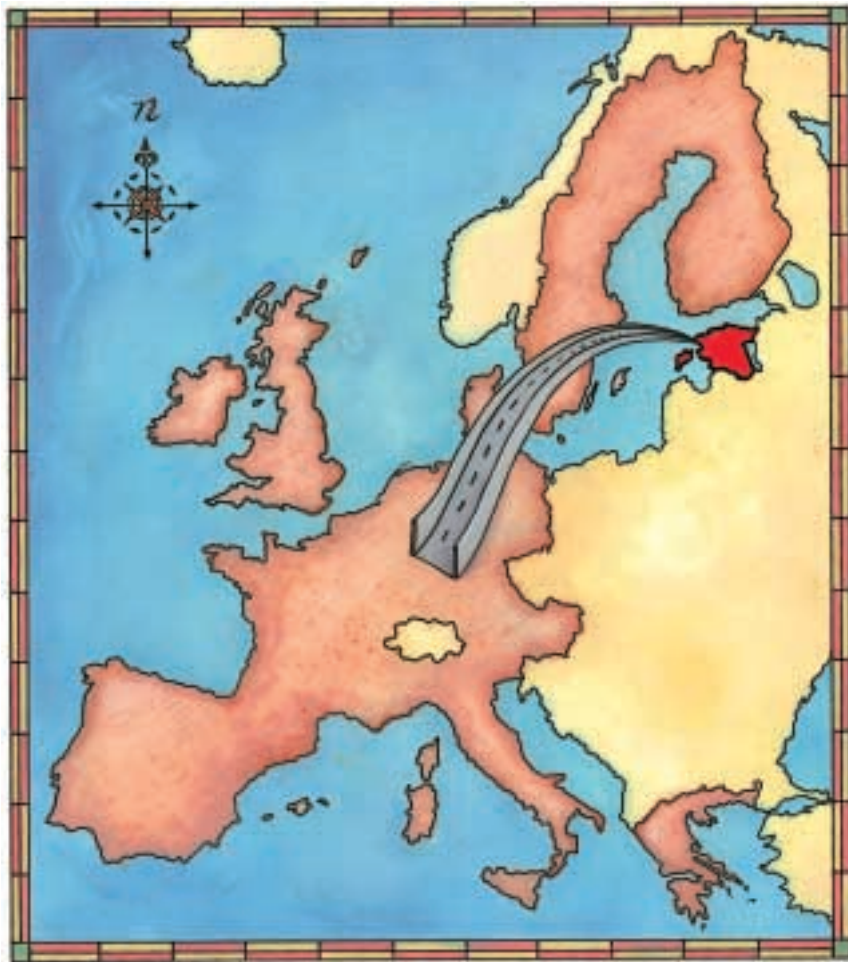


## Estonia en camino hacia la UE

La rápida transición de Estonia hacia un sistema de economía de mercado y su integración en la economía mundial han estrechado sus vínculos económicos y políticos con Europa occidental. Estonia enfrenta ahora el desafío que representa cumplir los restantes requisitos para su adhesión a la UE y su futura participación en la UEM.

*René Weber y Günther Taube*



**P**ARA LAS autoridades de Estonia, la adhesión del país a la Unión Europea (UE) y su participación en la Unión Económica y Monetaria (UEM) de Europa son objetivos de suma importancia. En consecuencia, han adoptado vigorosos programas de desreglamentación, liberalización de precios, reestructuración de empresas y privatización. En gran medida, el marco jurídico nacional ya se ha adaptado al de los países miembros de la UE, y el país ha efectuado gran parte del ajuste estructural necesario para su ingreso en la Unión.

El proceso de integración económica con la UE y otros países europeos ya ha avanzado considerablemente. Desde principios de 1998 rige un acuerdo general de asociación (“Acuerdo europeo”), y Estonia y la UE llevan a cabo negociaciones a través de una “asociación para la adhesión”; al mismo tiempo, la Comisión de la UE da cuenta regularmente del avance logrado por Estonia y otros candidatos a la adhesión en cuanto al cumplimiento de las condiciones de ingreso, estipuladas en los criterios de Copenhague (véase el recuadro).

### Costos y beneficios del ingreso

Los países que aspiran a ingresar en la UE probablemente comprobarán que la calidad de miembro conlleva, a largo plazo, más beneficios que costos. Así ocurrió, sin lugar a dudas, en los casos de Portugal, España y, especialmente, Irlanda; en todos estos países el ingreso en la UE fue seguido de un acelerado crecimiento económico. Las simulaciones basadas en modelos aplicadas a los países de Europa central y oriental que aspiran a ser miembros de la UE indican que su ingreso también repercutirá en ellos de manera positiva. No obstante, uno de los problemas que se plantean a los países que aspiran al ingreso es el hecho de que una mayor integración con la UE reduce sus posibilidades de adoptar una política económica autónoma, dado el requisito de la “convergencia” en materia de política económica. Las posibilidades de Estonia de aplicar una política monetaria independiente ya se ven restringidas por su propio régimen de caja de conversión, que vincula la corona al marco alemán (y por ende al euro).

Otra dificultad es la disciplina que imponen los criterios de referencia de la UE: antes del ingreso, los criterios de Copenhague, después del ingreso, los criterios de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, el cumplimiento de las normas regulatorias de la UE conlleva considerables desembolsos presupuestarios y grandes inversiones del sector público en infraestructura, medio ambiente y otros sectores, lo que repercute sobre

## Los criterios de Copenhague

En su reunión cumbre de Copenhague, celebrada en 1993, el Consejo Europeo llegó a un entendimiento en cuanto a que todos los países de Europa central y oriental podrían ingresar en la UE una vez que hubieran cumplido determinadas condiciones, incluida la adhesión a los objetivos de unión económica y monetaria. El Consejo estableció varios puntos de referencia, conocidos como criterios de Copenhague, para evaluar el avance de los países hacia la compatibilidad económica y política con la UE: 1) que el candidato haya alcanzado una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; 2) la existencia de una economía de mercado en funcionamiento así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE, y 3) la capacidad del candidato de asumir las obligaciones inherentes a la condición de miembro, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.

la política fiscal. En el caso de Estonia, que hasta hace poco no aplicaba aranceles aduaneros de importación ni otras restricciones al comercio exterior, el ingreso en la UE supone también la introducción de aranceles aduaneros y barreras que podrían provocar el desvío de algunas corrientes comerciales, menor eficiencia y un deterioro del bienestar social.

Toda evaluación de los posibles costos y beneficios del ingreso en la UE está sujeta a reservas de índole metodológica y, por lo tanto, es necesariamente subjetiva. Además, muchas de las medidas internas necesarias para que Estonia cumpla los criterios de la UE aún no se han aplicado, y el propio marco de política económica de la Unión Europea constituye un “objetivo móvil”, que probablemente sufrirá importantes cambios. Estos factores hacen difícil determinar con precisión las consecuencias que tendría para Estonia ingresar o no en la UE en lo que respecta al comercio exterior, el sector financiero y la política fiscal.

## Comercio exterior, mercados financieros, política fiscal

La economía estonia es pequeña y muy abierta. En 1998 era la economía en transición más liberal en materia de comercio exterior, y en gran medida su comercio ya estaba orientado hacia la UE (cuadro 1). Su cuenta de capital abierta y la adopción

Cuadro 1  
Indicadores comerciales de los países de Europa central y oriental, 1998

	Exportación e importación (Porcentaje del PIB)	Comercio con la UE (Porcentaje del comercio total)
Albania	42	83
Bulgaria	98	46
Croacia	95	55
Eslovenia	115	68
Estonia	170	70
Hungría	122	70
Letonia	110	55
Lituania	107	46
Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	103	43
Polonia	55	67
República Checa	116	60
República Eslovaca	119	49
Rumania	59	58

Fuentes: FMI, base de datos de *Direction of Trade Statistics* y Banco de Estonia.

del objetivo de una plena convertibilidad monetaria le dan acceso expedito a los mercados internacionales de capital. Desde mediados de los años noventa ha habido una gran afluencia de capital externo, proveniente, principalmente, de otros países de la UE. Aunque en cifras absolutas la República Checa, Hungría y Polonia fueron las economías en transición que recibieron la mayor proporción de inversión extranjera directa en 1989–98, en cifras per cápita Estonia ocupó el segundo lugar (cuadro 2).

**Comercio exterior.** En el año 2000, para demostrar su capacidad de administrar el régimen comercial y arancelario general preceptuado por la UE, Estonia introdujo aranceles aduaneros, aplicables principalmente a los productos agrícolas, dentro de los límites acordados con la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, estos aranceles no se aplican a las importaciones de la UE ni de algunos otros socios comerciales de Estonia —como Rusia y Ucrania— con los que Estonia ha celebrado acuerdos de libre comercio. En consecuencia, el desvío del comercio y la disminución del bienestar social provocados por el ingreso de Estonia en la UE dependerán del nivel de protección comercial en relación con los países ajenos a la UE imperante antes del ingreso de Estonia en la UE, y es probable que sean limitados.

Las repercusiones, en cuanto al comercio exterior, del ingreso en la UE dependerán también de que Estonia esté en condiciones de obtener un acceso más expedito a los mercados de la Unión; especialmente los mercados de productos agrícolas y servicios, que en general no están sujetos al acuerdo de asociación. La posibilidad de que Estonia pueda obtener un acceso más amplio a esos mercados dependerá de la rapidez con que el país adopte y aplique los reglamentos pertinentes de la UE, lo que a su vez lo obligará a adquirir la capacidad administrativa necesaria. No menos importante es que el sector privado de Estonia pueda cumplir las normas sanitarias y de seguridad aplicables a los productos que se venden dentro del mercado común de la UE.

Es probable que la adhesión de Estonia a la UE promueva la competencia interna y la reforma estructural, y por lo tanto un incremento sostenido de la capacidad de producción y de la productividad. El régimen de comercio exterior liberal que aplica

Cuadro 2  
Inversión extranjera directa en los países de Europa central y oriental

	Afluencia acumulativa 1989–98 (Millones de dólares)	Afluencia acumulativa per cápita 1989–98 (Dólares)	Afluencia per cápita 1998 (Dólares)
Albania	384	103	12
Bulgaria	1.352	163	48
Croacia	2.086	464	190
Eslovenia	1.199	603	83
Estonia	1.467	1.005	387
Hungría	14.508	1.429	94
Letonia	1.645	666	111
Lituania	1.566	422	249
Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	175	80	25
Polonia	14.680	380	159
República Eslovaca	1.331	247	56
República Checa	8.053	782	120
Rumania	4.489	199	90

Fuentes: FMI, *Estadísticas financieras internacionales y Perspectivas de la economía mundial*, diversos años (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Cuadro 3  
**Indicadores fiscales y de convergencia de algunos países que aspiran a ingresar en la UE, 1998**

	Indicadores fiscales de Maastricht		PIB per cápita		
	Saldo	Deuda	(Dólares)	Porcentaje del promedio de la zona del euro	Porcentaje del país más pobre de la zona del euro (Portugal)
	fiscal	pública			
	(Porcentaje del PIB)				
Chipre	-6,5	57,2	11.528	51,9	105,0
Eslovenia	-1,4	25,1	10.044	45,2	91,5
Estonia	-0,3	7,4	3.501	15,8	31,9
Hungría	-4,7	60,4	4.712	21,2	42,9
Polonia	-3,0	43,4	3.854	17,3	35,1
República Checa	2,1	10,7	5.170	23,3	47,1
Zona del euro	-2,1	73,4	22.220	...	...
Valor de referencia	-3,0	60,0	...	...	...

Fuentes: FMI, *Estadísticas financieras internacionales y Perspectivas de la economía mundial*, diversos años (Washington: Fondo Monetario Internacional).  
 ... Indica no disponible.

Estonia ya permite a las empresas extranjeras operar con relativa facilidad en el país, pero podría haber aún mayor competencia.

**Mercados financieros.** El régimen de política económica liberal aplicado por Estonia ha creado un entorno favorable para la inversión y ha permitido al país atraer inversionistas extranjeros, especialmente en los sectores de las telecomunicaciones y la actividad bancaria. Dado el mayor acceso a los mercados de la UE y la proximidad del país a Rusia y a otros países de la Comunidad de Estados Independientes, es probable que Estonia pueda atraer un volumen aún mayor de capital, tecnología y *know how* extranjeros, inclusive en los sectores de la energía y el transporte, en los cuales se están ejecutando grandes proyectos de privatización. La adopción, por parte de Estonia, de la legislación general de la UE facilitará la inclusión del país en las estrategias operativas europeas de las empresas multinacionales.

El cumplimiento de las normas de la UE sobre movimientos de capital y servicios financieros y de los patrones mínimos de regulación y supervisión bancarias permite prever el mejoramiento de la intermediación financiera y una mayor actividad en el sector financiero interno. El libre acceso al mercado para los proveedores de servicios financieros necesariamente promoverá el comercio de valores, incrementará las corrientes de inversiones de cartera y aumentará la liquidez en la bolsa de valores. Además, a las empresas estonias de grande y mediana escala les resultará más fácil obtener crédito de bancos extranjeros y colocar acciones en el exterior.

Cabe prever que los pagos de transferencias a la UE y provenientes de la UE —afluencia de capital en forma de donaciones y préstamos y salidas de capital consistentes en aportes a la UE— repercutirán directamente sobre la actividad económica en Estonia. Se ha previsto el otorgamiento de financiamiento previo a la adhesión para proyectos de infraestructura y ambientales, para la agricultura y para asistencia y capacitación técnicas a través del programa PHARE (principal vehículo de la UE para la cooperación técnica y financiera con países de Europa central y oriental) y mediante otros mecanismos. Podrán obtener este respaldo todos los países que aspiren a ser miembros de la UE hasta 2006, o hasta la fecha en que adquieran la calidad de miembros. A partir de esta última fecha se aplicarán mecanismos ordinarios de respaldo y cesará el financiamiento a través del programa PHARE. Cabe prever asimismo que Estonia reci-

birá transferencias para facilitar la aplicación de la política agrícola común. Según estimaciones del FMI, los ingresos netos agregados anuales que recibirá Estonia a mediano plazo, tras la adhesión, podrían llegar a un 2% del PIB.

Es probable que el ingreso en la UE influya sobre la percepción de los acreedores con respecto al riesgo soberano y de moneda, reduciéndose así la prima de riesgo que afecta a las tasas de interés internas. Probablemente, la reducción del costo del capital incrementará la oferta y la demanda de crédito, promoviendo la inversión interna y respaldando el crecimiento económico. Cabe prever que este efecto

se intensificará en el proceso que conducirá a la futura participación en la UEM. Cuando Estonia adopte el euro, las tasas de interés probablemente se reducirán, convergiendo con las tasas —más bajas— imperantes en la zona del euro.

**Política fiscal.** Desde el punto de vista del ingreso fiscal, la adhesión requerirá una armonización tributaria aun más pronunciada para Estonia, que actualmente cuenta con un sistema tributario relativamente simple, transparente y eficiente (por ejemplo una tasa fija del impuesto sobre la renta del 26%). (Véase también el cuadro 3.) No es probable que la emigración de empresas o trabajadores provoque en Estonia la disminución del ingreso tributario; éste, de hecho, puede incrementarse, debido al crecimiento del PIB real; el aumento de las tasas de los impuestos específicos sobre el consumo, los aranceles aduaneros, y la aplicación de un nuevo impuesto sobre la propiedad.

Es probable, en cambio, que la adhesión someta a considerable presión el gasto público, principalmente porque tendrá que aumentar la inversión del sector público en infraestructura y medio ambiente, para cumplir las normas de la UE. Ésta, además, ha establecido requisitos en materia de cofinanciamiento. Por ejemplo, su instrumento de política estructural de preadhesión permite obtener financiamiento para proyectos de infraestructura y ambientales, pero normalmente ese financiamiento no puede pasar del 75% del gasto público en un proyecto. Es probable que el cumplimiento de las normas de la UE, y de las condiciones jurídicas e institucionales previas al ingreso en la misma incrementen también el gasto presupuestario recurrente. Es improbable, en cambio, que las tasas de interés afecten al gasto público, dado que la carga de la deuda pública y del servicio de la deuda que soporta Estonia es de reducidas proporciones.

### Crecimiento económico y ajuste externo

Nuestro análisis de las repercusiones presupuestarias y financieras del ingreso de Estonia en la UE llevan a pensar que el incremento del gasto de inversión del sector público a que dará lugar ese proceso, así como la disminución de la prima de riesgo de las tasas de interés no sólo promoverán la actividad económica interna sino también incrementarán la demanda de importaciones y harán necesario un mayor financiamiento externo. Por lo tanto, un aumento de este último y una paulatina convergencia de las tasas de interés hacia los niveles de la

zona del euro podrían ampliar el déficit en cuenta corriente tanto en forma directa —a través del aumento de la importación de bienes de consumo y productos de inversiones vinculados a créditos de la UE— como indirecta, a través del aumento del PIB y de la demanda de importación.

La posible solución de compromiso entre la aceleración del crecimiento económico y los desequilibrios del sector externo puede verse a través de nuestras simulaciones, que se basan en el siguiente escenario: 1) un incremento del gasto público de hasta el 2% del PIB a lo largo de tres años, como consecuencia del gasto vinculado a la UE y el cofinanciamiento de proyectos infraestructurales y ambientales, facilitado por la disponibilidad de considerables transferencias provenientes de la UE, y 2) la disminución, en 100 puntos básicos, de las tasas de interés a largo plazo, dentro de los cuatro años siguientes a la adhesión. Según las simulaciones, estas dos perturbaciones, combinadas, darán lugar al incremento del PIB real, en virtud del continuo aumento del consumo y la inversión. De corto a mediano plazo la demanda interna, respaldada por el incremento del gasto público, experimentaría un acelerado aumento, lo que sometería a una presión alcista los salarios y los precios de los bienes y servicios no comerciables. Al ampliarse el diferencial de inflación con respecto a la zona del euro, probablemente aumentará el valor real de la corona. El aumento de la inversión, promovido por la disminución del costo de obtención de capital, daría impulso a la demanda, al mismo tiempo que aumenta la capacidad de producción interna. Los resultados de la simulación muestran también que el déficit en cuenta corriente podría experimentar cierto incremento una vez que comenzaran a producirse las perturbaciones que acompañen el crecimiento del PIB real.

Estos resultados son plausibles, considerando la experiencia de Estonia en 1997 y principios de 1998 a lo largo de un período de recalentamiento económico, pero dependen en gran medida de los supuestos del modelo con respecto al horizonte cronológico y al comportamiento de los hogares, en cuanto a consumo y ahorro, tras la disminución de las tasas de interés. Por otra parte, las conclusiones basadas en el modelo no captan cabalmente la dimensión económica del proceso de adhesión a la UE, que comprende la posible modificación de la política económica como reacción frente a la evolución de la economía. No obstante, estas conclusiones refuerzan la idea de hacer frente, enérgicamente y con prontitud, a las posibles tensiones macroeconómicas que pueden acompañar a la adhesión.

### Perspectivas y objetivos de política económica

El ingreso en la UE y la adopción del euro suscitarán importantes consecuencias para la política y los resultados macroeconómicos de Estonia. Las condiciones son propicias para que el país obtenga los beneficios de una mayor integración oficial con Europa en las esferas comercial, financiera y fiscal. La previsible reducción de la prima de riesgo de las tasas de interés y una vinculación más estrecha a los mercados financieros de Europa occidental determinarán, probablemente, un acceso más expedito al financiamiento, en condiciones más favorables. Desde el punto de vista fiscal es posible aprovechar los beneficios provenientes de considerables pagos de transferencias, que representarán un financiamiento no creador de deuda y aliviarán las presiones presupuestarias.



**René Weber (der.), que trabajó como economista en la División de Política de Supervisión, del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI, trabaja actualmente en la Administración Federal de Hacienda de Suiza y Günther Taube es economista principal en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.**

Aunque las perspectivas globales son favorables, el proceso de adhesión plantea desafíos en materia de política macroeconómica. El aumento del gasto que requerirán las inversiones en los sectores del medio ambiente y la infraestructura podría dar lugar a un notable incremento del gasto público en relación con el PIB. En la medida en que ello provoque el aumento de la demanda interna, promoviendo la importación de productos de consumo e inversiones vinculadas a proyectos, podría verse afectada la balanza en cuenta corriente de Estonia. La disminución de las tasas de interés, que tiende a incrementar la inversión interna, podría agravar los efectos de un eventual desequilibrio de la balanza de pagos; sin embargo, este resultado no es inevitable, ya que la reacción de la oferta de la economía podría ser más rápida y vigorosa de lo previsto. Lo más notable es que el efecto neto del ingreso de Estonia en la UE sobre la balanza de pagos del país dependerá del comportamiento del ahorro privado y de la orientación de la política fiscal.

La gama limitada de instrumentos de política macroeconómica disponibles para hacer frente a esa evolución obliga a adoptar firmes objetivos de política fiscal y estructural. Dado el régimen de caja de conversión que aplican las autoridades estonias, éstas no pueden reaccionar frente a las perturbaciones revaluando la moneda, de modo que el ajuste tendrá lugar en gran medida a través de la economía real, mediante la modificación de los precios internos, los salarios y el empleo. La mejora de la balanza de pagos requerirá medidas de reducción de la demanda interna y fomento del ahorro de los hogares. Estonia debería seguir aplicando una política fiscal prudente a fin de contener los efectos que podría tener en la demanda el aumento previsto del gasto público como resultado del ingreso en la UE. Será fundamental también el uso eficiente de los fondos para inversión pública. Entre otros objetivos cardinales de la política económica será preciso mantener un mercado de trabajo flexible y promover la competencia en los mercados de bienes internos; completar el proceso de reforma del sistema jubilatorio; introducir ajustes adicionales a los precios administrados que aún subsisten, y en definitiva liberalizarlos, y establecer una intermediación financiera sólida y eficiente mejorando aún más la supervisión del sector financiero. **F&D**

*Este artículo se basa en René Weber and Günther Taube, 1999, "On the Fast Track to EU Accession: Macroeconomic Effects and Policy Challenges for Estonia", documento de trabajo del FMI WP/99/156 (Washington: FMI).*