

ESTUDIOS

Las reglas fiscales de la Unión Europea

Una reforma ineludible y necesaria

Mayo 2022

(Nº 25)

SERVICIO DE
ESTUDIOS
UGT

ESTUDIOS, nº 25 – 27 mayo de 2022

DOCUMENTO ELABORADO POR EL [SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN UGT](#)
[@SECUGT](#)
srecursosyestudios@cec.ugt.org

AUTOR

JULIÁN LÓPEZ GALLEGO, Servicio de Estudios de la Confederación UGT

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

ALBERTO DEL POZO SEN, Coordinador del Área Económica del Servicio de Estudios de la Confederación UGT

CONTENIDO

Resumen

- 1.** Las reglas fiscales en el marco de gobernanza europeo: apuntes en torno al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)
 - Orígenes del PCE
 - Reformas del PCE y reglas fiscales adicionales
- 2.** Desequilibrios fiscales, desequilibrios sociales y crisis de deuda soberana: lecciones de la Gran Recesión
- 3.** Emergencia sanitaria, suspensión de las reglas fiscales e incipiente mutualización de la deuda
- 4.** Implicaciones institucionales de la respuesta a la emergencia sanitaria
 - Implicaciones sobre el marco fiscal
 - Implicaciones sobre el marco monetario
- 5.** Hacia una reforma de las reglas fiscales: la propuesta hispano-holandesa
- 6.** Ausencias en el debate: derechos sociales y “disciplina” basada en la cooperación fiscal
- 7.** Consideraciones finales

Anexo. Cuadro resumen de las instituciones europeas

Resumen

La Comisión lanzó primero en febrero 2020 y, tras su suspensión por la crisis de emergencia sanitaria, relanzó de nuevo en octubre de 2021, una consulta pública con la que pretendía reabrir el debate en torno a la revisión del marco de gobernanza económico de la UE. Desde entonces, las aportaciones desde diferentes ámbitos se han sucedido y, aunque el periodo de consulta oficial acabó en diciembre de 2021, la discusión pública persiste. La guerra de Ucrania, y los sucesos que de ella han derivado (incluyendo la previsible continuidad de la suspensión de las reglas fiscales en primavera), han mantenido la vigencia del debate, que es previsible que se reavive a lo largo de esta primavera.

Con el estudio que aquí presentamos nos proponemos intervenir activamente en esta discusión, y hacerlo poniendo el foco en una materia compleja, pero de indudable relevancia en esta cuestión: las reglas de coordinación y supervisión que integran el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y su relación con el marco institucional de la Unión en su conjunto. Lo hacemos no solo con el propósito de reflexionar sobre las limitaciones del marco institucional vigente, sino con la intención de proponer vías de actuación para su reforma. Así, tras describir pormenorizadamente las bases legales del PEC y revisar su aplicación durante la crisis de deuda y la crisis provocada por la COVID 19, extraemos un conjunto de líneas de propuesta para revisar las bases del marco de gobernanza económica de la Unión.

Las propuestas que aquí se presentan nacen de dos constataciones. Las reglas del PEC no han funcionado como un instrumento que prevenga la concurrencia de desequilibrios fiscales, sino como un mecanismo sancionador que limita el margen de aplicación de políticas nacionales una vez que los desequilibrios se presentan. Y, además, operan dentro de un marco monetario, fiscal y de coordinación de política económica que tiende a reforzar el carácter punitivo de las reglas, derivado además de algunas instituciones que no están sujetas a control democrático.

Con todo, la gestión de la crisis derivada de la emergencia sanitaria abrió la posibilidad de una institucionalidad europea diferente, basada más en la coordinación cooperativa que en la sancionadora, y valedora de fórmulas de apoyo fiscal y monetario a escala europea que ayudan a los Estados Miembro cuando atraviesan dificultades financieras. De este ejemplo reciente de éxito, y de su contraste con el modelo fracasado que representó la respuesta a la crisis de deuda de 2010, nace la guía de reformas que aquí se propone.

1. Las reglas fiscales en el marco de gobernanza europeo: apuntes en torno al Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Es importante comenzar señalando que las reglas fiscales europeas no operan en el vacío, sino que **se integran dentro de dos marcos institucionales** que obedecen, cada uno de ellos, a cierta dinámica general de funcionamiento. Si la estructura de estos marcos cambia, habrán de cambiar con ellos las reglas. Y de igual forma, todo cambio en las reglas fiscales ha de presuponer la necesidad de cambios en el resto de elementos que integran ambos.

Los dos marcos institucionales a los que nos referimos son el **marco fiscal** y el **marco de gobernanza de la UE**. El primero, el marco fiscal, incluye, además de las reglas de coordinación fiscal, el **sistema de mutualización de deuda** y el **presupuesto conjunto de la UE**. El segundo, el marco de gobernanza, es el **sistema de reglas** con el que el Consejo y la Comisión¹ supervisan y controlan la política económica que ejercen los Estados Miembro de la Unión. Del diseño del marco fiscal dependen los mecanismos fiscales de absorción de shocks macroeconómicos que asisten a los Estados Miembro, sobre los que volveremos en secciones posteriores de este trabajo. Del diseño de las reglas de gobernanza, el trato que dichos estados reciben del Consejo y la Comisión cuando su desempeño no se ajusta a los objetivos establecidos por la UE, que, como veremos en esta misma sección, también se determinan en función del marco de gobernanza.

Orígenes del PEC

En el año 1992 los jefes de estado y de gobierno de 12 estados europeos firman en Maastricht el Tratado por el que se constituye la Unión Europea, y sientan con él las bases de su gobernanza económica. Maastricht fue el acto fundacional de la Unión Económica y Monetaria y esto, como tantas veces se ha dicho, dio lugar a la constitución de la moneda común y a la liberalización del movimiento de capitales y personas entre Estados Miembro. Pero fue también, y esto se destaca con menos frecuencia, el punto de partida de la *supervisión multilateral* (a través de la Comisión y el Consejo) de la política de los gobiernos nacionales que integran la Unión. Un sistema de supervisión, control y sanción multilateral que, desde su origen mismo, aparece vinculado a un objetivo al que se le concede máxima prioridad: la **“disciplina” presupuestaria**.

La lectura del Tratado no arroja dudas. Su Título VI establece que los Estados Miembro han de considerar la política económica nacional una “cuestión de interés común” y, en consecuencia, coordinarla “en el seno del Consejo”. Y lo que es más importante, confiere al Consejo, sobre la base de la actividad de control desarrollada por la Comisión, capacidad de supervisión de la política económica de los Estados Miembro y competencia para la adopción de *Recomendaciones de política económica* dirigidas a estos.

¹ Ver cuadro con un esquema de las principales instituciones europeas en el *Anexo 1* de este documento.

Tampoco quedan dudas al respecto de los objetivos del sistema de supervisión multilateral. Aunque, a propósito de la política económica a desarrollar por parte de los Estados Miembro, se hace mención a los objetivos generales de la Comunidad, que están recogidos en el Artículo 2 del Tratado. Y aunque entre estos objetivos se incluyen el empleo y la protección social, lo cierto es que **el principal objetivo de política económica que establece Maastricht es el de estabilidad presupuestaria**, que se basa a su vez en los objetivos de **deuda y déficit públicos**. De hecho, es precisamente en el Artículo 104 C del renombrado Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, donde se recogen estos objetivos presupuestarios y se establece la primera formulación del **Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)**, es decir, del mecanismo sancionador que, poco después, formará lo que se conoce como *brazo correctivo* del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Lo establecido en estas disposiciones quedará reforzado y reafirmado por la Resolución alcanzada por el Consejo Europeo en su reunión de **junio de 1997**, y por los dos Reglamentos que la acompañan, de julio de ese mismo año. Conjuntamente, la Resolución y las dos Regulaciones constituyen lo que se conoce como **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)**: un paquete de medidas que refuerza y amplifica lo dispuesto en el Tratado de Maastricht a propósito de la coordinación de la política fiscal entre Estados Miembro. Con el PEC se desarrolla lo que incipientemente se apuntaba en Maastricht y se instituye definitivamente un **sistema multilateral de supervisión** de la política fiscal de los estados, con la Comisión y el Consejo como instituciones supervisoras y dos líneas de actuación, el ***brazo preventivo*** y el ***brazo punitivo***, a las que se consagran los respectivos Reglamentos promulgados.

- ***Brazo preventivo***. El Reglamento nº 1466/97, adoptado por el Consejo, establece el procedimiento para la supervisión de la situación presupuestaria y para la supervisión y coordinación de la política económica, es decir, lo que se conoce como ***brazo preventivo*** del PEC.

Dicho procedimiento estará basado en los llamados ***programas de estabilidad o programas de convergencia***, que habrán de ser presentados por los Estados Miembro, examinados por la Comisión y el Consejo e implementados después por los gobiernos nacionales bajo la vigilancia de estas mismas instituciones. Aquellos estados que hayan adoptado el Euro como moneda oficial habrán suscribir anualmente los programas de estabilidad; los que, perteneciendo a la UE, se encuentren fuera de la Unión Monetaria Europea (UME), habrán de hacer lo propio con los programas de convergencia. Por lo demás, el contenido y procedimiento de estos programas es muy similar.

En ambos casos se trata de fijar **objetivos de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo** (3 años) que estén basados, por una parte, en ciertos supuestos de evolución de las variables macroeconómicas y, por otra, en una colección de medidas de política económica y presupuestaria. También en ambos casos, y de conformidad con lo previsto en el Tratado de Maastricht, al Consejo se le confiere la obligación, sobre la base del trabajo preparatorio de la Comisión y del Comité Económico y Financiero, de evaluar los programas suscritos por los gobiernos

nacionales mediante la emisión de dictámenes y de procurar su cumplimiento (el ajuste de las situaciones presupuestarias a los objetivos fijados) mediante la formulación de recomendaciones dirigidas a los Estados Miembro.

- **Brazo punitivo.** Por su parte, el Reglamento nº 1467/97, adoptado por el Consejo, constituye, junto con el Protocolo nº 5 y lo dispuesto en el Artículo 104 C, introducido por el Tratado de Maastricht en el por entonces Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el conjunto de normas de aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y, con ello, el conocido como **brazo punitivo** del PEC.

Con su aprobación, se establece bajo qué condiciones puede considerarse que existe déficit excesivo, es decir, una desviación no excepcional del déficit público con respecto al valor de referencia establecido por el Protocolo nº 5 del Tratado, así como otras disposiciones procedimentales igualmente relevantes. Entre ellas, las que establecen bajo qué condiciones se puede suspender el PDE, las que determinan las acciones de supervisión de la política económica y presupuestaria de los gobiernos nacionales atribuidas a la Comisión y al Consejo y las que fijan el sistema de sanciones por incumplimiento de las reglas fiscales.

Así, con la entrada en vigor de ambos Reglamentos en 1998 y 1999, no solo quedan implementadas las reglas fiscales de la Unión, sino también las bases esenciales de un sistema de gobernanza económica que persigue la coordinación de la política económica de los Estados Miembro bajo un sistema de **vigilancia multilateral** que descansa en las competencias de supervisión y sanción atribuidas a la Comisión y al Consejo. Las reglas fiscales y el marco de gobernanza quedan así mutuamente ligados desde la creación misma de la Unión Europea.

- Por una parte, el principal propósito de la vigilancia multilateral de la Unión es la **estabilidad presupuestaria**, definida en función de los **objetivos de déficit público y deuda pública**.
- Por otra, dicha estabilidad fiscal se ha de conseguir bajo las reglas de un sistema que depende de las acciones de supervisión, y de los mecanismos de sanción, que el Tratado y los Reglamentos confieren a la Comisión y al Consejo.

De este modo, pertenecer a la Unión no solo implica **asumir los objetivos de sostenibilidad de deuda pública y déficit público recogidos en su Tratado fundacional de 1992 (60% del PIB y 3% de déficit)**, sino también **perseguir dichos objetivos bajo la orientación coercitiva que ejercen la Comisión y el Consejo**.

Reformas del PEC y reglas fiscales adicionales

Desde su entrada en vigor, los dos Reglamentos del año 1997, que constituyen el brazo preventivo y el brazo correctivo del PEC, han sido reformados en varias ocasiones. A estas reformas se le han añadido, además, Reglamentos adicionales que **han aumentado la complejidad de las reglas fiscales de la Unión** y, con ello también, del marco de gobernanza en que se inscriben. El catálogo de reformas, por otra parte, no

ha sido políticamente neutral, sino que ha sesgado el sistema de vigilancia y coerción de la Comisión y el Consejo hacia ciertos presupuestos que impiden que los gobiernos nacionales puedan usar la política fiscal para impulsar el crecimiento económico y que ponen al gasto social (y especialmente al sistema de pensiones) en el foco del ajuste presupuestario.

Lo muestran bien las **dos reformas** del Reglamento nº 1466/97, que establece el brazo preventivo del PEC.

- La primera de ellas tuvo lugar en **junio de 2005**, con la publicación del Reglamento nº 1055/2005 del Consejo, por el que se introdujeron algunos cambios de envergadura en la legislación fiscal de la Unión. Con este Reglamento, el Consejo no solo pasa a proporcionar una definición más precisa (y estricta) de los objetivos presupuestarios que, a medio plazo, han de fijar los Estados Miembro², sino que concreta los criterios conforme a los que evaluará las trayectorias de ajuste de estos hacia los objetivos fijados y, con ello, las condiciones bajo las cuales puede un gobierno nacional desviarse temporalmente del valor de referencia del déficit que establece el Tratado de Maastricht (3% del PIB). Unos criterios que, por lo demás, están lejos de ser políticamente inocuos: la reforma de las pensiones, y no cualquier reforma, se sitúa en el centro del ajuste. Así, tras la introducción de este Reglamento, la normativa europea llega a recoger la especial importancia que se dará a *“la reforma de las pensiones mediante la introducción de un sistema multipilar que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado”*³.
- La segunda reforma llegó en **noviembre de 2011** y, con ella, una intensificación del sesgo de los criterios de evaluación de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario que, en la práctica, incapacita a los gobiernos nacionales para llevar a cabo una política fiscal contracíclica. Los renovados Artículos 5 y 9 del Reglamento nº 1466/97 establecen que, en el caso de que un Estado Miembro no haya alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto público⁴ habrá de ser inferior a la tasa de crecimiento potencial del PIB de referencia, a menos que este “exceso” de gasto sea compensado con un aumento proporcional de los ingresos fiscales. Lo que, teniendo en cuenta que los periodos recesivos suponen una disminución de la capacidad productiva de una economía y, con ello, de su tasa potencial de crecimiento, implica no solo el previsible bloqueo de las políticas expansivas del gasto neto del estado, sino incluso la eventual reducción discrecional del gasto público en contextos recesivos.

Además, estos principios de supervisión, tan nítidamente sesgados hacia la rigidez presupuestaria, vienen acompañados de un **refuerzo de la propia capacidad de**

² Los objetivos, que habrán de establecerse en un marco cuatrianual, deberán definirse entre el -1% del PIB y una situación de equilibrio o superávit de las administraciones públicas.

³ Texto consolidado del Artículo 5 del 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, tras las enmiendas de los Reglamentos nº 1055/2005 y nº 1175/2011.

⁴ Deduciendo del agregado de gasto los intereses, gastos financiados con fondos de la Unión e incrementos no discrecionales del pago de prestaciones por desempleo

supervisión multilateral de la Unión Europea. Con el Reglamento nº 1175/2011 llega el **Semestre europeo**, que, apoyándose en las disposiciones de los Artículos 121 y 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵, se instituye para reforzar los poderes de la Comisión y del Consejo en la orientación coercitiva de la política económica de los estados.

El Semestre supone **asignar a la Comisión** la tarea de **controlar la política económica, de empleo y presupuestaria de los Estados Miembro** para que se ajuste a las orientaciones específicas que el Consejo haya dirigido a cada gobierno nacional. Y supone, en la práctica, que **las principales líneas de reforma económica, y de intervención pública en la economía a través del gasto fiscal, han de recibir la aprobación del Consejo** bajo los informes de supervisión que elaboren la Comisión y el Comité Económico y Financiero.

2. Desequilibrios fiscales, desequilibrios sociales y crisis de deuda soberana: lecciones de la Gran Recesión

Este sistema multilateral de supervisión y control de la situación presupuestaria y la política económica fue pronto puesto a prueba por la Gran Recesión y la crisis de deuda externa que le sucedió.

Los dos primeros Estados Miembro en disparar las alarmas fueron Irlanda y Grecia, que enfrentaban elevados niveles de deuda pública (muy por encima del valor de referencia del PEC), en un contexto de grave recesión económica y subida generalizada de los tipos de interés. Los orígenes de esta situación presupuestaria de las administraciones públicas fueron divergentes entre sí. La deuda pública griega había crecido continuamente a lo largo de todo el periodo de crecimiento previo a la crisis financiera; la de Irlanda, se disparó súbitamente cuando el gobierno central decidió acudir en rescate del sector financiero, garantizando más de 440 mil millones de euros en pasivos financieros. En ambos casos, sin embargo, la única solución real era la reestructuración de la deuda, que no era precisamente vista con buenos ojos por los bancos europeos. Sus balances estaban ya en una posición delicada, y podían agravarse seriamente ante una reestructuración generalizada de la deuda en toda la Europa mediterránea.

La respuesta inicial reveló, para empezar, algunas debilidades del marco fiscal europeo. Los Tratados de Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2000) configuraron una estructura legal poco preparada, o incluso seriamente limitada, para dar una respuesta colectiva a shocks comunes, o a shocks que, siendo particulares, podían tener implicaciones para el conjunto de la Unión. Con el Tratado de Lisboa, de junio de 2009, el principio de responsabilidad individual de los países y de no asistencia financiera mutua quedaba plenamente asentado en el código de funcionamiento de la Unión. Y esta renuencia al establecimiento de mecanismos fiscales comunes, junto con la inexplicable política monetaria restrictiva llevada a cabo bajo el mandato de Jean-

⁵ El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea fue renombrado con el Tratado de Lisboa de 2009 como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Claude Trichet, contribuyó sin duda a que pronto la situación de Irlanda y Grecia contagiara a Portugal, España e Italia.

Es cierto que estos países heredaban sus propios problemas⁶, y que su modelo de crecimiento se había basado en la acumulación de desequilibrios macroeconómicos importantes, pero también lo es que **la situación se agravó considerablemente con la respuesta que la UE dio a la situación**. El coste financiero de los estados europeos que atravesaban situaciones económicas delicadas se agravó en el peor momento. Los gobiernos nacionales tenían que acudir en **rescate de un sistema financiero** que estaba altamente endeudado con bancos alemanes o franceses, y no solo tenían que hacerlo en plena caída de la actividad económica (es decir, con sus ingresos fiscales descendiendo y tasas de desempleo cada vez mayores), sino en un momento en que sus costes de financiación en el mercado internacional crecían diariamente a un ritmo inasumible.

En 2010, cuando el estado griego estaba al borde de la quiebra, se sabía perfectamente que la única solución viable para Grecia, y para el resto de países que enfrentaban crisis de deuda, era la reestructuración. Y se sabía también que, para que la reestructuración fuese segura, se requería un programa de recapitalización de los bancos europeos que fuera sufragado con fondos comunes. Pero lo que también se conocía es que esta solución no se ajustaba demasiado bien al marco legal que el Tratado de Lisboa había consolidado, ni tampoco a las preferencias de los grandes poderes europeos a las que este marco respondía.

Así, la respuesta a la crisis de deuda no solo reveló las limitaciones del marco de gobernanza económica de la Unión y las insuficiencias de un marco fiscal que, en la práctica, quedaba reducido a reglas fiscales ideológicamente sesgadas (con un presupuesto común muy limitado y bloqueo a toda forma de mutualización de la deuda). Reveló también que **los grandes poderes europeos no tenían, al menos por aquel entonces, ninguna intención en corregirlo**. La batería legislativa del “Six Pack”, en 2011, y del “Two Pack”, en 2013, consolida legalmente la respuesta que Europa dio a la crisis de deuda. Asistencia financiera a través de créditos condicionales⁷, supervisión disciplinaria de la política económica de los estados con problemas financieros y bloqueo de mecanismos fiscales comunes para hacer frente a perturbaciones que afectan al conjunto de la Unión. O, en otras palabras, **la consolidación de un marco de supervisión multilateral que limita seriamente la soberanía de los órganos legislativos nacionales sin la contraprestación de un**

⁶ Estos problemas eran diferentes entre sí. La crisis española se parecía a la irlandesa, con una burbuja de activos inmobiliarios alimentada con fondos crediticios procedentes desde los bancos de Europa central (franceses y alemanes). La crisis portuguesa estaba más cercana a la griega, con un estado que, en la práctica, enfrentaba una situación de impago de la deuda contraída en los mercados internacionales. Italia tenía su propia trayectoria y heredaba un problema de elevada deuda pública que no había sido corregido por los superávits de años anteriores.

⁷ Una fórmula que implica confundir problemas de solvencia con problemas de liquidez y agravar con ello los problemas de solvencia. Como demostró la crisis griega, este enfoque no solo es incomprensible económicamente, sino que tiene además consecuencias sociales devastadoras.

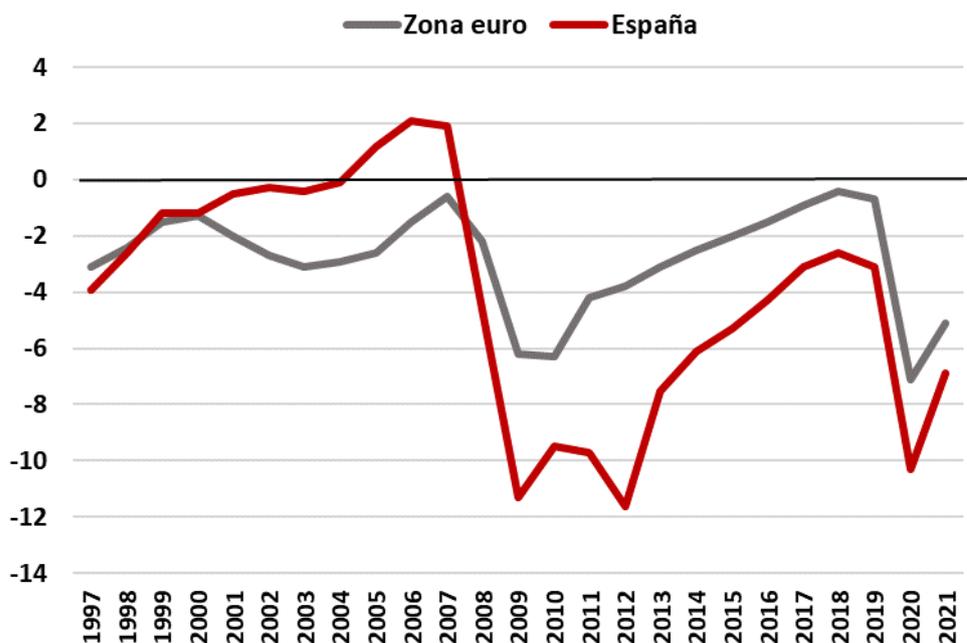
músculo fiscal común basado en la asistencia compensatoria a los territorios que atraviesan dificultades económicas graves.

Para cuando la crisis de deuda comenzaba a remitir, como consecuencia de la política monetaria expansiva llevada a cabo con la llegada de Mario Draghi al BCE, las brechas sociales que dividían a la población europea habían aumentado significativamente y los europeos del sur estaban más lejos que antes de sus vecinos del norte. Había crecido también la **desconfianza en las instituciones europeas**, percibidas por muchos como un sistema de supervisión y sanción de las opciones escogidas por electores nacionales. Y, en el plano económico, se habían agravado los problemas de endeudamiento público que el PEC, y los Tratados, intentaban evitar.

El caso de España es particularmente ilustrativo a este respecto. En 1998, cuando entra en vigor el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el nivel de endeudamiento de España era inferior al nivel medio de la zona euro y la trayectoria de déficit mejoró persistentemente desde entonces hasta el estallido de la Gran Recesión. Entonces, el colapso del sistema financiero, la respuesta del BCE y la estricta aplicación de políticas fiscales procíclicas bajo un programa de préstamos condicionales redujeron acusadamente la capacidad de crecimiento de la economía durante casi cuatro años. La herencia de aquellos años no fue solo un drama social y humano, sino también una política económica devastadora, que aumentó significativamente los niveles de deuda pública muy por encima de los objetivos marcados por el PEC y del resto de economías integrantes de la zona euro.

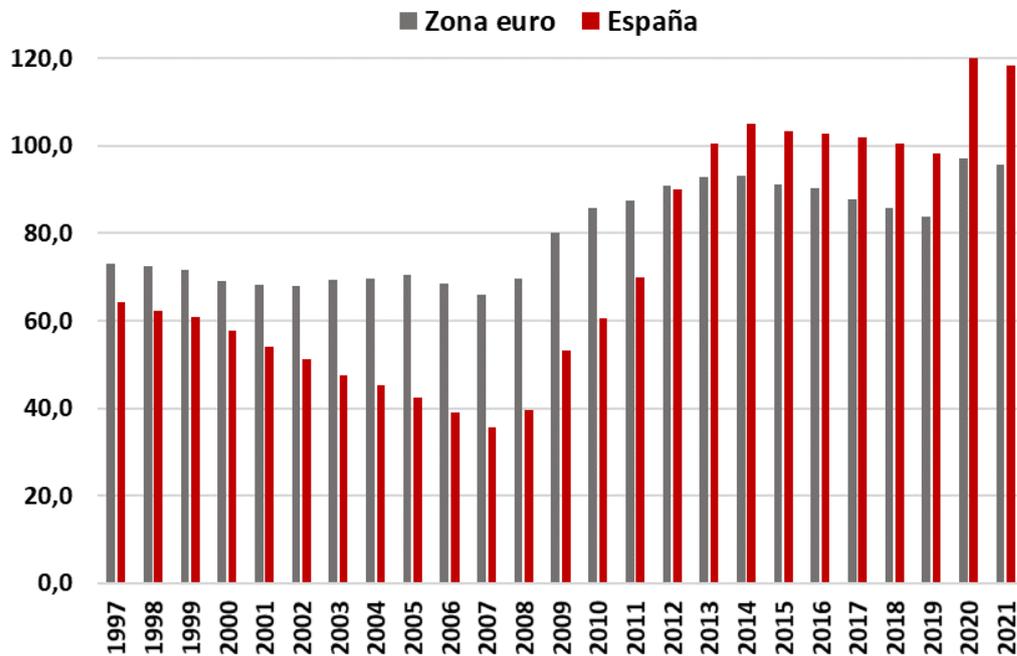
Tras la crisis de deuda, por tanto, el balance no podía ser más desesperanzador.

G1. Déficit público en España y zona euro 1997-2021
En porcentaje del PIB



Fuente: SEC UGT a partir de Eurostat

G2. Deuda pública en España y zona euro 1997-2021
En porcentaje del PIB



Fuente: SEC UGT a partir de Eurostat

3. Emergencia sanitaria, suspensión de las reglas fiscales e incipiente mutualización de la deuda

En febrero de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación que dirigía a las principales instituciones europeas y en la que instaba a un amplio debate público en torno a las reglas de gobernanza económica de la Unión. La llamada **Revisión de la Gobernanza Europea**, o EGR por sus siglas en inglés, se lanzaba así en medio de lo que por entonces era un esperanzador escenario macroeconómico europeo, con moderadas expectativas de crecimiento del PIB, desequilibrios bajo control y bajas tasas de desempleo en la mayoría de Estados Miembro. Las previsiones cambiaron pronto, sin embargo. A las pocas semanas del anuncio, la **crisis de la COVID 19** irrumpe en las vidas de los europeos, trayendo consigo un colapso sanitario al que los gobiernos trataron de responder con medidas forzosas de distanciamiento social, cierre de los espacios públicos y paralización de la producción que, como era previsible, empujaron a las economías europeas a una recesión inédita en décadas.

Pese a los titubeos iniciales, y las características divisiones territoriales, Europa terminó formulando una respuesta a la crisis que corregía parcialmente algunos de los errores cometidos en la anterior:

- **El BCE reforzó su política de compra neta de activos** en los mercados secundarios para aliviar la presión financiera de los gobiernos nacionales.

- **Las reglas fiscales fueron suspendidas bajo la *Cláusula General de Escape*** que prevén los Reglamentos del brazo preventivo y del brazo punitivo o correctivo del PEC⁸ (Reglamentos nº 1466/97 y 1467/97, Artículos 5 y 9 y Artículos 3 y 5, respectivamente).
- **Se aprobó el programa de fondos comunitarios “*Next Generation EU*” (NGEU)**. Un programa que cuenta con un presupuesto de 750.000 millones de euros que se destinarán a sufragar programas de inversión para la recuperación de la actividad económica y la transformación estructural. Además, para sufragar este programa de financiación, la Unión Europea adoptó una decisión de importante trascendencia y que avanza en formas de mutualización de la deuda. La Comisión, excepcionalmente y hasta el año 2026, **puede pedir préstamos en los mercados financieros hasta un total de 750.000 millones de euros** con el objetivo de recabar fondos para el NGEU.

Resulta, en consecuencia, significativo el contraste entre la respuesta a la crisis derivada de la emergencia sanitaria y la gestión que las instituciones europeas hicieron de la Gran Recesión y de la crisis de deuda externa que le siguió.

Entonces las reglas fiscales fueron utilizadas para presionar, sancionar y mandar a los Estados Miembro políticas procíclicas de reducción del gasto público y reformas estructurales que, basadas en un enfoque de oferta ciertamente ideologizado, devaluaban derechos sociales y laborales que, en muchos países, estaban recogidos constitucionalmente. **Ahora, en una interpretación flexible del PEC, se suspendían las reglas de déficit y se dotaba de margen a los gobiernos nacionales para que promovieran políticas fiscales expansivas**, confiando en que la recuperación de la actividad económica es una condición imprescindible para afrontar los pagos de deuda del futuro.

Entonces, entre 2010 y 2012, se negó la posibilidad de que instrumentos fiscales comunes asistieran a los estados y se confió todo a una política de préstamos condicionales⁹ que agravaba los problemas de solvencia de los estados con dificultades. Ahora se creaban instrumentos financieros comunitarios, los fondos NextGeneration y el programa SURE, que no solo permitían responder a escala europea a shocks comunes, sino que permitían **financiar colectivamente el esfuerzo de recuperación y transformación estructural** al que han de hacer frente los Estados Miembro.

Entonces quedaron suspendidos, o anulados en la práctica, todos los mecanismos de control democrático a escala nacional, se cerró la posibilidad de toda fórmula de

⁸ Conviene señalar que está Cláusula General de Escape, como la denominó la Comisión en su Comunicación de febrero de 2020, por la que quedaba activada, fue introducida tras las reformas de los Reglamentos en 2011, en la que fue, a nuestro juicio, uno de los pocos cambios legales positivos introducidos durante el periodo de crisis de deuda.

⁹ Para un análisis detallado del significado y utilización de la condicionalidad en la gobernanza económica de la UE se puede ver el documento del SEC UGT [La condicionalidad en los fondos “Next Generation Europe”. Corrigiendo los errores del pasado?](#) Analisis y contextos nº 22. Marzo 2021.

diálogo social para hacer frente a las dificultades económicas y se impusieron políticas muy impopulares, a menudo en contra de lo que los ciudadanos manifestaban en las urnas, en las movilizaciones ciudadanas, a través de las organizaciones sindicales o en los sondeos de opinión. **Ahora se confiaba en el diálogo social para coordinar políticas de sostenimiento del empleo** que funcionaban como mecanismos estabilizadores no solo de la economía, sino también de la sociedad. Europa daba una respuesta a la crisis que fomentaba el diálogo y la protección social y laboral, que reducía las fuentes de conflicto y que, además, mitigaba los desequilibrios económicos.

El balance resultante fue también muy diferente. **En 2012**, tras la aplicación de ajustes fiscales y políticas condicionales bajo la estricta supervisión de la Comisión y el Consejo, **el problema de endeudamiento público se había recrudecido, la desigualdad y la pobreza habían aumentado dramáticamente, los vecinos europeos del norte y el sur desconfiaban mutuamente unos de otros y la actividad económica se había derrumbado en las economías más débiles de la UE**. Muchas de ellas, como España, tardaron una década en recuperar sus niveles de PIB previos a la crisis económica. Algunas, como Grecia, todavía no se han recuperado completamente.

En 2022, en cambio, tras la aplicación de una política fiscal, social y monetaria ambiciosa, **los europeos recuperaron la confianza en sus instituciones. El incremento en las desigualdades que se producía en la renta de mercado se contuvo gracias a la intervención del estado social, los estados soportaron la presión financiera gracias a los programas de compra de activos del BCE y la recuperación de la actividad fue rápida y estable.**

4. Implicaciones institucionales de la respuesta a la emergencia sanitaria

Como hemos apuntado en la sección anterior, el colapso del sistema sanitario, la detención de la actividad y las medidas de distanciamiento social no solo tuvieron un coste social y humano, sino que implicaron también un impacto económico de envergadura. La respuesta de los gobiernos nacionales, en Europa y en el resto de regiones del mundo, estuvo orientada así a mitigar los efectos de la crisis y a reducir con ello el coste económico de la emergencia sanitaria.

En todos los estados, esta respuesta venía condicionada por el margen fiscal de las administraciones públicas y, asimismo, por el margen de política monetaria de los respectivos bancos centrales. Pero en la UE estos condicionantes se unían a las particularidades del marco institucional comunitario. Un sistema de reglas en desarrollo, dependiente de equilibrios políticos ciertamente variables, que avanza o se reformula con cada crisis y que remite al menos a dos grandes áreas de política económica. Por una parte, a la **política fiscal**: a las reglas de coordinación presupuestaria entre estados, de las que hemos venido hablando, y al desarrollo de instrumentos fiscales comunes para la estabilización macroeconómica y para la transformación de las economías. Por otra, a la **política monetaria**: a las funciones

asignadas al BCE y, con ello, a los criterios que la institución monetaria asume al intervenir financieramente en la economía.

Implicaciones sobre el marco fiscal

La Gran Recesión puso en entredicho la capacidad fiscal de la Unión para hacer frente a shocks exógenos estructurales que afectan de manera desigual al conjunto de los Estados Miembro. La respuesta de las instituciones europeas a esta crisis, que hemos descrito brevemente en la segunda sección de este estudio, no solo no sirvió como incentivo para corregir estos defectos de diseño institucional, sino que creó ciertas condiciones políticas que impedían pensar en la reforma de la fiscalidad europea.

Contribuyó a ello la narrativa con la que se interpretó la crisis desde las principales cancillerías europeas. Por entonces se descartaba implícitamente que en el origen de la crisis de deuda estuviera el colapso de una burbuja crediticia, y que su agravamiento se debiera a la respuesta procíclica del BCE. Se obviaba también que la asimetría en las condiciones macroeconómicas de los Estados Miembro respondía no a las decisiones unilaterales de gobiernos poco “disciplinados”, sino a una dinámica de conjunto que incluía la coincidencia entre las decisiones de inversión de las entidades financieras del norte de Europa y las estrategias de financiación de las empresas de la Europa meridional. Y se descartaba, en definitiva, la idea de que la perturbación tuviese un origen exógeno, implicaciones estructurales para el conjunto de la Unión y efectos asimétricos según la economía nacional considerada.

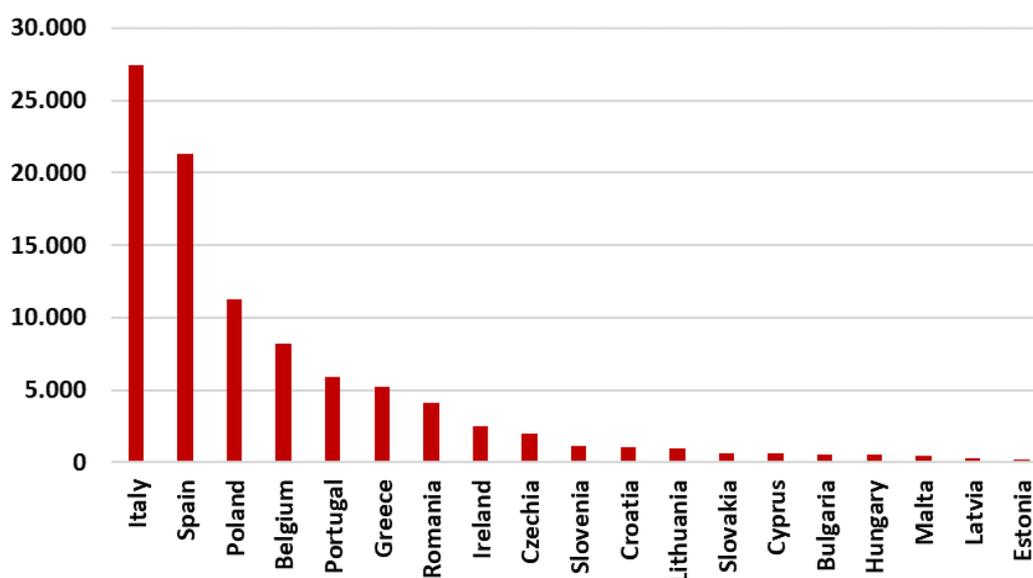
En 2020, sin embargo, resultaba difícil adoptar un marco interpretativo similar para abordar la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria que causó la COVID 19. Lo era por el origen extraeconómico de la perturbación, lo era por la dimensión de su impacto, y lo era porque este impacto, aunque asimétrico dependiendo de la estructura productiva de la economía considerada, era en cualquier caso generalizado.

El cambio de percepción contribuyó sin duda a que los mandatarios europeos fueran pronto conscientes de las limitaciones de la institucionalidad fiscal europea para hacer frente a la crisis que acababa de estallar. A pesar de las características llamadas a la contención fiscal por parte de los estados septentrionales y de las divisiones que estas causaron, los legisladores pronto identificaron dos puntos débiles que impedían la correcta respuesta fiscal al shock. Por una parte, la **ausencia de estabilizadores macroeconómicos a escala europea**; por otra, la **inexistencia de un fondo fiscal común** para financiar políticas expansivas que incentiven la recuperación del empleo y de la actividad económica.

Para acometer la primera de estas debilidades, los Estados Miembro convinieron la creación del **Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia**. El SURE, que es como se le conoce por sus siglas en inglés, es un mecanismo de financiación crediticia que pone a disposición de todos los Estados Miembro el acceso a **préstamos comunitarios** para la financiación de medidas conducentes a paliar las consecuencias económicas y sociales de la emergencia sanitaria, particularmente en lo que refiere al **incremento del desempleo y a la**

inestabilidad laboral. Los fondos crediticios pueden estar respaldados por garantías emitidas por el resto de Estados Miembro, que contribuyen a estas en función de su renta nacional bruta, y ofrecen condiciones de financiación ventajosas con respecto a las condiciones de mercado¹⁰.

G3. Préstamos concedidos a cargo del SURE Millones de euros



Fuente: SEC UGT a partir de Comisión Europea

Se ha pretendido ver en este mecanismo el posible antecedente de un sistema de seguro de desempleo a escala europea, y sería una buena noticia que así lo fuera, pero lo cierto es que aún estamos lejos de ese escenario. La lectura del Reglamento 2020/672 del Consejo, por el que se crea este instrumento, es muy nítida al respecto. En él, se establece que el SURE es un **instrumento de asistencia financiera en forma de préstamo** de la Unión, y **no una transferencia fiscal directa** a las administraciones nacionales competentes. Además, se determina un procedimiento de asignación de la asistencia financiera que no es ningún caso automático, sino que depende de una decisión de ejecución adoptada por el Consejo a propuesta de la Comisión y condicional a la valoración que haga la institución del cumplimiento de ciertos criterios que establece el propio Reglamento en su Artículo 3.

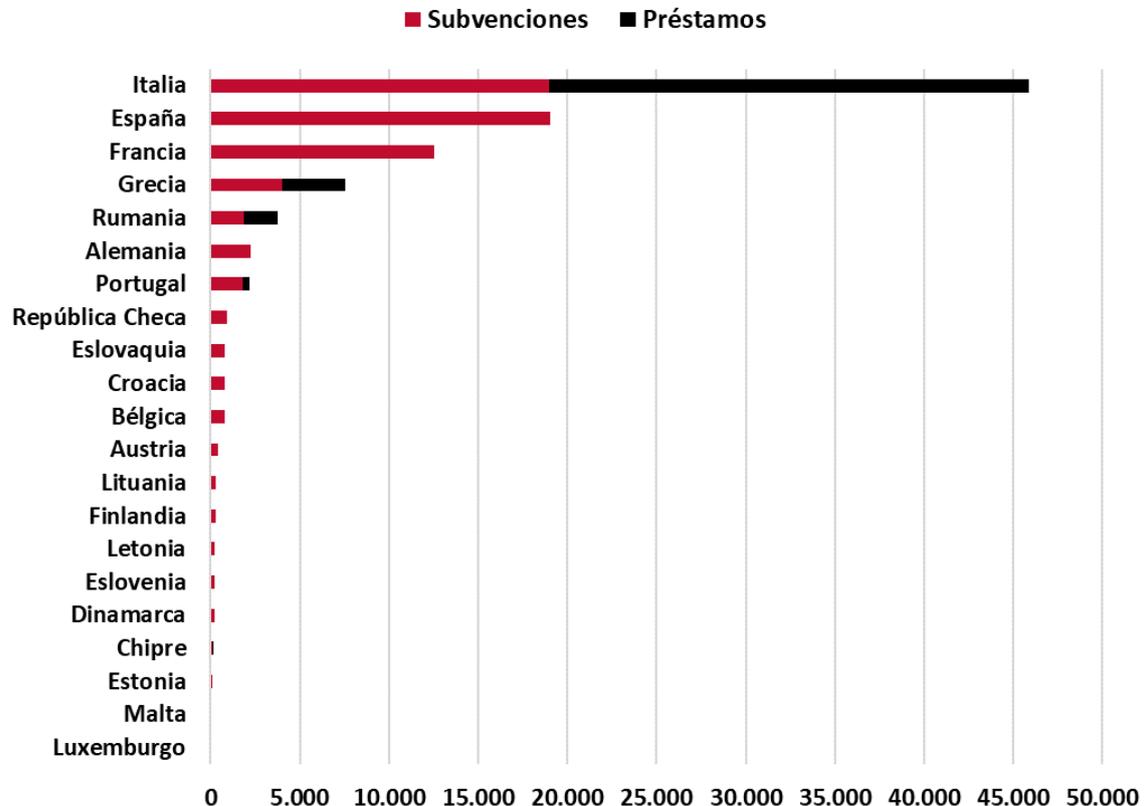
Por lo demás, en el Reglamento se explicita en repetidas ocasiones que el instrumento del SURE **se circunscribe estrictamente al contexto de la COVID 19** y a las medidas que los Estados Miembro acometían para frenar su impacto en el empleo. Los beneficios del SURE han sido incuestionables, y es un antecedente político a destacar, pero sobre sus bases legales no es posible todavía pensar en la constitución de nada que se asemeje a un seguro de desempleo comunitario.

¹⁰ En el primer informe bianual del SURE, la Comisión estimó que los estados ahorraron un total de 8,18 mil millones de euros gracias este instrumento.

Más importante si cabe es el programa de financiación de inversiones **NextGeneration**, que está dirigido a abordar la segunda de las debilidades identificadas, es decir, la ausencia de instrumentos de gasto público a escala europea que permitan incentivar la recuperación y la transformación económica de los estados europeos. Y lo es porque lo interesante de este programa no es solo su propósito, que rompe con la política fiscal procíclica y pone el foco en la importancia de la inversión pública, sino el tipo de fuentes de financiación comunitaria que, bajo él, se ofrece a los Estados Miembro. **Con la creación del NextGeneration, los Estados Miembro pasan a acceder a ayudas reembolsables y no reembolsables, que son financiadas con la emisión conjunta de deuda a cargo de la Comisión.**

Con todo, es importante destacar que esta novedad, ciertamente esperanzadora, se limita nítidamente al contexto de la recuperación económica que se buscaba promover tras la emergencia sanitaria. De acuerdo con la legislación vigente, no está previsto que *NextGeneration* opere como un mecanismo de financiación estable, menos aún bajo la forma de ayudas financieras no crediticias sufragadas a escala europea. Como hemos apuntado en la sección anterior, la Comisión podrá contraer préstamos en el mercado internacional y aumentar sus recursos propios, pero será de forma excepcional y con 2026 como año límite.

G4. Subvenciones y préstamos percibidos ya a cargo del programa NextGeneration Millones de euros



Fuente: SEC UGT a partir de Comisión Europea

Implicaciones sobre el marco monetario

El giro en la política monetaria del BCE se remonta a agosto de 2012, cuando la institución, cuyo Consejo de Gobierno había pasado por entonces a presidir Mario Draghi, se sumó a los programas de política monetaria “no convencional” que estaban implementando la FED, el Banco de Inglaterra y otros bancos centrales. Esta política, basada en la intensa bajada de tipos de interés (hasta tipos negativos) y la compra neta masiva de activos financieros en los mercados secundarios, tenía el propósito de estabilizar los mercados financieros, reduciendo los costes de financiación de los agentes más endeudados (entre ellos, algunos gobiernos nacionales) y evitando que los balances de los acreedores colapsaran por impagos.

La política era “no convencional”, al menos en Europa y EEUU, porque llegaba tras décadas de renuencia a la intervención en los mercados financieros con políticas monetarias diferentes del ajuste de tipos. Y lo sorprendente es que el efecto temido de esta política, la inflación que se quería evitar con la “prudencia monetaria”, no parecía llegar. La economía se reactivaba, el empleo descendía (en algunos casos, hasta mínimos en décadas) y, sin embargo, los precios no solo permanecían estables, sino que existían incluso tensiones deflacionarias.

En este contexto, resultó fácil defender una respuesta monetaria contundente a la crisis de liquidez que supuso la repentina paralización de la actividad en 2020. Y así, para evitar que la falta de liquidez creara problemas de solvencia, desencadenando impagos y quiebras, y para financiar indirectamente la respuesta fiscal a la crisis, **se reforzaron algunos de los canales de intervención “no convencionales”**. El BCE implementó dos tipos de medidas en esta línea. Por una parte, **intensificó los programas de compra de activos**; por otra, **reforzó las facilidades en las operaciones de financiación**.

La respuesta fue, además y a diferencia de la ensayada en 2010, muy rápida. El 12 de marzo de 2020, el BCE comunicó su decisión de ampliar hasta 120 mil millones de euros mensuales las compras netas de activos públicos (bajo el programa APP, por sus siglas en inglés). Y en el mismo mes, con tan solo una semana de dilación, anunció un nuevo programa, el **Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia** (o PEPP, en inglés), que invirtió 1,85 billones de euros en compras netas de activos públicos y privados desde 2020 hasta marzo de 2022, cuando fue retirado. Además, a las medidas de compras de activos anunciadas en marzo de 2020, se unieron las operaciones de financiación¹¹ que el BCE anunció en abril de ese mismo año y que inyectaron líneas de liquidez a un tipo del -0,25% hasta su retirada en 2021.

En definitiva, la institución monetaria implementó una respuesta ambiciosa, decidida a cumplir con el mandato de estabilidad financiera y en continuidad con las medidas “no convencionales” iniciadas en 2012. Una política de intervención activa en los mercados que sirvió para sostener e incentivar la actividad económica y que se oponía a algunos

¹¹ Se trató de siete operaciones de refinanciación a más largo plazo, denominadas en inglés pandemic emergency longer-term refinancing operations (PELTROs).

de los supuestos de “prudencia monetaria” que, a menudo de forma rígida, venían aplicando los gobernadores de los bancos centrales desde que respondieran, allá por los años 70 del pasado siglo, con políticas monetarias restrictivas (se dice también que exitosas) a la combinación de altas tasas de inflación con bajas tasas de crecimiento.

Con todo, el reverso de esta política monetaria no se circunscribía al pasado. Algunos de sus oponentes, cuyo número va en aumento, actuaban, y actúan, en el presente. Tras cada anuncio en refuerzo de las vías no convencionales de intervención monetaria, crecían los temores de quienes preveían que, antes o después, la abundancia de liquidez implicaría tensiones inflacionarias. Y aumentaban también las advertencias de quienes sospechaban que la política monetaria era cada vez menos efectiva en sus objetivos de estabilización financiera e impulso del crecimiento económico.

Lo paradójico de la situación es que las tensiones inflacionarias en 2021, intensificadas en 2022, no han sido derivadas en absoluto de esa facilidad monetaria, sino del aumento de costes energéticos provocados por la invasión rusa de Ucrania; y que, en estos momentos, la vuelta a una política monetaria más ortodoxa podría no frenar el aumento de los precios y sí provocar el hundimiento de las economías europeas.

5. Hacia una reforma de las reglas fiscales: la propuesta hispano-holandesa

El lunes 4 de abril, los Ministros de Finanzas de los Gobiernos de España y Holanda llevaron a la reunión del Eurogrupo una propuesta de reforma conjunta del marco de reglas fiscales de la Unión. La iniciativa esboza una fórmula de entendimiento entre los Estados Miembro del norte y el sur de Europa, que aquí estarían representados, respectivamente, por Holanda y España. La Europa meridional asumiría la necesidad de reducir la deuda pública, pero lo haría a cambio de que Europa septentrional consienta caminos de reducción de deuda flexibles y adaptados a la realidad económica específica de cada país.

Lo cierto es que la iniciativa es todavía algo vaga e incierta. En su formulación están contenidas ciertas ideas que es frecuente escuchar o leer en la discusión pública europea: la **necesidad de una fiscalidad contracíclica** y de **simplificación de las reglas vigentes**, o la importancia de **reforzar la inversión pública vinculada a las transiciones verde y digital**. **Todas ellas son consensos con los que se puede estar moderadamente de acuerdo.**

Sin embargo, la propuesta esconde también un planteamiento preocupante. Se sustituye el énfasis en los obsoletos objetivos de deuda o déficit previstos en los Tratados (aunque sin detallar por ahora si permanecerán vigentes o no), por la reivindicación de reglas de gasto que habrían de ser, se supone, más flexibles. Esta idea, que puede parecer en principio razonable, puede, por otra parte, equivaler a decretar una única vía de ajuste del desequilibrio fiscal, la de la reducción del gasto corriente, que suponga olvidar definitivamente los riesgos fiscales a los que induce la

competencia fiscal a la baja y las rebajas impositivas a los individuos con mayores ingresos. De la obsesión por el déficit, a la obsesión por el gasto en partidas sociales. De cuestionar la sostenibilidad de la deuda a cuestionar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones o educación.

6. Ausencias en el debate: derechos sociales y “disciplina” basada en la cooperación fiscal

La consulta pública lanzada por la Comisión abrió importantes líneas de debate, y tanto la propuesta hispano-holandesa como la respuesta de la CES al cuestionario propuesto por la Comisión (ver cuadro 1) incluyen contribuciones de relevancia en este sentido. Sin embargo, los debates no solo están condicionados por lo que se dice, sino también por lo que se omite o por lo que se solo se apunta de forma marginal. Aplicado al caso de la gobernanza europea, esta consideración nos lleva a la reflexión sobre el papel que juegan, o que podrían jugar, los objetivos sociales y la competencia fiscal en el marco de gobernanza europeo.

Cuadro 1. Propuestas de la CES

Cuando, en octubre de 2021, la Comisión relanzó el debate sobre las reglas del marco de gobernanza económico, acompañó la Comunicación de 11 preguntas que buscaban orientar el debate. El Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), reunido los días 8-9 de diciembre de 2021, adoptó una Resolución por la que respondía a las preguntas planteadas por la Comisión.

El documento es extenso y contiene muchas propuestas que convendría destacar. Enumeramos algunas de ellas:

1. Revisión del PEC para incluir criterios de justicia social, inclusividad y progreso medioambiental.
2. Se precisa incrementar la capacidad de gasto de la UE en inversiones.
3. La corrección de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos no puede implicar impactos negativos en el crecimiento económico.
4. Se requiere un enfoque más individualizado de las recomendaciones, que tengan en cuenta las características específicas y la situación económica y social de cada Estado Miembro.
5. Extensión del mandato del BCE a los objetivos de pleno empleo.
6. Incremento de la coordinación de la política fiscal y monetaria para reducir el coste de financiación de los gobiernos nacionales.
7. Impulso de instrumentos fiscales a escala europea que permitan impulsar la inversión verde y digital.
8. Ajustar las reglas fiscales para permitir la inversión y evitar su carácter procíclico.

El llamado **Pilar Europeo de Derechos Sociales** (PEDS) nació como una declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento y el Consejo, por la cual los Estados Miembro que integran la Unión establecieron 20 objetivos sociales que se organizaban en tres capítulos. El primero, la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, incluía, entre otros objetivos, el de igualdad de género y de oportunidades o el acceso a la educación y formación. El segundo, el dedicado a las condiciones de trabajo, incluía, entre otros, los objetivos de estabilidad en el empleo, diálogo social o salarios justos que aseguren buenas condiciones de vida. El tercer capítulo estaba dedicado a la protección e inclusión social y hacía referencia a diferentes políticas de los sistemas de protección social, como las de renta mínima, prestaciones por desempleo o sanidad.

Aunque la declaración es algo ambigua y admite múltiples interpretaciones, lo interesante es que vino acompañada de un conjunto de indicadores con los que la Comisión pretende realizar el seguimiento de los objetivos establecidos. Este conjunto de indicadores, llamado **“social scoreboard”**, ofrece así variables de desempeño alternativas a las recogidas en los Tratados y los Reglamentos del marco de gobernanza europeo, e invita con ello a pensar en reformas de la legislación para **promover que la coordinación de política económica siga criterios más equilibrados que los actuales.**

Así, las recomendaciones de política económica que adopta el Consejo en el marco del Semestre podrían ser más ponderadas y producirse teniendo en cuenta que ciertas medidas pueden tener efectos ambivalentes en función del objetivo considerado. Si la estabilidad presupuestaria o el equilibrio comercial son objetivos de alcance legislativo similar a la reducción de la tasa de desempleo o la tasa de trabajadores pobres, ciertas medidas de ajuste en el gasto corriente o de ajuste de oferta tendrán más dificultades para ser promovidas en el seno del Consejo.

Un reequilibrio similar podría producirse si se incorporase el debate sobre competencia fiscal y armonización de tipos impositivos a la discusión sobre la gobernanza europea. Durante las últimas décadas se ha intensificado la competencia fiscal a la baja entre países europeos. Con el objetivo de atraer inversión extranjera, inversores o profesionales de alto nivel de renta, el tipo marginal nominal del impuesto sobre la renta personal se ha reducido durante años, los tipos efectivos del impuesto de sociedades continúan a la baja y, desde los noventa, se han introducido numerosos regímenes especiales dirigidos a ciertos contribuyentes.

Esta **competencia fiscal a la baja** socava la capacidad recaudatoria del conjunto de la Unión y, sin embargo, su tímida presencia en el debate público e institucional europeo contrasta con el predominio de las llamadas a la “disciplina” de gasto que se espera de los Estados Miembro. La ausencia, al menos en la práctica, de coordinación en materia impositiva resulta tanto más llamativa cuando se trata de una política que necesariamente ha de ser coordinada para ser eficaz, especialmente cuando los estados que han de implementarla pertenecen a un mercado único con libre movimiento de capitales.

En este sentido, es sin duda esperanzadora la propuesta de Directiva de la Comisión de diciembre de 2021. Una propuesta legislativa que se remonta a las negociaciones sobre fiscalidad de grandes empresas que han tenido lugar bajo el llamado ***Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting***, referido como Inclusive Framework o IF, y que se han desarrollado en el seno de la OCDE y el G20.

Dentro de este marco de negociación internacional, el 8 de octubre de 2021, los países acordaron un conjunto de medidas para abordar los “desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía” basado en dos pilares. El primero de ellos supone la implementación de acciones legales conducentes a la reasignación de los derechos de imposición sobre los beneficios de las empresas multinacionales desde sus países de origen a aquellos mercados en los que desarrollan su actividad comercial, aunque no tengan presencia física. El segundo tiene como objetivo establecer un límite en la competición fiscal entre países, introduciendo en todo el mundo (o en un grupo de países lo suficientemente numerosos) **una tasa mínima de imposición a las empresas. La tasa mínima acordada finalmente es del 15%**, lejos del 25% propuesto inicialmente, pero ha sido **acordada por más de 135 países**. Meses después, en diciembre de 2021, la OCDE publicó un documento que contenía las reglas técnicas para la implementación del segundo pilar.

Así, siguiendo el acuerdo alcanzado en octubre de 2021, que firmaron todos los Estados Miembros, y las normas tipo publicadas por la OCDE en diciembre del mismo año, elabora su propuesta la Comisión, la *Propuesta para una Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión*. Esta iniciativa, que se dirige especialmente a la implementación del segundo pilar del acuerdo de octubre de 2021, se habría de aplicar a empresas cuyo volumen de negocios anual agregado (para el conjunto del grupo empresarial) supere los 750 millones de euros y deja exentas a las entidades públicas, las organizaciones internacionales, las organizaciones sin ánimo de lucro y, lo que es más discutible, a los fondos de pensiones y a los fondos de inversión¹².

Aunque esperanzadora, la Directiva pronto encontró la oposición en el Consejo de Polonia y otros países del este de Europa, que impidieron que saliera adelante, a pesar del fuerte respaldo de Francia, que ejerce desde enero de 2022 la presidencia. Las dificultades para la implementación de esta norma de mínimos, que viene además respaldada por un acuerdo internacional de envergadura, da una idea de las

¹² Las principales medidas que incorporaría la Directiva quedan recogidas en su Capítulo II, en el que se detallan las normas que desarrollan la regla de inclusión de rentas (RIR) y la regla sobre pagos insuficientemente gravados (RPIG). La RIR obliga a los Estados Miembros a imponer una tasa impositiva complementaria a las matrices de empresas multinacionales que residen en su territorio. Dicha tasa se calcula con respecto a los beneficios obtenidos por las empresas constitutivas de la multinacional en jurisdicciones con bajo nivel impositivo, es decir, en aquellas legislaciones fiscales nacionales que apliquen un tipo impositivo efectivo inferior al mínimo global acordado (15%). Así, el importe del impuesto complementario a recaudar se calcula a partir de la diferencia entre el tipo mínimo del 15% y el tipo efectivo en la jurisdicción de baja imposición. La tasa impositiva resultante se aplicará a los beneficios extraordinarios obtenidos por la empresa constitutiva, que consiste en las ganancias netas obtenidas por dicha empresa en el territorio, una vez se deducen de ellas las rentas vinculadas al desempeño de una actividad económica sustantiva.

dificultades que presenta replantear la disciplina presupuestaria en términos de cooperación impositiva y armonización fiscal.

7. Consideraciones finales

Las necesidades de gasto (protección social, apoyo al empleo) y de inversiones estratégicas (transición energética, digitalización) durante la pandemia han subrayado algo que ya se había puesto de relieve en la Gran Recesión: la inadecuación del actual marco fiscal y de gobernanza de la Unión Europea para hacer frente a circunstancias excepcionales sobrevenidas, cada vez más habituales. La habilitación de la llamada *cláusula de escape* de esas reglas ha permitido, aún con muchas dificultades, vadear los problemas derivados de esa inadecuación del modelo de gobernanza existente, situación a la que ya se ha anunciado que se dará continuidad también en 2023. En todo caso, este período extraordinario terminará, y existe una notable coincidencia en señalar que la vuelta al corsé anterior es a todas luces incompatible con las necesidades de todo tipo de los países que conforman la Unión, si no se pretenden aplicar ajustes inasumibles política y socialmente. Por ello, **la reforma de las reglas fiscales de la UE resulta necesaria e inaplazable.**

En el presente documento comenzábamos recordando que las reglas fiscales no operan en el vacío, sino que se integran dentro de dos marcos institucionales, el marco fiscal y el marco de gobernanza económica europeo, de cuyo funcionamiento dependen los efectos, y también la efectividad, de las reglas que se han desgranado en la sección primera. Por ello, entendemos que las propuestas para solventar algunos de los problemas identificados (especialmente en lo que refiere a la gestión de la Gran Recesión y la crisis de deuda que le sucedió) han de centrarse también en la **redefinición no solo de las reglas, sino del marco fiscal y de gobernanza** que condiciona su impacto económico.

A. Marco fiscal

En este ámbito, las reformas deberían **avanzar en los principios de cooperación, asistencia mutua y transformación coordinada.** Cada uno de estos principios remite a **tres grandes líneas estratégicas**, que solo serán posibles si los sucesivos *Marcos Financieros Plurianuales* que se acuerden prevén límites de recursos propios para el *Presupuesto Anual de la Unión* que tengan una dimensión adecuada al papel de la zona en el mundo y que sean coherentes con las necesidades que impone la construcción de un proyecto común de progreso. **Así, consideramos que el límite presupuestario debería situarse de manera estable, y no excepcional, en al menos un nivel equivalente al 2% de la RNB comunitaria, en línea con lo alcanzado en el último Marco Financiero Plurianual (2021-2027), que da soporte a las medidas adoptadas durante la pandemia.**

1. **La sostenibilidad fiscal europea debe contemplar de manera equilibrada las políticas de gasto y de ingreso, lo que implica una mayor atención a esta última vía.**

Hasta ahora, la disciplina fiscal ha sido sinónimo de ajuste en el gasto corriente de los estados con situaciones presupuestarias deterioradas, normalmente a consecuencia de crisis económicas que escapaban de su control efectivo. Esta forma de entender la sostenibilidad presupuestaria es ciertamente limitada y sesgada, ha resultado ineficaz para alcanzar los objetivos planteados y ha tenido consecuencias muy negativas en etapas recientes, tanto económicas como sociales. La credibilidad de las propuestas de una eventual corrección de gastos – bien para corregir eventuales déficits o bien para crear margen fiscal para futuras recesiones- solo tiene sentido en un marco de coordinación tributaria en el que **no tiene cabida la competencia fiscal a la baja, en decir, el *dumping fiscal* de los estados de la Unión** para ofrecer ventajas fiscales a las grandes empresas para atraer inversión extranjera a su territorio.

Se necesitan, por tanto, reglas claras de armonización fiscal que permitan a los Estados Miembro exigir más, y no menos, de las grandes corporaciones que se instalan en territorio europeo, a cambio del aprovechamiento de unas condiciones excepcionalmente positivas en el contexto mundial en materia de infraestructuras, estabilidad económica y política y accesos a un enorme mercado.

Algunas actuaciones en este sentido deben dirigirse a:

- **Eliminar la competencia fiscal interna**, impidiendo la existencia de regímenes que actúan como **paraísos fiscales dentro de la Unión**, como Irlanda, Países Bajos y Luxemburgo.
- **Implementar efectivamente un tipo mínimo para los beneficios en el Impuesto sobre Sociedades**, aprovechando el reciente acuerdo alcanzado en el seno de la OCDE, que debería ser incluso más ambicioso. En todo caso, las empresas han de tributar por su actividad allí donde generan realmente sus beneficios.
- **Armonizar la estructura impositiva de los países miembros**, evitando tratamientos muy dispares de los mismos hechos imponibles.
- **Introducir impuestos paneuropeos para financiar el presupuesto comunitario**, preferentemente de carácter directo (sobre la renta o la riqueza, personal o societaria), para reforzar la progresividad de las aportaciones globales.
- **Cambiar la *regla de unanimidad*** en la toma de decisiones existente en materia tributaria por una de mayoría simple o, al menos, cualificada.

2. Urge introducir un sistema de estabilizadores automáticos permanentes a escala europea.

La inexistencia, tras casi 20 años de constitución de mercado común europeo, de un conjunto de instrumentos propios que actúen de manera automática para corregir los vaivenes puntuales o estacionales de la actividad económica y el empleo constituye una lacra de efectos muy nocivos para los Estados Miembro y

para el conjunto de la Unión. No hay duda de que el SURE, introducido durante la pandemia, representó un cambio significativo en esta dirección, ni tampoco de que, sin él, los programas temporales de sostenimiento del empleo hubieran sido impensables en las economías más debilitadas de la Unión. Pero, con todo, se precisan algunas mejoras para hacer de este mecanismo un verdadero estabilizador de la economía y complementarlo con otros que doten de coherencia al sistema:

- Sería conveniente **convertir el SURE en un mecanismo permanente y automático**, por el que los Estados Miembro obtengan fondos en previsión o ante la concurrencia efectiva de un aumento significativo de la tasa de desempleo.
 - Para que el SURE opere realmente como un estabilizador **es necesario que se base en un sistema de transferencias fiscales** desde el presupuesto común hacia cada una de las administraciones nacionales competentes, y no como una fuente de financiación crediticia de los Estados Miembro, como ha sucedido hasta ahora.
 - Junto al SURE, se precisa **diseñar otras iniciativas de sostenimiento de rentas, orientadas a las capas poblacionales más vulnerables**, cuyos vínculos de empleo son muy débiles o inexistentes.
 - Para desarrollar este sistema de transferencias condicionales e incondicionales, financiadas con presupuesto común de la Unión, **es aconsejable que se produzca una mínima armonización de los sistemas de protección social a escala europea** Esto implica la búsqueda de prestaciones, reglas de acceso, tasas de cobertura, tasas de reemplazo o garantía de condiciones de vida que, sin pretender ser en absoluto homogéneas, al menos no introduzcan distorsiones relevantes y **tiendan en todo caso hacia la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía europea de manera solidaria**.
3. **Es necesario el establecimiento de un mecanismo de inversión permanente dirigido a la transformación estructural de las economías, sujeto únicamente a la justificación transparente de la ejecución de los fondos aplicados a los fines comprometidos.**

Tan importante como mitigar las fuentes cíclicas de desestabilización de la economía, lo es **contener las fuentes estructurales de desequilibrio**. Las asimetrías productivas en el seno de la Unión y, particularmente, el **desigual ritmo de adaptación a las transiciones digital y ecológica**, explican por qué ciertas economías son más volátiles que otras y, también, por qué algunas de ellas tienden a generar más desequilibrios comerciales y financieros que el resto.

En este sentido:

- **Es necesario institucionalizar los fondos *NextGeneration EU* como un mecanismo permanente de financiación de las inversiones dirigidas a la transformación estructural de las economías**, que puede y debe trascender las inversiones digital o energética, y extenderse a elementos consustanciales al desarrollo social de los países (como se desarrolla más adelante).
- Estos fondos estructurales deberían basarse en **la emisión conjunta de deuda respaldada por el presupuesto comunitario**, y ayudarían a corregir la desigual capacidad de inversión de los estados y a avanzar en los objetivos de convergencia declarados en los Tratados.

B. Marco de gobernanza

En lo que respecta al marco de gobernanza, consideramos que los cambios que habría que implementar han de orientarse también alrededor de **tres ejes de reforma**:

- 1. Potenciar la transición desde una coordinación punitiva a una coordinación más asistencial, que evite las sanciones como único instrumento corrector en favor de fórmulas de apoyo técnico y financiero condicionado.**

En este sentido, **urge una reforma del Procedimiento de Déficit Excesivo** que conduzca a sustituir las sanciones por fórmulas de apoyo financiero y técnico. No es políticamente sostenible, y amenaza de hecho la cohesión territorial de la Unión, que los estados con dificultades presupuestarias vean seriamente limitadas sus competencias en política económica y a cambio reciban además sanciones.

Si se quiere limitar la capacidad de implementación de políticas nacionales ante la concurrencia de ciertas circunstancias, se habrán de ofrecer en compensación ciertas fórmulas de asistencia técnica y, bajo ciertas restricciones para evitar el “riesgo moral”, también financiera. De lo contrario, los ciudadanos percibirán a la Unión como un mecanismo sancionador, que no solo “reorienta” los programas políticos nacionales, sino que sanciona, en lugar de apoyar, a los estados cuando enfrentan dificultades económicas. Por tanto:

- **Es preciso reformar la Sección 4 del Reglamento 1467/97**, de modo que acabe con las sanciones económicas y las sustituya por mecanismos de corrección basados en la cooperación técnica.
 - Además, **en caso de que el desequilibrio presupuestario tenga su origen en shock externos** que escapen a la capacidad de control del Estado Miembro, el Consejo ha de tener la capacidad de **implementar fórmulas de apoyo financiero**.
- 2. Recuperar unas reglas fiscales contracíclicas, que sirvan para promover la recuperación e incentivar el crecimiento y que sean además compatibles con el impulso de la transformación estructural de las economías.**

En este sentido, se precisa una **reforma del brazo preventivo del PEC** que haga compatible la persecución de objetivos de consolidación fiscal con la implementación de políticas fiscales contracíclicas en periodos recesivos o de fuerte desaceleración del crecimiento económico. Más concretamente:

- **Es urgente una nueva reforma del Artículo 5 del Reglamento 1466/97**, pues esta disposición legal, especialmente tras las reformas de 2005 y 2011, hace imposible la política fiscal contracíclica a menos que los Estados Miembro convengan en la cláusula general de escape.
- Dicha reforma ha de estar orientada a **que el PEC proteja de forma nítida, y no ambigua, el derecho de los estados a implementar políticas fiscales contracíclicas**, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones del mandato del BCE.

Por otra parte, las reglas fiscales tampoco pueden anular de facto la capacidad de los estados para promover activamente el cambio del modelo productivo hacia una **economía digital** que sea, además, **ecológicamente sostenible**. Se trata de un objetivo lo suficientemente importante como para que no quede subordinado o constreñido por reglas fiscales rígidas. La transición digital sienta las bases del crecimiento futuro, y la transición ecológica, de la sostenibilidad de los recursos naturales que hacen este crecimiento posible. Resulta impensable hacer frente a pagos fiscales en el futuro si ahora ahogamos las fuentes de generación de recursos.

- **Se necesita, pues, que las inversiones vinculadas a ambas transiciones (digital y ecológica) no computen en el cálculo del déficit** (o, en caso de que finalmente prosperara alguna propuesta como la hispano-holandesa, de la *regla de gasto* que se determine).
- En este sentido hay que abrir el debate sobre sobre la **necesidad de introducir una “regla de oro” para la inversión pública en el marco presupuestario de la UE, con el fin de preservar la productividad y la base social y ecológica para el bienestar de las generaciones futuras, al mismo tiempo que se garantiza la sostenibilidad presupuestaria**. De este modo, las inversiones públicas netas deberían excluirse del cálculo de los déficits globales y del techo de gasto público, mientras que los costes de inversión se distribuirían a lo largo de toda la vida útil.

En definitiva, **es preciso reformar las reglas preventivas de gasto para hacerlas más sencillas, transparentes y flexibles, de modo que permitan a los Estados Miembro tanto aplicar políticas anticíclicas en caso de riesgo de recesión o desaceleración grave como abordar las inversiones estructurales en materia energética, digital y de protección social necesarias, incorporando siempre criterios de justicia social, inclusividad y progreso medioambiental**.

3. Equilibrar el cumplimiento de objetivos fiscales y sociales.

El **tercero de los ejes** remite a lo que se denomina a menudo la “**socialización del Semestre**”. Con la proclamación del **Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)** en 2017, las principales instituciones europeas proclamaron su intención de **reorientar los principios de gobernanza de la Unión hacia un equilibrio mayor entre los objetivos de estabilidad macroeconómica y presupuestaria y la cohesión social y territorial**. Los tres capítulos del PEDS, que se apoya en el sistema de indicadores del *Social Scoreboard*, contribuyeron así a que los aspectos sociales ganaran peso en el debate europeo. Las Comunicaciones con las que la Comisión lanza el debate europeo en 2020 y, especialmente, aquella con la que lo relanza en 2021, no dejan lugar a dudas: **la distribución de la renta y la consecución de un crecimiento inclusivo están entre los objetivos declarados de la Unión**.

Con todo, para que todo esto signifique algo más que una declaración de intenciones, es preciso:

- En primer lugar, **que los objetivos sociales se transmitan también a los Tratados y Reglamentos** que sientan las bases del marco de gobernanza de la Unión.
- En segundo lugar, y más específicamente, **se requiere una reforma del TFUE y del PEC** para que los objetivos sociales que la Unión dice perseguir no sean contradictorios con los objetivos de estabilidad presupuestaria que efectivamente persigue. **No es admisible que se exija a los estados una disminución del gasto corriente en pensiones, salud o educación en nombre de la estabilidad presupuestaria**, especialmente en aquellos contextos en los que se prevea un impacto negativo en la población más vulnerable.

Para finalizar, y aunque excede los objetivos de este documento, es necesario señalar que el desarrollo de todas estas cuestiones que afectan a los marcos fiscal y de gobernanza de la Unión Europea dependen en gran medida de otra reforma de enorme calado, que es **una mayor democratización del funcionamiento de las instituciones europeas**, lo que implica, entre otras muchas cuestiones, al menos tres modificaciones esenciales: una ganancia de peso decisorio del Parlamento Europeo, y en concreto aumentando sus funciones de supervisión y control del Consejo; la conformación efectiva de la Comisión como un verdadero gobierno europeo; y el incremento del control democrático de instituciones intergubernamentales (como el Eurogrupo o el MEDE).

Anexo. Cuadro resumen de las instituciones europeas

ORGANISMO	MIEMBROS/CUERPO DIRECTIVO	PRESIDENTE/A	COMPETENCIAS BÁSICAS	DURACIÓN DEL MANDATO
Consejo Europeo	Los jefes de Estado/Gobierno de los miembros de la UE	Charles Michel (Bélgica) Mouvement Reformateur (Bélgica) Renovar Europa (PE) Primer Ministro (Bélgica) 2014-2019	- Discusión temas de la UE - Propuesta del presidente de la CE - Nombramiento de cargos	Dos años y medio
Comisión Europea	Presidenta y un comisario por cada Estado miembro	Úrsula von der Leyen (Alemania) CDU (Alemania) Partido Popular Europeo (PE) Ministra de Defensa (Alemania) 2013-2019	- Poder ejecutivo - Iniciativa legislativa - Velar por los intereses de la UE	Cinco años
Consejo de la UE	Representantes de rango ministerial por cada Estado miembro y tema	Representación de un estado miembro Francia (Presidencia actual) República Checa (Presidencia siguiente)	- Poder legislativo mediante la codecisión	Rotatoria cada seis meses
Eurogrupo	Presidente del Eurogrupo, Ministros de Economía y Finanzas de los 19 Estados de la eurozona y el presidente del BCE	Paschal Donohoe (Irlanda) Fine Gael (Irlanda) Partido Popular Europeo (PE) Ministro de Finanzas (Irlanda)	- Decisiones anticipatorias de los Consejos. - Coordina las políticas económicas	Dos años y medio
Parlamento Europeo	Presidente y 705 diputados elegidos directamente por los ciudadanos de la UE	Roberta Metsola (Italia) Partido Popular Europeo (PPE)	- Poder legislativo - Control sobre la CE - Responsabilidad presupuestaria	Cinco años
Banco Central Europeo	Presidente, Vicepresidente, cuatro miembros por parte del Consejo Europeo y 19 gobernadores de los BC de los Estados miembros de la eurozona	Christine Lagarde (Francia) Les Republicains (Francia) Partido Popular Europeo (PE) Directora Gerente del FMI (2011-2019)	- Estabilidad en los precios - Política económica y monetaria de la UE	Ocho años
Banco Europeo de Inversiones	Consejo de Gobernadores, formado por los Ministros de Hacienda de la UE	Werner Hoyer (Alemania) Freie Demokratische Partei (Alemania) Partido Popular Europeo (PE) Ministro de Asuntos Exteriores (2009-2012)	- Financiación de proyectos para el crecimiento de la UE - Financiación de países en adhesión y de ayuda al desarrollo	Sin límite de tiempo

Fuente: SEC UGT. Extraído de *La respuesta europea a la crisis del coronavirus: valoración de UGT. Informe nº 11*. Diciembre de 2020.

Con esta colección pretendemos ir más allá de una exposición sintética de la materia objeto de atención. En el texto se expone la normativa, el contexto social o económico, o la realidad que enmarcan el tema analizado, junto a la posición y valoración de UGT al respecto. A nuestro entender, es imprescindible quebrar el monopolio ideológico de aquellos que dominan los medios de comunicación, información y análisis, muy sesgado hacia determinados intereses, aportando análisis rigurosos y precisos que aporten otras miradas de la realidad y, consecuentemente, otras conclusiones. Esperamos que al lector le sea útil.

UGT 