

## El Informe Sapir de julio de 2003

**Autores:** Amparo Toral y José Ramón de Espínola

Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, encargó en julio de 2002 a un grupo de expertos independientes<sup>1</sup>, coordinados por André Sapir, la elaboración de un informe que revisara en profundidad los problemas y política económica de la Unión Europea (UE) y propusiera las reformas pertinentes de la misma. El resultado, presentado en julio de 2003, se encuadra formalmente en los planteamientos políticos del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 que establece el objetivo estratégico para la primera década del siglo XXI de “convertirse en la economía basada en el conoci-

miento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”<sup>2</sup>. El Informe tiene en cuenta las circunstancias planteadas por la próxima ampliación de la UE.

La riqueza y profundidad del Informe hace imposible su resumen en unas pocas páginas, por lo que esta reseña sólo pretende destacar los puntos más sobresalientes del mismo. El documento se estructura en tres partes: la primera está destinada a la evaluación de la situación actual, la segunda describe los principales retos a los que la gestión económica de la Unión ha de enfrentarse en los próximos años; y la tercera recoge recomendaciones concretas del grupo de expertos dirigidas a la consecución de los objetivos estratégicos fijados.

---

<sup>1</sup> Formado por Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martín Hellwig, Jean Pisan-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals y Helen Wallace.

<sup>2</sup> Cfr. Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la Presidencia. 23 y 24 de marzo de 2000. nº 5.

## I. Evaluación de la situación actual de la economía de la Unión

Respecto del comportamiento de las economías europeas en los últimos años, el Informe destaca lo siguiente:

*Los avances en la integración económica.* En la última década, la UE ha obtenido muy importantes logros institucionales entre los que cabe destacar el establecimiento del Mercado Único desde 1993, con lo que supone de impulso a la política de la competencia, así como la creación de la Unión Económica y Monetaria y el euro en 1999. A estos logros hay que añadir la ampliación de la Unión con la próxima adhesión de nuevos Estados a partir de 2004.

*La mayor estabilidad macroeconómica.* Los años noventa han constituido un período de saneamiento de las finanzas públicas (menores déficit públicos), tanto en Europa como en EEUU, y de consecución de una inflación moderada.

*El decepcionante crecimiento económico.* A pesar de los avances institucionales y la mayor estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico en la Unión ha sido insatisfactorio, tanto en términos absolutos como en relación al registrado en EEUU. En los años noventa, el PIB de la UE ha crecido mucho menos que el de EEUU (2,1% frente a 3,1%), el PIB/habitante de la UE no ha reducido su desfase respecto del de EEUU, siendo especialmente débil el comportamiento de la productividad europea en los últimos años (1995-2000), en relación al registrado en EEUU. Parece, por tanto, que la economía de la Unión no obtiene todo el provecho, en términos de crecimiento,

del gran tamaño de su mercado y de su importante dotación de recursos humanos, capital e infraestructuras.

*Los insuficientes ajustes estructurales.* Detrás de la debilidad del crecimiento europeo de los últimos años se encuentra una insuficiente adaptación de las economías europeas al nuevo entorno creado en los últimos treinta años por la aceleración del cambio técnico y la globalización de los mercados. Frente a estructuras productivas dominadas por grandes empresas verticalmente integradas, con producción en masa y obtención de economías de escala, y relaciones laborales estables, las nuevas circunstancias económicas derivadas del cambio técnico y la globalización exigen menor integración vertical, mayor flexibilidad tanto en las empresas como en los trabajadores, mayor disponibilidad financiera y mayor inversión en I+D y educación. Las economías europeas adolecen de falta flexibilidad y dinamismo frente a las nuevas circunstancias. Por ello, a pesar del gran tamaño del mercado interno europeo, la elevada cualificación de los recursos humanos, las dotaciones en capital e infraestructuras, las economías europeas no han logrado el crecimiento del producto, el incremento de la productividad y la creación de empleo deseados.

*La mayor cohesión entre macro-regiones.* Europa ha logrado convergencia real entre naciones y macro regiones en los últimos años, si bien los resultados a un nivel más desagregado (regional) no siempre han resultado positivos. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han jugado un papel fundamental, aunque no

pueden garantizar la cohesión sin el apoyo de políticas nacionales.

*La existencia de compatibilidades e incompatibilidades entre crecimiento, estabilidad y cohesión.* Ciertamente el logro de los objetivos de crecimiento, estabilidad y cohesión han mantenido complejas relaciones. Aunque se percibe que a corto plazo la política de estabilidad (contra la inflación y el déficit público) ha tenido un impacto negativo en el crecimiento, a medio plazo ha creado un marco más favorable al crecimiento. Entre crecimiento y cohesión también se captan algunas incompatibilidades: las políticas impulsoras del crecimiento han podido generar mayor desigualdad en la distribución de la renta y las políticas de cohesión (basadas en impuestos y transferencias) han podido reducir los incentivos que alientan la actividad económica de los agentes.

*La creciente complejidad (confusión y tensiones) en la gobernanza económica.* En el terreno de la asignación de competencias en materia de política económica entre los diversos niveles de gobierno en la Unión (regionales, nacionales e instituciones de la Unión), se han dado diferentes aproximaciones (la delegación, el compromiso, la coordinación y auto-

mía)<sup>3</sup> y una gran variedad de instrumentos, dando lugar a cierta confusión, tensiones y, en definitiva, pérdida de eficiencia del sistema de gobierno. Esta situación tenderá a agravarse por la incorporación de nuevos Estados a la Unión.

## **II. Retos inmediatos de la política económica de la Unión: la sostenibilidad, la ampliación y la gobernanza**

En relación a los retos a los que se enfrenta la Unión Europea, el Informe subraya los siguientes:

*La sostenibilidad del crecimiento.* La combinación actual de bajo crecimiento y creciente gasto público asociado a la evolución de pensiones y gasto sanitario, fruto del envejecimiento de la población, no es sostenible a largo plazo. El cambio tecnológico y el proceso de globalización generarán a largo plazo mayor productividad y mayores niveles de vida. Sin embargo, suponen a corto plazo una reducción de la demanda de mano de obra no especializada que se traducirá, dado el diferente comportamiento de los mercados laborales de EEUU y UE, en mayor desigualdad salarial en EEUU y

<sup>3</sup> El Informe recuerda que existen varias formas de gobernanza económica en la UE: la *delegación* es la forma centralizada de gobernanza en la que los Estados delegan competencias en favor de las instituciones de la Unión Europea, dando lugar a competencias exclusivas en la UE (por ejemplo, la política comercial o la política de competencia); el *compromiso* (acuerdo o pacto) entre Estados, es una forma intermedia de gobernanza en la que los Estados, aunque retienen en última instancia la competencia, suscriben acuerdos de obligado cumplimiento, sujetos a vigilancia por parte de instituciones de la UE (por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en materia de déficit público); la *coordinación* entre Estados, es un método intermedio de gobernanza parecido al compromiso, que establece canales de diálogo, puesta en común de experiencias y vigilancia multilateral, aunque sin llegar a establecer acuerdos de obligado cumplimiento (ejemplo, las políticas de empleo y de reforma estructural); la *autonomía* es la forma descentralizada de gobernanza en la que los Estados miembros conservan la competencia y la definen de manera completamente autónoma (por ejemplo, la política educativa, la protección social o la política fiscal).

mayor desempleo de larga duración en la UE en los próximos años.

*La cohesión en una Unión ampliada.* Aunque la ampliación de la UE al este es similar a la efectuada hacia el sur en los años 80 en términos de población y PIB, sin embargo las diferencias en términos de renta per capita entre los recién llegados y los socios preexistentes son ahora mucho mayores, generando problemas de cohesión dentro de la UE.

*Lograr una más eficiente gobernanza.* El modelo de gobernanza de la Unión fue concebido inicialmente para una comunidad de pocos países de desarrollo económico homogéneo. Las ampliaciones sucesivas, el mayor nivel de integración económica y el número creciente de campos y de instrumentos de aplicación de las políticas de la Unión, han ido incrementando la complejidad de la gobernanza de la Unión. Ello podría privilegiar las dos formas extremas de reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE: la delegación y la autonomía estatal, en detrimento de los compromisos y la coordinación entre Estados, si no se logra una mayor eficiencia en la implementación de estas últimas formas de gobernanza.

### III. Recomendaciones

El Informe establece cuatro grandes principios a tener en cuenta para rediseñar las política económicas de la Unión:

- Reformar las políticas macroeconómicas actuales, buscando expandir el potencial de crecimiento.

- Mejorar el funcionamiento de los mercados, a través de una más adecuada regulación de los mismos.
- Asignar un sólo objetivo a cada instrumento de política económica.
- Mejorar el funcionamiento de la Unión ampliada.

En cuanto a la gobernanza indica la necesidad de que:

- La asignación de competencias y métodos de gobierno (delegación, compromiso, cooperación y autonomía) esté en función del contenido de la tarea.
- El papel de la UE utilice los incentivos como instrumento de política y que éstos provoquen en los Estados comportamientos acordes con los objetivos de la UE.
- En una Unión ampliada, con crecientes diferencias de situación y de preferencias, tengan lugar cooperaciones reforzadas, sujetas a claros principios de organización.

El Informe realiza seis recomendaciones, de las cuales las cuatro primeras son propuestas de política económica y las dos últimas medios y procedimientos para llevarlas a término.

- 1) Conseguir un Mercado Único más dinámico y con mayor competencia, para lo cual se requiere:
  - Mayor coordinación entre la regulación de mercados y la política de competencia, con el fin principal de facilitar el acceso al mercado de nuevas empresas.

- Una política más activa de fomento de la movilidad geográfica de los trabajadores en la UE.
  - El desarrollo de la red de infraestructuras que integre mejor el espacio europeo ampliado.
- 2) Impulsar la inversión en conocimiento, que se concreta en:
- El incremento de los gastos nacionales y de la Unión en investigación y en educación de postgrado.
  - La asignación de ayudas a la investigación, teniendo en cuenta criterios de excelencia (los más altos niveles de exigencia científica).
  - La creación de una Agencia Europea para la Ciencia y la Investigación independiente.
  - El fomento de la I+D privada vía incentivos fiscales.
- 3) Mejorar el entorno macroeconómico de la Unión Económica y Monetaria, a través de:
- La introducción de incentivos a la obtención de superávit presupuestario en las fases de auge económico, para incrementar el margen de maniobra de la política fiscal en las fases de declive.
  - La conservación del límite del déficit público del 3% del PIB, fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, límite interpretado con flexibilidad teniendo en cuenta el nivel de deuda pública acumulada en cada país.
- El establecimiento de un Comité de Auditoría Fiscal independiente en los Estados miembros.
  - La mayor coordinación presupuestaria entre los Estados miembros.
  - Mayor diálogo entre el presidente del Consejo del Área Euro (de nueva creación), el Comisario Europeo y el presidente del Banco Central Europeo.
- 4) Rediseñar las políticas de convergencia y reestructuración, en las siguientes direcciones:
- a) La política de convergencia debería tener por destinatarios los Estados de menor renta per capita y no las regiones de menor renta per capita; la condición de beneficiario de fondos de la UE debería ser revisada a la conclusión de cada periodo programado; y los fondos destinados a Estados de menor renta deberían concentrarse en dos áreas: la mejora de sus instituciones públicas y la inversión en capital físico y humano, permitiéndose a cada Estado la selección de los proyectos concretos a financiar.
  - b) La política de reestructuración, complementaria a la realizada por los Estados, debería concentrarse en el apoyo a los trabajadores en situación de desempleo, buscando su formación, su relocalización o el inicio de una nueva actividad empresarial.

Los trabajadores del sector agrario serían tratados como los de los restantes sectores por la política de reestructuración.

5) Para una gobernanza más eficiente en la toma de decisiones, las principales medidas propuestas al efecto son las siguientes:

- El reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros definido de manera más flexible y coherente.
- El traspaso de determinadas funciones de la Comisión Europea (financiación, o vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario) a organismos europeos independientes y redes coordinadas de organismos nacionales y de la UE.
- Una reforma institucional dirigida a reforzar las capacidades estratégicas propias de las instituciones de la UE, que incluiría una Comisión de tan sólo 15 miembros y un sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo.
- La extensión de las posibilidades de crear cooperaciones reforzadas entre grupos de Estados miembros, para avanzar en la integración en determinados temas.

6) Un nuevo diseño del presupuesto de la Unión. El Informe propone una radical reestructuración del presupuesto de gastos de la UE

que debería organizarse en torno a tres fondos:

- Un fondo destinado a promover crecimiento, financiando I+D, educación y formación e infraestructuras.
- Un fondo de convergencia a favor de los países con menor nivel de ingreso por habitante.
- Un fondo para la reestructuración económica.

Los recursos de cada fondo deberían ser asignados de forma más adecuada a sus respectivos objetivos. Así, los recursos del fondo de crecimiento debería asignarse utilizando criterios de eficiencia, los del fondo de convergencia según el criterio del nivel de renta por habitante de cada país y los del fondo de reestructuración teniendo en cuenta las circunstancias económicas de los individuos beneficiarios, con independencia del país de residencia.

Asimismo el Informe, para evitar la tendencia que se da en los Estados miembros de tratar de recuperar en el presupuesto de gastos su aportación a los ingresos de la UE, buscando el equilibrio o *juste retour*, propone que se reduzca el peso relativo de las aportaciones al presupuesto de la UE establecidas con una base nacional (por ejemplo, el PNB), en favor de fuentes de ingresos con dimensión comunitaria (por ejemplo, los ingresos de señoría por la emisión de euros, impuestos sobre las rentas de capital o sobre las transacciones de activos financieros).

En suma, el Informe Sapir constituye una rigurosa y oportuna reflexión sobre la economía y la política económica de la Unión Europea, que no sólo ofrece claros diagnósticos sobre sus problemas, sino también realiza audaces propuestas de cambio en la política económica.