

LA POLITICA FISCAL EN LA UNION MONETARIA EUROPEA

María del Carmen Díaz Roldán.

(Universidad Pública de Navarra)

0. INTRODUCCION

Entre las funciones de la política fiscal, junto a la de procurar la provisión de bienes públicos, existe la de garantizar la redistribución y la estabilización. La función redistributiva o igualatoria tiene como objetivo corregir los desequilibrios estructurales o los provocados por una perturbación -entendiendo por perturbación todo acontecimiento imprevisto que tiene un impacto directo o indirecto en las variables endógenas del sistema sin pertenecer a él-. El concepto de redistribución aparece ligado a los de comparaciones interpersonales, equidad y cohesión económica y social. La estabilización, por otra parte, está concebida para suavizar las alteraciones del ciclo y así contrarrestar las fluctuaciones no deseadas de la economía. Pero dentro de la política de estabilización cabe diferenciar lo que corresponde a la función estabilizadora propiamente dicha, de lo que Eichengreen (1993) distingue como función aseguradora de la política fiscal federal. La función estabilizadora sería la responsable de hacer frente a la recesión simultánea que pueden sufrir varias regiones ante una perturbación común (simétrica). La función aseguradora resulta relevante ante perturbaciones específicas (asimétricas). Vemos cómo la diferencia fundamental entre la función estabilizadora y la aseguradora, radica en el tipo de perturbación a la que tiene que dar respuesta.

En las federaciones (naciones formadas por varios estados federales, constituidos cada uno de ellos por cierto número de municipios [véase von Hagen (1993)]) el presupuesto central juega un papel determinante en la redistribución interterritorial. Mediante una determinada estructura de impuestos y gastos, la redistribución se traduce en una función igualatoria: el hecho de establecer impuestos progresivos, que inciden sobre los niveles de actividad económica, y transferencias regionales distribuidas uniformemente, supone que las regiones (que pueden abarcar más de un estado) con menor nivel de renta recibirán transferencias del resto. Pero el presupuesto central también puede proporcionar un efecto estabilizador de forma automática. Las medidas que se aplican a tal fin son las transferencias directas a los individuos y también los impuestos progresivos, afectando ambas a las variaciones de la actividad económica. En el caso de sufrir una recesión simultánea, los ingresos impositivos disminuyen y las transferencias aumentan (función estabilizadora). Cuando una región sufre una recesión que no afecta al resto, aumentan las transferencias netas del gobierno central a esa región concreta (función aseguradora).

La gestión de la política fiscal es un tema que adquiere especial relevancia hoy en día. Dado el creciente protagonismo que adquirirá la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica, se plantea la cuestión de cómo debe ser conducida a nivel europeo. La necesidad de una política de estabilización y el cómo implementar la función aseguradora, van a depender de las implicaciones que se deriven para la política fiscal en el contexto de la futura Unión Monetaria Europea (UME); [véase Bajo y Vegara (1997)].

En el presente trabajo trataremos de abordar dicho tema. Antes de plantear la cuestión, repasaremos los estudios realizados hasta la fecha. Han sido diversos los análisis que han tratado de cuantificar el grado de seguro que puede proporcionar el presupuesto. No todos aclaran la diferencia entre estabilización y redistribución, y la mayoría de ellos confunden la función aseguradora con la estabilizadora. En la sección 1, revisaremos la literatura existente sobre el grado de seguro que proporciona el presupuesto en las federaciones ya existentes. En la sección 2, veremos las cuestiones que se han planteado a la hora de debatir qué grado de seguro podría proporcionar un mecanismo alternativo. En la sección 3, realizaremos una propuesta específica de seguro automático para hacer frente a

perturbaciones asimétricas. Y para finalizar, en la sección 4, se presentan las principales conclusiones que se derivan de lo anterior.

1. LA FUNCION ASEGURADORA DE LA POLITICA FISCAL

Según la teoría del federalismo fiscal, una federación representa la organización óptima de distintos niveles de gobierno. En base a la experiencia de las federaciones ya existentes, algunos estudios empíricos han tratado de analizar cómo es conducida la función aseguradora. Dichos trabajos no han delimitado con nitidez las tres funciones de la política fiscal a nivel federal, pero pueden servirnos para inferir que debe diseñarse una política fiscal a nivel europeo que incorpore la función aseguradora. Todos parten de la misma hipótesis: los sistemas federales proporcionan un seguro frente a perturbaciones. Escogen como indicador de la ocurrencia de una perturbación el deterioro de una variable económica y para verificar la hipótesis de que el presupuesto federal es el mecanismo asegurador, estudian cuáles son las propiedades estabilizadoras de las variables fiscales. Miden los efectos del federalismo utilizando métodos distintos: análisis de regresión y simulaciones. Mediante las regresiones miden la relación entre la renta antes y después de impuestos. Para las simulaciones trabajan con un modelo macroeconómico que representa una región media en una unión monetaria. Escogen las ecuaciones de comportamiento estableciendo supuestos sobre las propiedades del sistema fiscal y sobre el grado de integración económica.

Como acabamos de señalar, los trabajos que realizan un análisis de regresión calculan la contribución de las variables fiscales (básicamente impuestos y transferencias) a la variable que da a conocer el estado real de la economía (renta o producto estatal). Sala-i-Martin y Sachs (1992) trabajan con variables en niveles. Para evaluar cuál es la absorción que el sistema impositivo federal puede realizar, frente a una perturbación asimétrica, consideran las variaciones en la renta final disponible. A partir de las elasticidades estimadas en la regresión, obtienen que el presupuesto federal estadounidense absorbe casi el 40% del efecto inicial de la perturbación. Diferenciando las variables, von Hagen (1992) obtiene un 10% y Goodhart y Smith (1993) -que utilizan niveles, primeras diferencias e introducen la dinámica- un 13%. Bayoumi y Masson (1995) emplean variables en niveles y primeras

diferencias. Mediante un método directo (la pendiente de la regresión recoge el tamaño de la compensación), obtienen que el federalismo de EEUU proporciona un 30% de seguro y el canadiense un 17%. Sostienen, además, que los flujos federales dependen de la estructura institucional; por lo que al haber distintos tipos de federalismo, no resulta extraño que existan diferencias en los resultados obtenidos.

Otra forma de abordar el problema es la que emplean Pisani-Ferry et al. (1993) realizando un ejercicio de simulación. Tratan de medir el alcance de la estabilización automática (seguro), que proporciona el sistema fiscal, cuando se produce una perturbación. Concluyen que en EEUU es del 17%, en Francia del 34% y en Alemania entre el 34 y el 42%, dependiendo de si se incluyen o no las transferencias interregionales. De ello deducen que los estados miembros de la futura UME no necesitarán un mecanismo de seguro explícito. Goodhart y Smith (1993) también proponen una simulación como método alternativo a la regresión, y obtienen para Gran Bretaña un 34% de estabilización. Ellos deducen que bastaría con una coordinación adecuada de política fiscal, para asegurar a las economías frente a perturbaciones.

Los trabajos mencionados se apoyan en la base empírica que ofrece el federalismo fiscal estadounidense, caracterizado por el considerable tamaño de su presupuesto. Las discrepancias en los resultados obtenidos concierne a dos aspectos: a los elementos que componen el mecanismo estabilizador y a la magnitud de los efectos obtenidos con el mismo.

En cuanto a la composición, para Sala-i-Martín y Sachs, von Hagen y Goodhart y Smith el sistema impositivo es el que provee la estabilización. Pisani-Ferry et al. destacan la aportación de la seguridad social -que von Hagen no considera- y del seguro de desempleo a nivel federal, del que carece la economía norteamericana. Bayoumi y Masson van más allá al afirmar que los enfoques de Sala-i-Martín y Sachs y von Hagen sobreestiman el efecto estabilizador del sistema impositivo, cuando en realidad el componente de mayor peso en la estabilización son las transferencias.

En los análisis de regresión, la diferencia en la magnitud de los resultados puede venir explicada por dos motivos: el periodo muestral -a mayor amplitud, mejores resultados- y la elección de las variables. Sala-i-Martín y Sachs y Bayoumi y Masson usan

la renta per cápita antes de impuestos, mientras que von Hagen y Goodhart y Smith escogen el producto estatal bruto, que es una medida más amplia de la actividad económica. En cuanto a la variable fiscal, todos los trabajos consideran básicamente impuestos y transferencias, excluyendo las prestaciones por desempleo que no se organizan a nivel federal. Von Hagen también excluye la seguridad social, pues considera que puede redistribuir renta entre las regiones a lo largo del tiempo. Es posible que por esta razón, además de utilizar una forma funcional levemente distinta a la empleada por Sala-i-Martín y Sachs, el resultado de von Hagen sea el más “pesimista “ de todos.

De lo visto hasta ahora se desprende que, aun cuando los sistemas federales ciertamente pueden proporcionar un seguro, el grado de federalismo fiscal necesario puede ser menor del que se piensa. Los resultados obtenidos por Sala-i-Martín y Sachs presentan un sesgo al alza, pues solapan las funciones redistributiva y aseguradora. Así lo confirman los resultados más modestos obtenidos por von Hagen, aun cuando derivar de ellos la conclusión de que una unión monetaria puede funcionar sin seguro, puede resultar precipitado. La reconsideración de los trabajos de Sala-i-Martín y Sachs y von Hagen, por parte de Goodhart y Smith sugiere que el federalismo puede proporcionar un grado de estabilización considerable. Pero como esto se consigue a través de ciertas categorías presupuestarias, que a medio plazo no son transferibles, de cara a la futura UME podría deducirse que es más recomendable articular otro tipo de mecanismos. Pisani-Ferry et al. muestran cómo el grado de estabilización proporcionado por el presupuesto federal norteamericano es menor que el de algunos países europeos (Alemania y Francia) debido a que en EEUU no existe seguro de desempleo a nivel federal. Esto avalaría la hipótesis de que, en Europa, el mantenimiento de políticas fiscales relativamente independientes es capaz de hacer frente a perturbaciones; sin que sea necesaria una reforma presupuestaria o la implementación de mecanismos automáticos que garanticen la función aseguradora.

2. UN MECANISMO DE ESTABILIZACION PARA LA UME

En teoría, con una autoridad fiscal federal se absorbe, automáticamente, gran parte de la perturbación exógena que pueda afectar a una unión monetaria. La magnitud de la

absorción dependerá del tamaño del presupuesto global, de los impuestos que varíen procíclicamente y de los gastos que varíen anticíclicamente. En la práctica, como hemos visto, los estudios empíricos muestran que el grado de federalismo fiscal necesario puede ser menor que el supuesto a priori. Pensando en el contexto de la futura UME se plantea la cuestión de cuál podrá ser el estabilizador adecuado; pues no cabe esperar que el presupuesto de la Unión Europea (UE) pueda desempeñar el mismo papel que el norteamericano, por ejemplo. Plantear reformas estructurales del presupuesto, requeriría una serie de cambios institucionales: potenciar el papel del Parlamento Europeo, necesidad de una autoridad impositiva supranacional, creación de fondos garantizados por diferentes reglas presupuestarias, formación de un capital presupuestario e instituir un mecanismo de decisión conjunto para la conciliación y coordinación de las políticas en el área de la igualación fiscal.

La necesidad de incorporar la función aseguradora al presupuesto supondría reforzar las competencias fiscales a nivel de la UE, pues el tamaño del mismo resulta insuficiente. Pero la implantación de una política fiscal a nivel europeo, por esta vía, se enfrenta a una dificultad. La UE no sólo no obtiene ingresos de impuestos federales, sino que tampoco parece haber intención de transferir impuestos al nivel federal. Como la estructura actual de ingresos y gastos no puede dar lugar a una estabilización automática, se plantea la necesidad de diseñar un mecanismo que la lleve a cabo. Esta cuestión, ya apuntada por Goodhart y Smith (1993), ha sido abordada por diversos estudios que tratan de responder a la cuestión de cómo podría conducirse la política de estabilización a nivel europeo y como podría garantizarse la función aseguradora. Las características más relevantes, que se han tenido en cuenta a la hora de analizar la deseabilidad de la implementación de un mecanismo, han sido la de la automaticidad, cuál debería ser el nivel de gobierno competente, decidir el equilibrio entre redistribución y estabilización, y establecer el origen y destino de los fondos. A continuación repasaremos brevemente cómo han sido tratadas dichas características, en algunos de los trabajos más recientes.

Automaticidad o discrecionalidad.

Las aportaciones de Méltz y Vori (1993) y de Italianer y Vanheukelen (1993) defienden la existencia de un mecanismo de seguro a nivel federal, aunque Italianer y

Vanheukelen advierten el valor limitado de la experiencia estadounidense. Majocchi y Rey (1993) coinciden con Italianer y Vanheukelen en que recurrir a las transferencias intergubernamentales requeriría una reforma del sistema fiscal europeo. Dado que esta solución parece poco viable, insisten en que el mecanismo alternativo debe operar de forma discrecional para comprobar que la perturbación sea exógena y así evitar problemas de riesgo moral. Italianer y Vanheukelen solucionan esta cuestión proponiendo un mecanismo (de estabilización limitada) que pueda ser activado automática o discrecionalmente, si se considera necesario que el gobierno del estado afectado demuestre que la perturbación escapa a su control. Esta posibilidad aprovecha la autonomía fiscal, evita el riesgo moral y permite la automaticidad del seguro.

Seguro nacional o seguro federal.

La cuestión primordial no es si el presupuesto federal es capaz de proporcionar un seguro, sino la de si es necesario implementar la función aseguradora a nivel federal (el cómo queda relegado a un análisis posterior). La respuesta depende de qué es lo que se espera de la función aseguradora. Para Mélitz y Vori, el propósito principal debería ser el de superar la pérdida de independencia nacional en la gestión de la política macroeconómica y por ello defienden que se instrumente a nivel nacional. El análisis de Mélitz y Vori revela la ausencia de perturbaciones comunes con efectos asimétricos en Europa; por ello, deducen que la UE está próxima a constituir un Area Monetaria Optima que no requeriría mecanismo de seguro. Pero como vimos, siguiendo a Eichengreen, la función aseguradora de la política fiscal a nivel federal, es la encargada de hacer frente a perturbaciones específicas que afecten a la economía nacional. El objetivo de un seguro es cubrirse frente a un riesgo, no necesariamente compensar la pérdida de independencia.

Redistribución o estabilización.

Determinar el equilibrio entre redistribución y estabilización, supone un problema de decisión política que afectará también a las características del mecanismo estabilizador. No todos los análisis realizados aclaran la diferencia fundamental. Italianer y Vanheukelen diseñan mecanismos con propósitos exclusivamente estabilizadores y von Hagen y Hammond (1995) proponen diferentes mecanismos -redistributivos o estabilizadores en

función de las propiedades que se hayan incluido en su diseño- concluyendo que a mayor complejidad econométrica, mayor grado de estabilización proporcionado.

La financiación y el destino de los fondos.

Tanto la financiación del mecanismo como el destino de los fondos se plantean como cuestiones abiertas. Los análisis se limitan a marcar ciertas pautas sobre el diseño del mecanismo: ¿qué asegurar?, ¿a quién?, propiedades deseables, indicadores...y a simular el funcionamiento de algunos ejemplos. Majocchi y Rey proponen que su mecanismo discrecional sea financiado ad hoc por los estados miembros y que las cantidades pagadas estén condicionadas para asegurar su consistencia con los objetivos comunitarios. El resto de los trabajos no entran en el tema, aunque reconocen que el grado de estabilización alcanzado dependerá, en parte, de cómo sean utilizados los fondos.

3. EL SEGURO AUTOMATICO

En la sección precedente hemos comentado algunos trabajos que realizan ciertas propuestas sobre la política de estabilización a nivel europeo y la posibilidad de contar con un mecanismo que garantice la función aseguradora. La cobertura proporcionada por el mecanismo es una cuestión empírica que dependería, en principio, de las características con las que se diseñase. Una cobertura suficientemente amplia podría justificar un sistema de federalismo fiscal capaz de asegurar el funcionamiento del mecanismo. Pero a los problemas técnicos -de diseño e implementación- hay que añadir el problema político de la aceptación general.

3.1. LAS CARACTERISTICAS DEL MECANISMO

Además de *las bases legales*, que habría que tener en cuenta para el buen funcionamiento del mecanismo, de cara a su diseño, las cuestiones más relevantes son las siguientes:

¿Para qué un mecanismo automático?

Para Fatás (1997), el único beneficio adicional de un sistema de federalismo fiscal es proporcionar un seguro entre regiones. Pero estima que los beneficios son reducidos y

decrecientes a lo largo del tiempo. Sin embargo, en la futura UME no cabe esperar -al menos a corto plazo- la elevada flexibilidad de precios y salarios, y la movilidad del factor trabajo que serían necesarios como mecanismos de ajuste alternativos a la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria. Si partimos de que sería deseable contar con un mecanismo para proporcionar un seguro automático frente a perturbaciones, lo importante es definir el concepto de perturbación relevante. Consideraremos dos tipos de perturbaciones asimétricas: las específicas, que afectan a una sola región (asimétrica en origen y en impacto) y las comunes, que afectan a varias regiones con diferente impacto entre ellas (simétrica en origen y asimétrica en impacto).

¿Cuándo debe funcionar?

Cuando “se active” el indicador de la ocurrencia de la perturbación. Antes de definir dicho indicador hemos de señalar cuáles han de ser sus propiedades deseables: ha de ser una medida segura y rápida y sus fluctuaciones deben proporcionar información sobre las variaciones cíclicas de la producción real. En principio podemos escoger el deterioro de un indicador cíclico (nivel de renta, de crecimiento, de la producción o del empleo) con respecto a la media de la UE. Pero siguiendo a Italianer y Vanheukelen (1993) utilizaremos la variación en la tasa de desempleo, bajo el supuesto de que las alteraciones en la producción real se traducen en variaciones de la tasa de desempleo. Escogemos la tasa de desempleo, como indicador de perturbaciones asimétricas, debido a que tanto a nivel nacional como regional se puede disponer de ella con relativa facilidad y con un escaso desfase temporal.

¿Cómo debe funcionar?

Compensando relativamente, al menos, a las regiones afectadas por los efectos de una perturbación. Para ello debe operar *con simplicidad*, a la hora de financiarse y transferir pagos; *de forma automática* evitando la intervención burocrática para asegurar su cumplimiento y teniendo una finalidad de gasto concreta; *no debe suponer redistribución a largo plazo*, por lo que el mecanismo debe ser diseñado con el fin de hacer frente a las perturbaciones específicas; *debe evitar el riesgo moral*, lo cual podría conseguirse mediante la utilización de datos observables (garantía de los indicadores) y estableciendo que las transferencias fuesen intergubernamentales (para no crear incentivos personales); debe *tener*

una cobertura amplia y garantizar la *neutralidad presupuestaria*: deben aportar más las regiones menos perjudicadas y recibir transferencias sólo las afectadas; además, debe repartirse siempre el total de lo recaudado, evitando déficit o superávit.

¿Cómo financiarlo?

Esta cuestión es fundamental para la aceptación general del mecanismo, puesto que los estados implicados no querrán ceder competencias que supongan pérdida de soberanía política o de autonomía nacional. El establecimiento de un presupuesto federal no parece viable a corto o medio plazo. Nosotros proponemos la cesión de un porcentaje de la recaudación impositiva. De ese modo, los estados que no sufran alteración (negativa o desfavorable) contribuirán más que los afectados; pues en éstos últimos al disminuir la renta también lo hará la recaudación.

¿Quiénes han de ser los sujetos beneficiarios?

Si fuesen los estados miembros habría que garantizar que cada gobierno utilizase los fondos adecuadamente. Si fuesen los individuos, las transferencias deberían ser intergubernamentales para no crear incentivos personales. Con nuestro mecanismo, cada estado afectado recibe una proporción de lo recaudado destinándola a los individuos en paro. De este modo, se garantizaría la automaticidad pues los ingresos tendrían la finalidad de gasto concreta de subsidiar el desempleo. Además al asegurar a los individuos, y no a los estados, se minimizan los problemas que causaría una perturbación asimétrica que puede afectara a una región formada por partes de más de un estado [véase von Hagen (1993)].

¿Cómo repartir los pagos?

El gobierno federal distribuiría lo recaudado entre las regiones afectadas -de forma proporcional, en función de la variación de la tasa de desempleo-. Los niveles inferiores de gobierno realizarían la distribución interpersonal, aprovechando así las ventajas de su autonomía fiscal.

¿Cuál será el grado de seguro obtenido?

Es una cuestión empírica que dependerá básicamente del concepto de perturbación considerado y de cómo midamos el efecto de la misma; de la variación relativa del indicador y de su relación con el efecto de la perturbación; de qué es lo que se pretenda asegurar (la

renta o el empleo); de la cuantía de la transferencia recibida y de los criterios de reparto (interpersonales) aplicados por los niveles inferiores de gobierno.

3.2. LA PROPUESTA DEL MECANISMO

A continuación presentamos nuestro mecanismo asegurador. Aunque puede ser aplicado a cualquier unión de regiones o de estados, que impliquen diferentes niveles de gobierno, vamos a suponer que trabajamos con los 15 estados miembros de la futura UME. Como *indicador* de la ocurrencia de la perturbación utilizaremos la variación de la tasa de desempleo respecto al periodo anterior:

$$d u_i(t) = u_i(t) - u_i(t-1)$$

donde $u_i(t)$ es la tasa de desempleo del estado i en el periodo t ; siendo $i = 1, \dots, 15$ cada uno de los 15 estados miembros.

La *condición para recibir los pagos* será que se produzca una variación positiva de la tasa de desempleo, con respecto a la variación de la media de la UE. Para ello calcularemos:

$$b_i(t) = \frac{du_i(t)}{|du_{UE}(t)|} \quad \forall \left\{ \begin{array}{l} du_i(t) > 0 \\ du_i(t) > du_{UE}(t) \end{array} \right.$$

donde $\beta_i(t)$ indica cuál es la variación relativa, que ha experimentado la tasa de desempleo de cada estado afectado, respecto a la variación de la media de la UE. Dicha variación, $du_{UE}(t)$, se ha obtenido de forma análoga a $du_i(t)$. Utilizamos su valor absoluto para asegurarnos siempre de que $\beta_i(t) > 0$ porque se ha producido un aumento de la tasa de desempleo, es decir $du_i(t) > 0$.

Para *financiar el mecanismo* cada estado cederá un porcentaje de su recaudación impositiva. De este modo, los estados que no sufran alteración negativa contribuirán proporcionalmente más que los afectados. Si α representa el porcentaje cedido (el valor del parámetro α es el mismo para todos) y $T_i(t)$ la recaudación total en el estado i ; $\alpha T_i(t)$ será lo que el i -ésimo estado miembro cede anualmente. Por lo tanto, $\alpha \sum_{i=1}^{15} T_i(t)$ será la cantidad total recaudada anualmente por el gobierno de la Unión para financiar el mecanismo.

La proporción, $\gamma_i(t)$, en la que se habrá de repartir el total recaudado será la misma proporción en la que cada estado se haya visto afectado:

$$g_i(t) = \frac{b_i(t)}{\sum_{i=1}^n b_i(t)} = \frac{du_i(t)}{\sum_{i=1}^n du_i(t)}$$

donde $i = 1, \dots, n$ corresponde a cada uno de los estados afectados y además

$\sum_{i=1}^n g_i(t) = 1$ garantiza que se reparte el total. Cada estado recibirá, entonces:

$$B_i(t) = \gamma_i(t) \left[a \sum_{t=1}^{15} T_i(t-1) \right]$$

pues a finales de t es cuando podemos contar con lo recaudado en $t-1$.

Al escoger la tasa de desempleo como indicador, lo hacíamos bajo el supuesto de que sus variaciones reflejaban las alteraciones de la producción real. Si representamos por $Y_i(t)$ a la renta del estado y en el periodo t , entonces:

$$d Y_i(t) = Y_i(t) - Y_i(t-1) < 0 \Rightarrow d U_i(t) > 0$$

Según esto la cobertura del seguro, $C_i(t)$, será la proporción que $B_i(t)$ representa de la variación (negativa), experimentada por la renta tras la perturbación.

$$C_i(t) = \frac{B_i(t)}{|dY_i(t)|} \times 100$$

Con este mecanismo, a mayor variación positiva del desempleo, el estado afectado recibirá mayor porcentaje del total recaudado; pues $\gamma_i(t)$ es mayor cuanto mayor es la variación relativa del indicador respecto a la media de la unión. Pero el grado de seguro alcanzado -entendido como la cantidad que se recupera de la renta perdida- dependerá de cuál haya sido la variación experimentada por la renta y del número de estados perjudicados. Del mismo modo, $\gamma_i(t)$ será mayor cuantos menos estados hayan sufrido una perturbación. En el caso extremo de que sólo se haya visto afectado un estado se llevará la proporción $\gamma_i(t) = 1$. Este mecanismo “estabiliza más” cuanto más específica sea la perturbación; por lo tanto, podríamos decir que cumple exclusivamente la función aseguradora.

3.3 EL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO ENTRE LOS MIEMBROS DE LA FUTURA UME

(Ejemplo a realizar en una versión posterior)

Para realizar una aplicación del mecanismo que acabamos de sugerir, podemos trabajar con los datos de los 15 estados miembros de la UE, para el periodo muestral en el que se dispone de ellos. Para estimar la cuantía del fondo, necesitamos conocer la recaudación impositiva. Sería interesante contar con los datos desagregados de impuestos directos, indirectos, sobre sociedades y contribuciones a la seguridad social. Realizando diversos ejercicios, podríamos ver cómo varía el grado de seguro al cambiar la definición de la variable. La aportación de cada estado no va a depender exclusivamente del α óptimo, sino de cuál sea la recaudación sobre la que se aplique ese porcentaje. Es de suponer, por tanto, que sería deseable cierta armonización fiscal previa a la aplicación del mecanismo. Con sistemas fiscales distintos, la mayor o menor cuantía de la recaudación impositiva no sólo va a depender de las variaciones de la renta, sino de las características específicas de dicho sistema fiscal. Calculando los diferenciales de renta, la proporción en la que se reciben los fondos y el total de las cantidades cedidas (para distintos valores de α); podemos obtener la cuantía recibida por cada estado afectado y la cobertura del seguro.

Este ejercicio propuesto podría replicarse desagregando cada estado miembro en regiones. Del mismo modo sería aplicable a cualquier otra unión monetaria, federación, o incluso a niveles inferiores de gobierno. Aunque en teoría el mecanismo puede utilizarse en cualquiera de los escenarios descritos, el ámbito de aplicación óptima es una cuestión empírica.

4. CONCLUSIONES

En una unión monetaria, la política fiscal cobra un especial protagonismo como instrumento para hacer frente a perturbaciones. En principio, es difícil distinguir la función aseguradora (corregir las desviaciones de la senda de equilibrio de la economía, provocadas por una perturbación asimétrica negativa) de la redistributiva o igualatoria (corregir los desequilibrios, estructurales o provocados por una perturbación). Para diseñar una política fiscal que incorpore la función aseguradora, pensamos que debe contar con mecanismos de ajuste automático que actúen como un seguro frente a las perturbaciones asimétricas . Algunas de las ideas para implementar un mecanismo de este tipo son las de aprovechar el

mantenimiento de las políticas fiscales independientes, la de considerar la posibilidad de establecer un seguro de desempleo a nivel europeo, o la de diseñar un mecanismo basado en el desempleo como indicador.

Esta última propuesta es la que hemos tratado de analizar en el presente trabajo. Concretamente, en la tercera sección se ha mostrado cómo podría funcionar un mecanismo de ese tipo. El grado de seguro obtenido dependerá de cuáles hayan sido las variaciones del desempleo y la renta, de la cantidad total recaudada (en función de qué variable impositiva consideremos), del porcentaje cedido por cada estado miembro y de los criterios de reparto establecidos. Así mismo, hemos visto que para garantizar el buen funcionamiento del mecanismo, sería bueno contar con una definición común de las tasas de desempleo medidas por un sistema general, cierta armonización fiscal previa y un mayor grado de convergencia económica.

Posibles ampliaciones de este trabajo irían en la línea de utilizar datos desagregados al mayor nivel posible, considerar niveles de gobierno inferiores al de federación y nación-estado, y el de contemplar posibles extensiones a uniones monetarias distintas a la futura UME

BILIOGRAFIA

- Bajo, O. y Vegara, S. (1997): "Federalismo fiscal y unión monetaria en Europa", mimeo.
- Bayoumi, T. y Masson, P.R. (1995): "Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe", *European Economic Review* 39, 253-274.
- Eichengreen, B. (1993): "European Monetary Unification", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI (Sept.), 1321-1357.

- Fatás, A. (1997): "EMU: Countries or Regions? Lessons from the EMS experience", Discussion Paper 1558, CEPR, Londres.
- Goodhart, C.A.E. y Smith, S. (1993): "Stabilization", *European Economy* 5, 417-455.
- Italianer y Vanheukelen (1993): "Proposals for Community stabilization mechanisms: Some historical applications", *European Economy* 5, 493-510.
- Majocchi, A. y Rey, M. (1993): "A special financial support scheme in economic and monetary union: Need and nature", *European Economy* 5, 457-480.
- Méltiz, J. y Vori, S. (1993): "National insurance against unevenly distributed shocks in a European monetary union", *Recherches Economiques de Louvain* 59, 81-104.
- Pisani-Ferry, J.; Italianer, A. y Lescure, R. (1993): "Stabilization Properties of budgetary systems: A simulation analysis", *European Economy* 5, 511-538.
- Sala-i-Martin, X. y Sachs, J.(1992): "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States", en Canzoneri, M.; Grilli, V. y Masson, P.R.(eds.): *Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the United States*, Cambridge University Press, 195-220.
- Von Hagen, J.(1992): "Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the United States", en Fair, D.E. y de Boisseu, C. (eds.): *Fiscal policy, taxation and the financial system in an increasingly integrated Europe*, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 337-360.
- Von Hagen, J. (1993): "Monetary union and fiscal union: a perspective from fiscal federalism", en Masson, P.R. y Taylor, M.P. (eds.): *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge University Press.
- Von Hagen, J. y Hammond, G.W. (1995): "Regional insurance against asymmetric shocks, an empirical study for the European Community", Discussion Paper 1170, CEPR, Londres.