

Artículos

1 Las implicaciones económicas del aumento del proteccionismo desde una perspectiva mundial y de la zona del euro

Vanessa Gunnella y Lucia Quaglietti

El riesgo de una guerra comercial pasó a ocupar el centro de atención en 2018 cuando las amenazas proteccionistas de la Administración de Estados Unidos y de sus socios comerciales se materializaron en medidas concretas. Las tensiones aumentaron durante el verano y, aunque se han aliviado en algunos aspectos, el riesgo de que vuelvan a intensificarse sigue siendo sustancial. Se espera que el impacto de las medidas aplicadas hasta el momento sobre las perspectivas económicas globales y de la zona del euro se mantenga contenido. Sin embargo, los importantes efectos negativos podrían materializarse si se produjese una nueva escalada de tensiones comerciales. La incertidumbre relacionada con el proteccionismo está afectando al clima económico y puede incrementarse aún más, lo que posiblemente erosionaría la confianza y tendría repercusiones más significativas en la economía mundial y de la zona del euro. La complejidad de las cadenas de producción internacionales interrelacionadas también podría amplificar el impacto. Con este trasfondo, en este artículo se analizan los cambios en el ámbito de las políticas comerciales durante los últimos diez años, se examinan las implicaciones macroeconómicas del reciente aumento del proteccionismo y se evalúan los posibles efectos que podría tener una escalada de las tensiones comerciales sobre la economía mundial y la zona del euro.

1 Introducción

El proceso de integración comercial ha retrocedido en los últimos diez años.

El proceso de integración comercial comenzó tras la Segunda Guerra Mundial, cobró un nuevo impulso en los años ochenta y vivió una época dorada en el período comprendido entre 1990 y 2008, cuando el comercio total de bienes y servicios creció y pasó de representar el 39 % al 61 % del PIB mundial. Desde entonces, el comercio se ha ralentizado (hasta situarse actualmente en el 58 % del PIB mundial), mientras que el proteccionismo ha ido en aumento como consecuencia del incremento de las barreras no arancelarias y, más recientemente, de las arancelarias. Al mismo tiempo, el apoyo público a la globalización ha disminuido a ambos lados del Atlántico. Mientras que factores como el Brexit y el euroescepticismo han cuestionado los principios de libre circulación y de integración económica en Europa, las ventajas del libre comercio se han puesto abiertamente en entredicho en Estados Unidos. Las tensiones comerciales se intensificaron en 2018 y, cuando las amenazas proteccionistas de la Administración estadounidense y las respuestas adoptadas en represalia por sus principales socios comerciales se

materializaron en medidas concretas, el riesgo de una guerra comercial pasó a ocupar el centro de atención.

El aumento del proteccionismo podría ser perjudicial para el comercio y para la actividad. Existe un consenso generalizado entre los economistas acerca de los beneficios netos globales de la apertura comercial y acerca de la necesidad de suavizar el impacto negativo que ha tenido sobre determinados grupos de la sociedad, pero la solución no es establecer barreras comerciales. Una reversión de la integración comercial puede poner en peligro los beneficios económicos netos que ha generado. Al eliminarse los beneficios a largo plazo de unos vínculos comerciales y de inversión más estrechos, una vuelta al proteccionismo también podría desestabilizar los mercados financieros internacionales.

Con este trasfondo, en este artículo se analizan las implicaciones macroeconómicas del aumento del proteccionismo y se evalúan sus efectos sobre la economía mundial y la zona del euro. En la sección 2 se contextualiza el reciente incremento de las tensiones comerciales y se examina cómo han cambiado las políticas comerciales durante los últimos diez años. En la sección 3 se describen las medidas anunciadas por la Administración de Estados Unidos en 2018 y las adoptadas posteriormente en represalia. En la sección 4 se analizan las implicaciones macroeconómicas a corto y a largo plazo del creciente proteccionismo desde una perspectiva teórica y basada en modelos, así como si las medidas arancelarias aplicadas en 2018 pueden haber contribuido ya al deterioro progresivo de la actividad mundial y de la zona del euro, y del comercio de los últimos meses, incluso mediante efectos derivados de la incertidumbre. Por último, en la sección 5 se presentan las conclusiones.

5 Conclusiones

Si se consideran de forma aislada, las repercusiones de los aranceles aplicados en 2018 solo plantean un riesgo adverso limitado para las perspectivas mundiales y de la zona del euro. La evidencia preliminar indica que para eludir los efectos de las subidas de aranceles es posible que las empresas que operan en los sectores afectados hayan ido adelantando los pedidos de importación. Aunque los flujos comerciales de los sectores afectados pueden haber comenzado a reducirse después de la entrada en vigor de los aranceles, especialmente en China, por ahora parece que el impacto de los aranceles aplicados y anunciados debido a los efectos derivados de la incertidumbre ha quedado restringido a esos sectores.

No obstante, si se produce una nueva intensificación de las tensiones comerciales, el impacto sería mayor. Las simulaciones basadas en modelos indican que el impacto directo a medio plazo de una escalada de las tensiones podría ser considerable y que se vería agravado por el incremento de las tensiones financieras y la caída de la confianza. Pese a algunos efectos de desviación del comercio, el comercio mundial y de la zona del euro y, por tanto, la actividad se reducirían. A más largo plazo, los efectos serían incluso más acusados.

La liberalización del comercio en el marco de la cooperación multilateral ha sido un factor clave de la prosperidad económica mundial.

La integración comercial contribuyó a impulsar el crecimiento económico en las economías avanzadas y en desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, a la vez que ayudó también a salir de la pobreza a cientos de millones de personas. Al mismo tiempo, aunque el libre comercio suele considerarse a menudo uno de los factores que han contribuido al aumento de la desigualdad dentro de los países y entre ellos, dar marcha atrás en la globalización no es la forma adecuada de hacer frente a estos efectos negativos. Una reversión de la apertura comercial solo servirá para agravar la desigualdad al privar a las personas de las indiscutibles ventajas económicas que aportan el comercio y la integración. Más bien, los países deberían tratar de resolver los conflictos comerciales en foros multilaterales. La cooperación multilateral ayuda a proteger a las personas de las consecuencias no deseadas de la apertura fomentando la convergencia en materia de regulación y, por consiguiente, sigue siendo crucial para responder a las inquietudes acerca de la justicia y la equidad del comercio. Los efectos sociales y distributivos derivados de una mayor integración económica también deberían abordarse con políticas específicas dirigidas a lograr resultados más justos, incluidas, por ejemplo, políticas de redistribución o medidas de formación y capacitación adecuadas.

[Si desea leer el artículo completo en su versión en inglés, haga clic aquí.](#)

2 Las reglas fiscales de la zona del euro y las enseñanzas de otras uniones monetarias

Nadine Leiner-Killinger y Carolin Nerlich

En este artículo se compara el marco de reglas fiscales de la zona del euro con los de otros países con una mayor integración fiscal, como Estados Unidos y Suiza, con el objetivo de extraer enseñanzas sobre las posibles vías de reforma de estas reglas en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Tanto Estados Unidos como Suiza tienen una dilatada trayectoria en la aplicación de reglas de equilibrio presupuestario que ayudan a que la deuda pública de cada estado/cantón se establezca en niveles moderados y comparables en términos generales. El reciente cambio hacia la adopción de reglas de equilibrio presupuestario en la zona del euro es un importante logro en esta dirección, y ha contribuido a mejorar, en promedio, las posiciones presupuestarias subyacentes. Con todo, es necesario que el marco de reglas fiscales sea más eficaz en la reducción del elevado endeudamiento público y en su dispersión en los distintos países de la zona del euro. Reducir la heterogeneidad de los niveles de deuda pública es también un requisito previo importante para establecer una función común de estabilización macroeconómica adecuadamente gestionada en la UEM en caso de que se produzcan crisis económicas profundas, lo que, a su vez, contribuiría a contener la prociclicidad de las reglas fiscales en los países.

Introducción

En la Unión Económica y Monetaria (UEM), la política monetaria única se complementa con políticas presupuestarias que son responsabilidad de los Gobiernos nacionales. Estas políticas están sujetas a un conjunto común de reglas fiscales y de mecanismos específicos de cada país. Tras la reciente crisis económica y financiera, que siguió a un período de bonanza económica que no se aprovechó suficientemente para constituir colchones fiscales, el marco presupuestario común de la UE se reforzó. Las medidas introducidas ponían un mayor énfasis, entre otras cosas, en la reducción de los ratios de deuda pública hasta niveles saneados. También incluían un pacto fiscal, con una disposición que establece que los objetivos presupuestarios a medio plazo (OMP) de los países deben orientarse a alcanzar situaciones presupuestarias próximas al equilibrio, y que se ha de transponer al ordenamiento jurídico nacional, preferiblemente recogiéndola en la constitución.

Aunque los trabajos para seguir mejorando el funcionamiento de la UEM continúan, los avances hacia una mayor integración fiscal realizados hasta el momento han sido limitados¹⁷. En la declaración publicada tras la Cumbre del Euro de octubre de 2014 se indicaba que «para garantizar el correcto

¹⁷ En este artículo, la integración fiscal se define como una transferencia parcial de recursos y competencias presupuestarias del ámbito de la política fiscal al nivel central de gobierno desde los niveles inferiores. Cabe esperar que una mayor integración fiscal derive, en última instancia, en un sistema de federalismo fiscal (véase sección 4).

funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria es esencial una coordinación más estrecha de las políticas económicas», y se señalaba la importancia de preparar «las próximas medidas para mejorar la gobernanza económica en la zona del euro». Posteriormente, en el «Informe de los cinco presidentes», publicado en 2015, se formularon propuestas para completar la UEM, y se subrayó que «se debe avanzar [...] hacia una Unión Presupuestaria que proporcione sostenibilidad y estabilización presupuestarias»¹⁸. Esto refleja el hecho de que, a diferencia de otras uniones monetarias, la UEM no está dotada de un presupuesto federal significativo. Así pues, no existe un presupuesto independiente y centralizado que podría utilizarse para apoyar la estabilización fiscal de la economía de la zona del euro en recesiones económicas profundas. En la Cumbre del Euro de diciembre de 2018 se encomendó al Eurogrupo que «trabaje sobre la concepción, las modalidades de ejecución y el calendario de un instrumento presupuestario de convergencia y competitividad [...]», pero no se instaba a trabajar en el establecimiento de una capacidad de estabilización centralizada¹⁹.

Este artículo tiene por finalidad extraer enseñanzas de los marcos de reglas fiscales existentes en otras uniones monetarias con una mayor integración fiscal para diseñar las reglas fiscales de la zona del euro. Concretamente, se analizan las reglas fiscales vigentes en Estados Unidos y Suiza, que son ejemplos de uniones monetarias con una estructura federal, reglas fiscales a nivel federal y subfederal y un abultado presupuesto como eje central. Se ha de destacar que estas uniones monetarias difieren de la zona del euro en que también son uniones políticas, en el sentido de que conforman una única nación o estado federal.

Las conclusiones muestran que el mayor énfasis en las reglas de equilibrio presupuestario observado en los países de la zona del euro ha acercado la UEM a la estructura existente en Estados Unidos y Suiza. Estos países tienen una dilatada trayectoria en la aplicación de reglas de equilibrio presupuestario a nivel subfederal, lo que, en conjunto, ha conducido a que sus ratios de deuda pública sean más bajas y menos divergentes que las de la zona del euro. Para conseguir un resultado comparable, el marco fiscal de la UE ha de ser aún más eficaz en la reducción de las elevadas cargas de deuda pública nacionales. Ello haría que los países en cuestión fueran menos vulnerables a recesiones económicas e incrementaría la capacidad de resistencia de la zona del euro en su conjunto. Sin embargo, las reglas de equilibrio presupuestario pueden dificultar que los Gobiernos den una orientación suficientemente contracíclica a la política fiscal, particularmente en recesiones económicas profundas. En otras uniones monetarias, estas reglas a nivel subfederal se acompañan de la posibilidad de estabilizar la economía desde el nivel central, o, en menor medida, a través del uso de «fondos de reserva» a nivel subfederal.

Este artículo se estructura como sigue: en la sección 2 se examinan las principales reglas fiscales que rigen estas políticas en la zona del euro centrándose

¹⁸ Véase J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi y M. Schulz, «[Realizar la Unión Económica y Monetaria](#)», Comisión Europea, junio de 2015.

¹⁹ Para información más detallada, véase la [Declaración de la Cumbre del Euro, 14 de diciembre de 2018](#).

en las reglas fiscales establecidas a nivel de cada país y en cómo están vinculadas al marco de gobernanza común de la UE. En la sección 3 se describen los desarrollos fiscales más importantes desde la crisis con el fin de determinar si el fortalecimiento del marco de gobernanza fiscal ha tenido un impacto perceptible. En la sección 4 se presentan las principales características de los marcos de reglas fiscales que rigen las políticas presupuestarias en Estados Unidos y Suiza. Sobre la base de este análisis, la sección 5 trata de documentar los debates sobre la manera de profundizar en la UEM y de corregir las deficiencias del marco fiscal vigente. Por último, en la sección 6 se presentan las conclusiones.

Conclusiones

A continuación se resumen las principales conclusiones de este artículo. Una comparación entre el marco de reglas fiscales aplicable en los países de la zona del euro con el existente en países con una mayor integración fiscal, como Estados Unidos y Suiza, puede ofrecer criterios de referencia para completar la UEM. Tanto Estados Unidos como Suiza tienen una dilatada trayectoria en la aplicación de reglas de equilibrio presupuestario, que contribuyen a que la deuda pública de los estados y cantones se establezca en niveles moderados y no muy divergentes. El mayor énfasis en este tipo de reglas en la zona del euro es un logro importante, y el hecho de que la mayoría de los países de la zona actualmente registren posiciones presupuestarias subyacentes que son acordes con un presupuesto equilibrado a medio plazo también constituye una primera señal de que las reglas de equilibrio presupuestario han ganado en eficacia.

Con todo, varios países, especialmente aquellos con niveles elevados de deuda pública, han de seguir avanzando hacia la consecución de sus OMP.

Para ello se puede incrementar la eficacia del marco de reglas fiscales. En general, si los países de la zona del euro constituyen colchones para evitar un endurecimiento de la política fiscal en las recesiones, los presupuestos nacionales pueden cumplir su función como instrumentos estabilizadores. Reducir la heterogeneidad de los niveles de deuda en los distintos países de la zona también sería un requisito previo importante para establecer una función común de estabilización macroeconómica para hacer frente a crisis profundas, como en otras uniones monetarias, lo que también reforzaría la política monetaria única.

[Si desea leer el artículo completo en su versión en inglés, haga clic aquí.](#)