sería la encargada de emitir bonos comunes o, en el caso de las garantías, gestionar su pago si fuera necesario. Estos autores indican que hay dos posibilidades de crear dicha institución:

- 1) Utilizando una institución ya existente. En la UEM hay varias instituciones capaces de desarrollar esta función. Nos referimos a la Comisión Europea, al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Banco Central Europeo o los propios tesoros nacionales coordinados a nivel europeo.
- 2) Crear una nueva agencia o el propuesto anteriormente Tesoro Europeo Común.

La introducción de Eurobonos sería beneficiosa para todos los países europeos, pero exige una mayor integración supranacional que podría entrar en conflicto con los intereses nacionales, puesto que supone una ligera pérdida de soberanía, y con los intereses económicos a corto plazo (Cárdenas del Rey y Arribas cámara, 2016).

## **11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- La decisión de formar la Unión Económica y Monetaria fue tomada por el Consejo Europeo en 1992 y formalizada en el Tratado de Maastricht (1992).
- Desde sus comienzos, la Unión Monetaria estuvo sujeta a numerosos debates políticos y académicos en torno a la creación de esta sin constituir un área monetaria óptima.
- La UEM se puso en marcha a pesar de que las economías participantes eran muy heterogéneas, presentaban grandes diferencias de especialización productiva y no se garantizó la libre circulación de capital y personas.
- La gran premisa era que la Unión Monetaria no funcionaría sin una Unión Fiscal. En su defecto, se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual dejaba latente numerosas carencias en cuanto a la disciplina fiscal de los Estados miembros.
- La UEM no es una Unión Fiscal actualmente. No existe un presupuesto federal común capaz de responder por los shocks asimétricos que puedan afectar a las economías. Tampoco se ha hecho una política fiscal común ni se han coordinado las distintas figuras impositivas.
- El presupuesto se nutre del sistema de recursos propios. La mayor parte de los fondos se destina a la política agraria y a la política de cohesión. Representa el 1% del PIB de la Unión.
- Durante la crisis económica, las partidas de ingresos y gastos han variado sustancialmente, generando elevados niveles de déficit y deuda pública.
- En cuanto a la coordinación de las figuras impositivas, cabe destacar que los impuestos indirectos han alcanzado un mayor grado de

armonización. Por el contrario, en los impuestos directos, es prácticamente inexistente, existiendo, únicamente, Directivas que establecen normas de armonización en cuanto al impuesto sobre la renta y sociedades.

- Las mayores dificultades vienen dadas por el hecho de que en la toma de decisiones sobre fiscalidad se requiere unanimidad para aprobar la legislación.
- En la actualidad y a pesar de las diferencias existentes en los tipos IVA aplicados en los diferentes países, son evidentes los avances realizados en cuanto a la estandarización de la base y la estructura del impuesto, la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude.
- En cuanto al impuesto sobre sociedades se ha puesto en marcha un Plan de Acción encaminado a la creación de una base imponible común consolidada y a gravar a las empresas en los países donde generan sus beneficios.
- La creación de la base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades es el proyecto más ambicioso llevado a cabo en la imposición directa hasta la actualidad.
- En el impuesto sobre la renta de las personas físicas decir que los mayores avances se han producido a través de resoluciones del Tribunal de Justicia.
- Ante la rigidez del criterio de la unanimidad surge la alternativa de avanzar por medio del procedimiento de cooperación reforzada.
- A partir de la crisis, se han observado grandes avances para alcanzar hacia la Unión Fiscal. En la última década se han publicado varios documentos donde se insta a la UEM a alcanzar dicho fin como medida de seguridad para evitar que futuras crisis afecten a las economías europeas con la misma intensidad que esta última recesión.
- La falta de instrumentos con los que hacer frente a la crisis, generó la necesidad de rescatar a los países periféricos de Europa. Para hacer frente a estos se crearon dos instrumentos: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

- Ante la falta de recursos de estos, serían fusionados dando lugar al Mecanismo Europeo de Estabilidad, de carácter permanente y con mayor capacidad de fondos.
- La disciplina fiscal fue reforzada ante el repetido incumplimiento de los preceptos establecidos en el PEC. Se puso en marcha el Semestre Europeo y se crearon varios paquetes legislativos: el Six Pack, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y el Two Pack.
- Estos nuevos instrumentos legislativos han ayudado a afianzar la disciplina fiscal en los Estados miembros.
- La obligación de incorporar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza a las legislaciones nacionales ha dotado a éste de carácter permanente y cumplimiento obligatorio.
- La culminación de la Unión Bancaria es un paso fundamental para lograr una UEM completa. Hasta el momento, se han creado el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución. Queda pendiente el tercer pilar: crear un Fondo de Garantía de Depósitos Común.
- El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y la creación del Consejo Fiscal Consultivo, capaz de mejorar la transparencia y mejorar el cumplimiento de las reglas fiscales han supuesto un avance significativo hacia la Unión Fiscal.
- Actualmente, a la Unión le quedan varias tareas pendientes para llegar a ser una unión fiscal. El debate de los últimos años se centra básicamente en la necesidad de crear un Tesoro común y poseer algún elemento de emisión común.
- Poseer un Tesoro Europeo otorgaría la estabilidad financiera necesaria para la zona del euro. Su objetivo principal sería la captación de recursos necesarios en el marco de la política fiscal y realizar una gestión eficiente de los mismos.
- En cuanto a los instrumentos de emisión conjunta, estamos haciendo referencia a la emisión de eurobonos. Se han hecho varias propuestas sobre la forma que deben tomar estos. No obstante, todas las

propuestas coinciden en que deben tener la máxima calidad crediticia y deben contar con el respaldo del conjunto de los Estados.

A la vista de lo expuesto en este Trabajo Fin de Máster, cabe concluir que son numerosos los esfuerzos que está llevando a cabo la Unión hacia la culminación de la Unión Económica y Monetaria.

El hecho de realizar la UEM como un proyecto político y no económico ha tenido consecuencias nefastas a raíz del estallido la crisis actual. Las economías no han sido capaces de responder solas a este shock y la Unión no disponía de medios comunes para hacer frente a los mismos.

Pol Morillas (2016) cita: *“la Unión Europea se constituye a golpe de crisis”* y como hemos podido comprobar a lo largo de este Trabajo, las reformas se han hecho a partir del decaimiento de las economías europeas. Las reformas llevadas a cabo se han realizado en los últimos años a partir de las debilidades puestas de manifiesto con la recesión.

Por tanto, sería deseable una Europa más fuerte, más sólida capaz de hacer frente a las necesidades de los ciudadanos europeos en su conjunto. Y para ello, como hemos demostrado, va a ser necesario avanzar hacia la Unión Fiscal.

Finalizo este Trabajo con la cita Churchill, considerado como uno de los padres de Europa, con la que insistía en la necesidad de crear una profunda Unión Europea:

*“Debemos avanzar hacia los Estados Unidos de Europa”.*

## 12. BIBLIOGRAFÍA

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2011a).** “La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales”. *Boletín mensual del BCE*. Marzo 2011. Fráncfort de Meno, Alemania

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2011b).** “El Mecanismo Europeo de Estabilidad”. *Boletín mensual del BCE*. Julio 2011. Fráncfort de Meno, Alemania

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2012).** *Protocolo (nº4) sobre los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo*. Diario Oficial de la Unión Europea. Bruselas.

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2013).** *El BCE comienza una evaluación global con vistas a la asunción de las funciones de supervisión*. Dirección General de Comunicación. Fráncfort de Meno. Alemania.

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2014b).** *Lista de entidades significativa supervisadas y lista de entidades menos significativas*. Fráncfort de Meno. Alemania.

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2015a).** “La creación del Consejo Fiscal Consultivo” En: *Boletín Económico nº 7*. Fráncfort de Meno, Alemania. pp. 34-37.

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2015b).** *El Mecanismo Único de Supervisión*. Fráncfort de Meno. Alemania

**BANCO CENTRAL EUROPEO (2016).** “Informe anual sobre las actividades de supervisión del BCE 2015”. *Supervisión Bancaria*. Marzo 2016. Fráncfort de Meno. Alemania.

**BANCO DE ESPAÑA (2015).** *Las tres fases de la UEM*. Eurosistema. Madrid.

**BANKIA (2015).** “Propuesta de la Comisión Europea sobre un Sistema Común de Garantía de Depósitos”. *Notas de actualidad financiera*, Bankia estudios, Noviembre de 2015.

**BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2012).** *Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. Madrid.

**BUSCH, K. (2012).** “¿Fracasará el Euro? Problemas estructurales y fallas políticas empujan a Europa hacia el borde del precipicio”, *Friedrich Ebert Stiftung*, Berlín, Alemania, pp. 4-10.

**BRUNET, F. (2013).** “Estabilidad y competitividad en la Unión Monetaria Europea”, *Ekonomiaz* nº 82, 1<sup>er</sup> cuatrimestre. Vitoria-Gasteiz, País Vasco.

**CABALLERO, J. C., PEREA, P.G. Y GORDO, E. (2011).** “La reforma de la gobernanza económica en la UEM”. *Boletín Económico del Banco de España*. Madrid, enero, pp. 119-134.

**CAMARERO, M. y TAMARIT, C.R. (2013).** “Las políticas macroeconómicas en la Unión Europea”. En: **GALDUF, J.** (Coordinador) *Economía de la Unión Europea*. Cap. 9. Séptima edición. Thomson. pp. 285-346.

**CAMPA, J. M. (2013).** “La construcción de Euroa: hacia un Tesoro común”, En: La arquitectura institucional de la refundación del Euro. *Papeles de la Fundación* nº 49. Fundación de Estudios Financieros. Madrid. pp. 83-91.

**CÁRDENAS DEL REY, L. y ARRIBAS CÁMERA, J. (2016).** “Eurobonos: evolución y soluciones de la deuda en Europa”. *Política y Sociedad* vol. 53 nº 1. Madrid. pp. 259-279.

**CASTELLS, A. (2012).** “La crisis del euro y la integración fiscal”. En: La Unión Monetaria y la economía española: retos en una encrucijada histórica. Ed. Consejo General de Colegios de Economistas de España. *Revista de Economía* nº7. Madrid. pp. 106-120.

**COLOM, J. (2014).** “Un presupuesto más ambicioso. Los medios para nuestras ambiciones”. En: Europa 3.0. 90 miradas desde España a la Unión Europea. Coord. Benedicto, M.A y Hernández, E. Murcia. pp. 111-113.

**COMISIÓN EUROPEA (2001).** *Política fiscal en la Unión Europea: prioridades para los próximos años*. Bruselas

**COMISIÓN EUROPEA (2006).** *La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior.* Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2010a).** *Libro Verde sobre el futuro del IVA. Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz.* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2011a).** *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS).* Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2011b).** *Libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad.* Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2012).** *Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria.* Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2013).** *Nota informativa del 27 de mayo de 2013. Entra en vigor el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria (Two Pack),* Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2014a).** *La Unión Económica y Monetaria.* Asuntos Económicos y Financieros. Bruselas

**COMISIÓN EUROPEA (2014b).** *El Presupuesto de la UE en mi país. España.* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2014c).** *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 2013.* Dirección General de Comunicaciones. Bruselas, pp. 28-33.

**COMISIÓN EUROPEA (2015a).** *Comprender las políticas de la Unión Europea. Fiscalidad.* Impulsar el mercado interior y el crecimiento. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2015b).** "Tax Reforms in EU Member States: 2015 Report". *Taxation Papers. Documentos de trabajo nº 58.* Oficina Oficial de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2015c).** “Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway”. *Eurostat Statistical books*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2015d).** *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 2014*. Dirección General de Comunicaciones. Bruselas, pp. 43-48.

**COMISIÓN EUROPEA (2015e).** *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Informe de los Cinco Presidentes. Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2015f).** *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*, Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2015g).** *Comprender las políticas de la Unión Europea. La Unión Económica y Monetaria y el euro*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2015h).** *Declaración sobre la Unión Bancaria y los mecanismos de financiación puente para el Fondo Único de Resolución*. Bruselas

**COMISIÓN EUROPEA (2015i).** Nota de prensa del 24 de noviembre de 2015. *Una Unión Bancaria más fuerte: nuevas medidas para reforzar la protección de los depósitos y reducir aún más los riesgos bancarios*. Estrasburgo.

**COMISIÓN EUROPEA (2016a).** *Comprender el mercado de la UE. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)*. Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2016b).** “Asistencia financiera a Grecia”, *Asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión Europea*, Bruselas.

**COMISIÓN EUROPEA (2016c).** *Hacer realidad el Semestre Europeo. Europa 2020*. Bruselas.

**COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2014).** “Completar la UEM. El papel de la política fiscal”. Dictamen de iniciativa. Bruselas.

**CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS/COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992):** *Tratado de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010a).** *Apoyo financiero a Grecia*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010b).** *Plan de ayuda a Grecia*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2011a).** *Decisión de ejecución del Consejo relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2011b).** *Decisión de ejecución del Consejo relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Irlanda*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2013a).** *Decisión del Consejo dirigida a Chipre y relativa a las medidas específicas destinadas a restablecer la estabilidad financiera y un crecimiento sostenible*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015a).** *Presupuesto de la UE para 2016: el consejo está preparado para negociar con el Parlamento Europeo*. Secretaría General del Consejo. Bruselas

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015b).** *Decisión de ejecución del Consejo relativa a la concesión de una ayuda financiera a corto plazo de la Unión a Grecia*. Bruselas.

**CONSEJO EUROPEO (2011).** *“Imprimir una calidad nueva a la coordinación de las políticas económicas: el Pacto por el Euro Plus”* Conclusiones 24 y 25 de marzo, Bruselas.

**CONSEJO EUROPEO (2012a).** *“Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”*, Informe de los Cuatro Presidentes, Bruselas.

**CONSEJO EUROPEO (2012b).** “*Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*”. Bruselas

**CORONA, J. F. (1997).** “La fiscalidad en la Unión Europea”, En: El dilema fiscal. *Ekonomiaz* nº 38. País Vasco. pp. 42-55.

**CRESPO, C., MARTÍN, B. et al (2011).** “El Six Pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea”, *Boletín Económico de ICE* nº 3022. Enero 2012, Barcelona, pp. 3-13.

**CUENCA, E., NAVARRO, M., MIHI, A. y BARRILAO, P. (2012).** “La armonización fiscal en la Unión Europea”, Universidad de Granada. Granada.

**DEHESA, G. de la, (2014).** “Consecuencias de una Unión Monetaria sin Unión Fiscal”. *Papeles de Economía Española: "El reto de la Unión Fiscal Europea"*, nº 141, Madrid, pp. 114-127.

**DURÁN CABRÉ, J. M. (2014).** “La armonización fiscal en la Unión Europea: evolución y prioridades actuales”. *Papeles de Economía Española: "El reto de la Unión Fiscal Europea"* nº 141, madrid, pp. 99-111.

**EUROSTAT (2016).** “*Tablas de política de la Unión Europea. Indicadores de procedimiento de desequilibrios macroeconómicos*”, Comisión Europea, Luxemburgo [última consulta: 30/07/2016].

**FERNANDEZ, I. (2012).** “Los entresijos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)” *Observatorio de Divulgación Financiera*. Barcelona.

**FUNDACIÓN ICO (2013).** “Unión Fiscal”. En: Anuario del Euro. *Papeles de la Fundación*, Madrid, pp. 211-236.

**GARCÍA, A. y GHEZZI, P. (2012).** “La crisis griega: un problema fiscal”, En: La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?. *Papeles de la Fundación* nº 44, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, pp. 107-118.

**GÓMEZ, P.J. Y BUENDIA, L. (2014).** “La crisis y los Estados del bienestar en Europa”, *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA. Madrid.

**GRUPO DE OPINIÓN Y REFLEXIÓN EN ECONOMÍA POLÍTICA (2012).**

“¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión Fiscal?”, *Policy Brief* nº 3, Barcelona.

**HERNÁNDEZ DE COS, P. (2014).** “El nuevo marco de gobernanza fiscal europeo”. *Papeles de Economía Española*: "El reto de la Unión Fiscal Europea", nº 141, Madrid, pp. 66-83.

**KENEN, P (1969).** “The Theory of Optimun Currency Areas: An electric View”, en Mundell, R y Swoboda, A. K. *Monetary problems of international economy*. University of Chicago Press, Chicago, pp. 41-60.

**MCKINNON, R. (1963).** “Óptimun Currency Areas”, *The American Economic Review*, v. 53, nº 4, pp. 717-725.

**MAJONE, G., (2010).** “La Unión Europea y la crisis financiera global: ¿El fracaso de la gobernanza supranacional?” *Foro Internacional 200*, Fundación Konrad Adenauer, México, abril-junio-2010, pp.446-474.

**MARZINOTTO, B., SAPIR, A. y WOLFF, G.B. (2011).** “What kind of Fiscal Union?”, *Bruegel Policy Brief*, nº 6, Noviembre.

**MARTÍNEZ CARRASCAL, C. (2012).** “El impuesto sobre transacciones financieras. Descripción de la propuesta de la Comisión Europea”. *Estabilidad financiera* nº 23. Banco de España. Madrid. pp. 47-54.

**MARTÍNEZ ROMERA, J.P (2013).** “Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas: Una revisión de la literatura desde una perspectiva europea”. Universidad Autónoma de Madrid, pp.5-10.

**MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2012).** *Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera*. Oficina de Interpretación de Lenguas. Madrid.

**MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2010).** *Relaciones presupuestarias con la Unión Europea. Los recursos propios*. Madrid.

**MORILLAS, P. (2016).** “Europa en 2020, tres escenarios”, *Estudios de Política exterior* N° 169. Enero-febrero 2016. Madrid.

**MUNDELL, R. (1961).** “A theory oh optimum currency areas”, *American Economic Review*, v. 51, n° 4 (sept.). pp. 657-665.

**LANNOO, K. (2011).** “El federalismo de la UE en crisis”, En: La crisis en Europa: ¿Un problema de deuda soberana o una crisis del euro?, *Papeles de la Fundación*, n° 44. Fundación de Estudios Financieros, Madrid, pp. 201-211.

**LOMBAERDE, P. de (1999).** “Robert A. Mundell y la teoría de las áreas monetarias óptimas”, *Cuadernos de Economía*, v. 18, n° 31. Bogotá. pp. 39-64.

**PARLAMENTO EUROPEO (2014).** Nota de prensa del 15 de abril de 2014. *El Parlamento Europeo da el paso definitivo hacia la Unión Bancaria*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2015a).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La Unión Bancaria*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2015b).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016a).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Los ingresos en la Unión Europea*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016b).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Los impuestos indirectos*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016c).** Nota de prensa del 2 de febrero de 2016. *Impuesto sobre sociedades: la Comisión presenta su plan de fiscalidad equitativa*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016d).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades*. Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016e).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión Europea.* Luxemburgo.

**PARLAMENTO EUROPEO (2016f).** *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La Gobernanza económica.* Luxemburgo.

**POZA, R. y PRIETO, M. I. (2012).** “La Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (BICCCIS)”. En: XIII Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional. *Cuadernos de Formación*, vol. 15/2012. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. pp. 139-157.

**POZA, R. y SANTAELLA, M. (2010).** “La coordinación de la fiscalidad directa en la Unión Europea”, *Crónica tributaria* nº 137/2010. Madrid. pp. 199-219

**PWC (2011).** “Nueva estructura de supervisión europea”, *Alerta Regulatoria*, Sector financiero. Madrid.

**ROCHA, M. de la (2010).** “El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?”, *Fundación Alternativas*, Madrid, pp. 9-13.

**RODRÍGUEZ DÍAZ, M. J. (2014).** “Unión Bancaria”, *Centro de Estudios y Documentación Europeos*. Universidad de Santiago de Compostela.

**RUIZ ALMENDRAL, V. (2002).** “La armonización del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites”. *Estudios de progreso*. Universidad Carlos III de Madrid.

**RUIZ-HUERTA, J. (2011).** “Tendencias de la fiscalidad europea: la armonización fiscal y el futuro de la Unión”. *Euro y crisis económica* nº 863, ICE, Noviembre-Diciembre 2011. Barcelona. pp. 73-78.

**RUIZ-HUERTA, J., AGÚNDEZ, A., GARCIMARTÍN, C., LÓPEZ, J. Y RODRÍGUEZ, J. (2011).** “Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea”. *Fundación Alternativas*. Observatorio de política exterior española. Madrid

**SALA-I-MARTÍN, X. (2012).** “25 propuestas para salir de la crisis”. *XSiM*. Columbia University. New York.

**SOY, A. (2014).** “La crisis del euro y su futuro”. *Revista de Economía Crítica*, nº 17, pp. 4-19. España.

**TORRE, I. de la (2012).** “La crisis bancaria irlandesa” En. La crisis en Europa: ¿un problema de deuda o una crisis del euro?. *Papeles de la Fundación nº 44*. Fundación de Estudios económicos. Madrid, pp. 119-130.

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2011).** *Consecuencias de la actual crisis económica y financiera en la rendición de cuentas y la fiscalización del sector público de la UE y la función del TCE*. Documento de posición. Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (1997a).** *Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, 17 de junio de 1997*, Ámsterdam. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (1997b).** Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (1997c).** *Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2005a).** Reglamento (CE), nº 1056/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2005b).** Reglamento (CE), nº 1055/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación

de las políticas económicas. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2010a).** *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2010b).** Reglamento (UE) nº 407/2010 del Consejo de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilización financiera. *Diario Oficial de la Unión Europea L 118/1*, 12 de mayo de 2010, pp. 1-4. Bruselas.

**UNIÓN EUROPEA (2010c).** Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión. *Diario Oficial de la Unión Europea L 331/12*, 15 de diciembre de 2010, pp. 12-48. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2010d).** Reglamento (UE) nº 1094/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación). *Diario Oficial de la Unión Europea L 331/48*, 15 de diciembre de 2010, pp. 48-83. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2011).** Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. *Diario Oficial de la Unión Europea L 91/1*, 6 de abril de 2011, pp. 1-2. Bruselas

**UNIÓN EUROPEA (2013a).** Reglamento (UE) nº 2013/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. *Diario Oficial de la Unión Europea L 140/1*, 27 de mayo de 2013, pp. 1-10. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2013b).** Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. *Diario Oficial de la Unión Europea L 140/1*, 27 de mayo de 2013, pp. 11-23. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2013c).** Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. *Diario Oficial de la Unión Europea L 287/63*, 29 de octubre de 2013, pp. 63-100. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2014a).** Reglamento (UE) nº 468/2014 del Banco Central Europeo de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS). *Diario Oficial de la Unión Europea L 141/1*, 14 de abril de 2014, pp. 1-50. Fráncfort de Meno. Alemania.

**UNIÓN EUROPEA (2014b).** Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea L255/1*, 30 de julio de 2014, pp. 1-90. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2014cral ).** Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos. *Diario Oficial de la Unión Europea L 173/179*, 12 de junio de 2014, pp. 149-178. Estrasburgo.

**UNIÓN EUROPEA (2015).** Decisión (EU) 2015/1937 de la Comisión de 21 de octubre de 2015 por la que se crea un Consejo Fiscal Europeo consultivo

independiente. *Diario Oficial de la Unión Europea L 282/37*, 28 de octubre de 2015, pp. 37-41. Bruselas.