

Posición de la CES sobre la reforma de la gobernanza económica (hacia un pacto de empleo e inversiones de la UE)

Posición adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo del 30-31 de marzo 2023

La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea publicada el 9 de noviembre de 2022 debe considerarse insuficiente. La propuesta de la Comisión Europea (CE) parece incoherente tanto con la Declaración de Versalles de 11 de marzo de 2022 como con las Conclusiones de la Cumbre Social de Oporto de 2021. No se tienen en cuenta los marcos sociales y de sostenibilidad, como el PEDS y los ODS.

La propuesta de la CE refleja algunas reivindicaciones antiguas de la CES, como el reforzamiento de la apropiación nacional de las reformas, las trayectorias fiscales de ajuste diferenciadas, la supresión de la rígida regla 1/20 de consolidación deuda/PIB, así como del criterio de déficit estructural, una menor relevancia de la ratio deuda/PIB del 60%, la posibilidad de aplicar cláusulas de escape a países individuales, una reforma inmediata del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la legislación secundaria. Estos aspectos positivos se mantienen en un proyecto de reforma que, sin embargo, guarda silencio sobre demasiados puntos como para recabar el pleno consenso del movimiento sindical.

La propuesta actual no consigue hacer de la transformación ecológica, digital y demográfica una oportunidad para los trabajadores europeos. No dice nada sobre cómo la gobernanza protegerá los ingresos de los trabajadores o las pensiones en una situación de alta inflación y coste de la vida en alza. Descuida el papel de los interlocutores sociales y el diálogo social. Se presenta una narrativa favorable a la inversión, pero no está claro si los presupuestos nacionales y de la UE pueden colmar las lagunas de inversión. La propuesta no se inspira en la [Declaración de los interlocutores sociales europeos](#) que proponen indicadores complementarios al PIB, como en la Conclusión del Consejo de Oporto del 8 de mayo de 2021.

El modelo social de la UE, el euro y el mercado único son bienes comunes europeos e igualmente importantes. Por ello, la CES pide que se fije en las Conclusiones del Consejo un pacto europeo para el empleo y las inversiones que complemente y reequilibre un Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, lo que implica una revisión de la legislación secundaria y el fin del Pacto Fiscal. La UE debe invitar a los interlocutores sociales a presentar propuestas.

La CES insiste en que la gobernanza económica reformada debe ser una gobernanza económica y social que incluya en sus horizontes a medio plazo el pleno empleo y la mejora de las condiciones de trabajo y de vida, así como las limitaciones medioambientales. La gobernanza económica debe reforzar la capacidad de la UE para dar una respuesta rápida a las crisis y aprovechar las lecciones aprendidas del paquete Next Generation UE y del mecanismo SURE.

La calidad democrática de la gobernanza económica debe mejorarse otorgando al diálogo social un papel más destacado en el diseño y la aplicación de los Planes Nacionales. Los interlocutores sociales tienen que ser consultados en los hitos del Semestre y se les debe permitir avanzar propuestas de Recomendaciones Específicas por País (REP) negociadas. Los Parlamentos nacionales y europeo tienen que ser decisivos en la definición e implementación de los planes nacionales y en la definición de las grandes orientaciones económicas que instruyen el Semestre Europeo. También deben codecidir sobre las medidas

de ejecución y las sanciones en el marco de los diferentes procesos de la gobernanza económica y social reformada.

La CE, los gobiernos y los interlocutores sociales deben actuar con un espíritu constructivo de cooperación centrado en la asociación y los incentivos positivos. La CES se opone a que el desembolso de fondos de la UE esté sujeto a condicionalidades macroeconómicas (por ejemplo, forzar reformas para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones). La gobernanza económica debe ser un proceso basado en normas que refuerce el proceso de convergencia europea con una dimensión social más fuerte, promueva la justicia social, el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción. Debe contribuir a frenar las desigualdades, preservando al mismo tiempo la unidad del mercado único contra cualquier forma de dumping fiscal, social y mediomambiental.

Por un marco fiscal y macroeconómico que funcione para los trabajadores europeos

El marco institucional debería ser menos tecnocrático y más específico para cada Estado miembro, ya en el marco fiscal común que orienta la definición de los planes fiscales y estructurales a medio plazo. La gobernanza económica debe ser transparente y, por tanto, sin límites arbitrarios de deuda y déficit que incentiven la reducción indiferenciada del gasto público sin tener suficientemente en cuenta los objetivos de la UE, las necesidades de la zona euro y la calidad del gasto, con la inversión pública como daño colateral. El principio de "no causar daños significativos" debe convertirse en su piedra angular, de modo que se descarten las inversiones y reformas que dejen en peor situación a las generaciones futuras.

La insistencia en el umbral de déficit del 3% podría constreñir el gasto público actual e impedir potencialmente aumentar los salarios y el personal en áreas críticas de los servicios públicos. Esto podría contrarrestarse con políticas fiscales justas y progresivas.

Debería incluirse una norma de inversión para mantener las inversiones financiadas a nivel nacional a un nivel satisfactorio para hacer frente a las transiciones. El marco de análisis de riesgos (DSA) debe definirse de forma que aborde los riesgos medioambientales y sociales. La metodología del DSA necesita trabajo y debe evitarse el uso de variables no observables. Debe dejar margen para un gasto social adecuado para una población que envejece, teniendo como criterio de licitación la adecuación de las prestaciones de protección social, incluidas las pensiones.

El marco macroeconómico debe responder mejor tanto a las posiciones de déficit como de superávit excesivos de los EM, de forma simétrica, y tratarse dentro de una senda de ajuste macroeconómico de la zona del euro. Las sanciones deben aplicarse de manera uniforme a todos los EM y deben analizarse sus consecuencias sociales. Las sanciones deben evitar daños a la reputación que puedan perjudicar el acceso de los EM a los mercados financieros.

El cuadro de indicadores macroeconómicos debería revisarse para adaptarlo a los retos actuales de las transiciones ecológica y digital, la autonomía estratégica abierta y las condicionalidades sociales y de empleo.

Aunque las normas sobre ayudas estatales deberían reformarse y las normas fiscales deberían ofrecer más margen de maniobra, estos cambios políticos podrían ser insuficientes y desestabilizadores si no van acompañados de una nueva capacidad fiscal para la inversión, un fondo de soberanía de la UE para una transición social y ecológica justa, especialmente teniendo en cuenta que los mercados financieros tienen una gran demanda de un activo seguro europeo. Dicho fondo también debería financiar proyectos importantes de interés común europeo, con el objetivo de proteger las inversiones de la UE y la competitividad general de la economía de la UE en el mercado mundial.

Hacia un pacto europeo para el empleo y las inversiones. Remitiéndose al artículo 148 del TFUE, el Consejo debería comprometerse solemnemente con los objetivos sociales y de inversión, dando mandato a la CE para que ponga en práctica las siguientes medidas que componen un pacto europeo para el empleo y la inversión.

Adoptar un marco de referencia para la inversión pública que mantenga a Europa por delante de sus principales competidores mundiales. Serían deseables unos puntos de referencia cuantitativos mínimos sobre el crecimiento público y los niveles de inversión neta, también con una regla de oro para las inversiones y un presupuesto para inversiones financiado con deuda de la UE.

Garantizar que los planes nacionales sean los adecuados para avanzar hacia la consecución de los ODS, los objetivos principales de Oporto y el plan de acción del PEDS. Debe aprobarse finalmente un procedimiento de convergencia social que detecte y elimine los desequilibrios sociales.

De acuerdo con los interlocutores sociales europeos, o a propuesta de éstos, elaborar una lista de criterios mínimos cualitativos y de procedimiento para la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica, también a la luz de la Recomendación sobre el refuerzo del diálogo social en la UE. Esto debería incluir la posibilidad de que los interlocutores sociales presenten REP negociadas.

Confirmar un instrumento de estabilización del empleo sobre el modelo SURE en su versión revisada, mejorado en su gobernanza y ampliado en cuanto a objetivos y recursos como en la [Propuesta de la CES para un SURE 2.0](#)).

ANEXO a la Posición sobre la reforma de la gobernanza económica

EVALUACIÓN FISCAL Y MACROECONÓMICA

Cambio de Tratado. La Comunicación de la Comisión no prevé una modificación del Tratado para hacer posible el nuevo marco de gobernanza económica. Los valores de referencia del déficit presupuestario del 3% del PIB y de la ratio deuda/PIB del 60% se mantendrían sin cambios, aunque no se basan en ningún fundamento económico. Aunque los Estados miembros deberían mostrar una tendencia decreciente de la ratio deuda/PIB, sigue existiendo el riesgo de una consolidación fiscal exacerbada. De hecho, mientras que el umbral de déficit del 3% es problemático, ya que no se menciona una regla de oro para la inversión pública (véase más adelante), la ratio deuda/PIB del 60% es cada vez menos frecuente en la elaboración de la política fiscal, ya que los Estados miembros deben mostrar ratios decrecientes de deuda/PIB sin una norma numérica única.

Apropiación nacional. La falta de apropiación de la política fiscal por parte de los Estados miembros se consideró la principal razón para la falta de aplicación de las recomendaciones de política fiscal. La Comunicación de la Comisión sugiere una postura más favorable al respecto. Tomando como base la metodología del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Comisión sugiere que "el plan nacional fiscal-estructural a medio plazo estaría en el centro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado y sería propuesto por el Estado miembro sobre la base de un marco común de la UE" garantizando la igualdad de trato y la coordinación multilateral de las políticas.

Política fiscal. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo en un horizonte de 4 años se basarían en sendas de ajuste de referencia, proporcionadas por la Comisión Europea, ancladas en la sostenibilidad de la deuda, lo que significa que para los Estados miembros con retos fiscales sustanciales y moderados, debería garantizarse que, incluso en ausencia de nuevas medidas fiscales, los ratios de deuda se mantendrían en sendas plausiblemente descendentes tras el período de ajuste fiscal y, el déficit se mantendría por debajo del umbral del 3% del PIB. La Comisión haría públicos el análisis de sostenibilidad de la deuda, la senda de ajuste plurianual de referencia y el nivel correspondiente del saldo estructural primario al final del periodo de ajuste de 4 años. Los Estados miembros podrían solicitar, y obtener, una prórroga del periodo de ajuste (un máximo de 3 años), siempre que apuntalen sus planes con un conjunto de reformas e inversiones que respalden el crecimiento sostenible y la sostenibilidad de la deuda. A este respecto, como ha declarado con precisión la Comisión Europea, el nuevo marco establece diferencias entre los Estados miembros en función de sus posiciones fiscales, riesgos de sostenibilidad y otras vulnerabilidades, y, como ha solicitado la CES, se deshace de la actual referencia de reducción de la deuda, la llamada regla 1/20.

Nuevo indicador. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, de 4 a 7 años, y sus efectos previstos sobre los objetivos de deuda en relación con el PIB, se apoyarían en un único indicador operativo, el gasto primario neto, gasto neto de medidas discrecionales de ingresos y excluidos los intereses, así como el gasto cíclico de desempleo (incluidas las fluctuaciones de ingresos y gastos fuera del control directo del gobierno). En este sentido, la propuesta de la Comisión Europea responde a la necesidad crítica de simplicidad y clarificación. No se hace referencia a medidas estructurales de las cuentas públicas ni a posibles medidas de desarrollo económico.

Sendas de ajuste. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo de los Estados miembros, de 4 a 7 años de duración, deberían estar anclados en el déficit presupuestario del 3% del PIB, respaldado por las sendas nacionales de gasto primario neto plurianual.

Según los análisis de sostenibilidad de la deuda de la Comisión Europea¹ se considerará que los Estados miembros tienen problemas de endeudamiento "importantes" o "moderados" en relación con sus perfiles de riesgo. Los Estados miembros con importantes problemas de deuda deberían garantizar que, tras sus planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo de 4 años, sus trayectorias de deuda a 10 años con políticas inalteradas se sitúen en una senda plausible y continuamente decreciente, manteniendo al mismo tiempo los déficits por debajo del límite presupuestario del 3% del PIB. Los Estados miembros con dificultades moderadas dispondrían de 3 años más para garantizar que su trayectoria de deuda a 10 años se sitúa en una senda de disminución plausible y continua si no se modifican las políticas. Esta diferencia de trato podría dar lugar a algún tipo de prociclicidad o austeridad en la elaboración de la política fiscal, especialmente en el caso de los Estados miembros muy endeudados.

Tratamiento de las inversiones públicas en el nuevo marco propuesto. El enfoque de la Comisión podría ser potencialmente favorable a la inversión: el efecto potenciador del crecimiento de las inversiones públicas se reconocerá explícitamente en el análisis de sostenibilidad de la deuda y se concederá a los Estados miembros más tiempo para la consolidación de la deuda si proponen planes de inversión y reforma. La CES lamenta que la regla de oro de las inversiones públicas no forme parte del programa de reforma, lo que garantizaría un trato preferente a las inversiones públicas. La propuesta de reforma de la Comisión no distingue entre inversiones públicas y gasto público corriente y, al mismo tiempo, mantiene el límite del 3% de déficit presupuestario. Así pues, existe el riesgo de que los aumentos del déficit se interpreten ante todo como futuros aumentos de la deuda nominal, sin tener debidamente en cuenta su impacto en la evolución del PIB y en la relación deuda/PIB, lo que conduciría a una dura austeridad. Dada la enorme cantidad de inversión pública necesaria para hacer frente a la transformación socioecológica de nuestras economías, y el importante apoyo a las políticas sociales y a unos servicios públicos universales sólidos², sería erróneo impedir que algunos Estados miembros invirtieran a la escala necesaria o recortar el gasto social. Esto llevaría a una especie de prociclicidad en la elaboración de la política fiscal. Para mitigar estas tendencias negativas, deberían permitirse desviaciones del criterio del 3% de déficit si el margen de maniobra fiscal se utiliza para inversiones públicas que fomenten el crecimiento. Además, y de acuerdo con los principios de "garantía de unas finanzas públicas saneadas" exigidos por la Comisión Europea, y para garantizar una cobertura elevada y una protección social eficaz y adecuada, seguramente sería necesario aumentar la fiscalidad, pero debería basarse en los principios de justicia fiscal y social y en la progresividad, abarcando los sistemas de renta, patrimonio y seguridad social.

La Unión Económica y Monetaria. La CES lamenta que el nuevo marco de gobernanza económica no muestre una capacidad fiscal europea para hacer frente a los retos sociales y de inversión a los que se enfrentan y se enfrentarán los Estados miembros en los próximos años. No se tiene en cuenta el mantenimiento de las capacidades europeas recientemente promulgadas, como el mecanismo SURE o la NextGenerationEU. Esto es de gran importancia ya que, contrariamente a lo que demanda la CES, el BCE no tiene el mandato del pleno empleo.

Gobernanza europea. Las futuras propuestas legislativas de la Comisión que especifiquen los planes fiscales-estructurales a medio plazo de 4 a 7 años deberían establecer normas mínimas para el control parlamentario y la participación de los interlocutores sociales, tanto a nivel nacional como europeo. Esto aumentaría la responsabilidad y la democracia en la elaboración de políticas, especialmente a la hora de redactar los planes fiscales-estructurales

¹ El análisis de sostenibilidad de la deuda de la Comisión Europea necesitará una evaluación reforzada, especialmente con respecto a los riesgos climáticos relacionados con la fiscalidad.

² Especialmente en sanidad y cuidados de larga duración. La pandemia puso de manifiesto que aún queda mucho por hacer para que nuestros servicios sanitarios y asistenciales sean resistentes, por lo que hay que reconocer la necesidad de afrontar estos retos.

a medio plazo de 4 a 7 años a nivel nacional, al tiempo que evitaría políticas perjudiciales para los trabajadores y el bienestar de la sociedad. De hecho, la propuesta actual deja amplios poderes discrecionales a la Comisión Europea, lo que requeriría un contrapeso democrático de control y responsabilidad. Por ello, el dictamen de la Institución Fiscal Independiente sobre los planes fiscales nacionales debería estar sujeto al asesoramiento de los interlocutores sociales, para no dejar la consultoría fiscal únicamente en manos de tecnócratas. Por último, el Consejo de Ministros de Finanzas del ECOFIN y el Eurogrupo deben ser más transparentes, publicando las posiciones de los ministros nacionales, así como los trabajos preliminares del llamado Grupo de Trabajo de la Eurozona.

El proceso que ha desembocado en la actual propuesta de reforma de la gobernanza económica se inició hace más de 2 años. Desde entonces, la CES ha adoptado posiciones que ahora enmarcan la evaluación de la CES de la propuesta publicada por la Comisión Europea en noviembre de 2022. Todos los documentos están disponibles en: <https://est.etuc.org/?p=1193>

En cuanto al marco de convergencia social, si se requiere que los planes nacionales avancen hacia la consecución de los ODS, los objetivos principales de Oporto y el plan de acción del PEDS, la gobernanza reformada debería insertar de forma permanente, en los planes nacionales, un capítulo que informe sobre los progresos realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidas las inversiones financiadas por la UE para construir bienes públicos europeos, a través de inversiones públicas e inversiones privadas sostenibles.

También debería establecer normas para que los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo incluyan medidas obligatorias, hitos y objetivos para alcanzar los Objetivos Principales de Oporto, hacer del Pilar Europeo de Derechos Sociales, con su plan de acción y el cuadro de indicadores sociales, un vector de las políticas sociales, en particular en el contexto del Semestre Europeo, también mediante la valorización de las Directrices para el Empleo como brazo operativo del Pilar Europeo de Derechos Sociales.