



ESTUDIOS | 47

MAYO de 2023

---

**Reforma del marco de  
gobernanza económica  
europeo:  
vuelven las políticas  
de austeridad**

---

# Reforma del marco de gobernanza económica europeo: vuelven las políticas de austeridad

<b>1. Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>2. ¿Cambio de rumbo de la UE?</b> .....	<b>3</b>
<b>3. La nueva propuesta de la Comisión Europea</b> .....	<b>4</b>
3.1. El marco de gobernanza hasta ahora .....	4
3.2. La nueva propuesta de la Comisión .....	5
<b>4. Deuda pública de los Estados Miembros y visión de los halcones</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Como afecta el marco en HEH</b> .....	<b>10</b>
<b>6. Conclusiones</b> .....	<b>11</b>

### 1. INTRODUCCIÓN

Se acabó la barra libre. Después de cuatro años con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en suspenso por la crisis provocada por el COVID-19, la Comisión Europea ha decidido que los Estados miembros tendrán que apretarse de nuevo el cinturón para el año 2024. Es decir, tras cuatro años en los que los países han aumentado el gasto público sin reparar en el endeudamiento, los presupuestos de las distintas administraciones públicas en 2024 tendrán que volver al rígido marco económico de reducción de deuda que establece la Unión Europea, ya que las reglas fiscales van a dejar de estar suspendidas.

La duda era si el fin de la barra libre vendría con el actual Pacto de Estabilidad y Crecimiento o con la propuesta de reforma de gobernanza en la que está trabajando la Comisión y que analizaremos en este documento. Dado que ésta última todavía no ha sido aprobada (el proceso finalizará previsiblemente a finales de este año, por lo que entrará en vigor en 2025), y que los plazos para la política presupuestaria marcaban cierta urgencia, finalmente la Comisión va a optar por mantener, de cara a los presupuestos de 2024, las reglas fiscales de la normativa vigente, añadiendo ciertos elementos de la nueva propuesta.

Sea cual sea el marco económico, lo cierto es que en 2024 volveremos a las políticas de gasto público restrictivo y de priorizar la reducción del déficit y la deuda pública por delante de unos servicios públicos y unas prestaciones sociales de calidad.

En este documento analizamos el supuesto giro de las políticas europeas después de la crisis del 2008 y, concretamente, el nuevo marco de gobernanza económica propuesto a partir de 2025. También vemos cuál es el nivel de endeudamiento de los Estados miembros y las consecuencias que tendrán las reglas fiscales a nivel europeo, pero también en Hego Euskal Herria. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del informe.

### 2. ¿CAMBIO DE RUMBO DE LA UE?

Las medidas tomadas por parte de la Unión Europea para hacer frente a la crisis del 2008 supusieron un antes y un después en la convergencia del proyecto europeo. Se optó por implementar políticas de austeridad y priorizar mantener bajos los niveles de déficit y deuda, cuando los Estados necesitaban justo lo contrario: aumentar el gasto público y adoptar medidas contracíclicas para hacer frente a la profunda crisis que azotaba todo Europa. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue la piedra angular de estas políticas austericidas que hoy en día seguimos sufriendo.

Las consecuencias fueron claras: una ruptura entre los países endeudados del sur y los frugales del norte. El caso más extremo fue el de Grecia, país al que se le aplicaron las medidas más agresivas y que estuvo a punto de abandonar la UE.

Las instituciones de la UE han sido conscientes de que las políticas adoptadas después de 2008 han sido un fracaso y que el proyecto europeo corría peligro. Por esta razón, la forma de abordar la crisis del COVID-19 fue diferente. Ejemplo de ello fueron la suspensión del PEC hasta 2023, los fondos europeos Next Generation EU (NGEU) o el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se articula con medidas como la Directiva de Salarios Mínimos.

Sin embargo, este giro no supone un cambio estructural de las políticas de la Unión. Si bien es cierto que la suspensión del PEC ha permitido un aumento del gasto público, las condicionalidades macroeconómicas y la disciplina fiscal siempre han estado resonando. Un claro ejemplo es el de los fondos NGEU. Desde ELA hemos reiterado en numerosas ocasiones que los fondos estaban condicionados a reformas estructurales que, en base a una intervención de las políticas de los distintos gobiernos por parte de la Comisión Europea, iban a suponer un recorte de derechos sociales y laborales. Y lo podemos ver con la reforma laboral y la reciente reforma de pensiones.

La propuesta de la Comisión para la renovación del marco de gobernanza económico es otro ejemplo de la mutación de la UE para que su proyecto sea viable. Una propuesta al más estilo NGEU, priorizando el medio plazo, pero manteniendo la disciplina e, incluso, ampliando el control en los Estados miembros.

### 3. LA NUEVA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA

#### 3.1. El marco de gobernanza hasta ahora

El marco de gobernanza económica de la UE ha regulado la política económica y fiscal de los Estados miembros desde el Tratado de Maastricht en 1992. Se trata de un marco que ha ido variando cuando las crisis económicas mostraban las deficiencias que este tenía. Un marco cada vez más complejo, muy rígido y estricto que establecía unos límites de déficit y deuda pública (un 3% y un 60% del PIB respectivamente). La Unión Europea está compuesta por 27 países con economías muy dispares: las principales economías como la alemana o la francesa tienen un mayor peso industrial que otras como la española, la italiana o la griega. Sin embargo, el PEC suponía establecer las mismas reglas para situaciones muy diferentes.

Estas referencias (3% y 60%) fueron incumplibles para estados como el español, portugués, italiano o griego después de la crisis de 2008. Esto provocó una sumisión de estos países respecto a los países denominados frugales (Alemania, Países Bajos, Austria y países nórdicos), interviniéndose su política presupuestaria e imponiéndoles medidas de austeridad para corregir sus desequilibrios de déficit y deuda. Esta situación tuvo como resultado una enorme ruptura, tal y como hemos visto en el apartado anterior.

Con la crisis del COVID-19 y posterior aumento del gasto público para hacerle frente, ni siquiera países como Alemania, Francia o Austria eran capaces de cumplir con las referencias de deuda y déficit. Según Eurostat, en el tercer trimestre de 2022, la media de deuda pública de la UE-27 era de un 85% sobre PIB.

La complejidad, la rigidez y la imposibilidad de cumplimiento de los Estados, especialmente los más poderosos, han provocado que la Comisión haya tenido que revisar el marco de gobernanza y adaptarlo al nuevo escenario.

### 3.2. La nueva propuesta de la Comisión

En noviembre de 2022 la Comisión Europea presentó la Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE, cuyos detalles finales se concretaron el pasado 26 de abril. Se trata de una propuesta que no rompe con el marco del Tratado de Maastricht, que mantiene la disciplina fiscal y que va a transformar la flexibilidad (uno de los elementos positivos de la propuesta) en un mayor control de las instituciones europeas. A continuación, analizamos los principales elementos de la nueva propuesta:

#### **Se mantienen las referencias del 3% de déficit y 60% de deuda sobre PIB**

Las referencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento seguirán siendo las mismas, a pesar de que muchos países lleven más de una década sin poder estar por debajo de ellas.

Sin embargo, la nueva propuesta se centrará principalmente en el control del déficit año a año (que los Estados tengan un déficit por debajo del 3%), mientras que la referencia de la deuda será más relevante en el medio plazo.

#### **Planes fiscales y estructurales nacionales: medio plazo y especificidad por países**

Estos elementos son la principal novedad. El nuevo marco pretende dar un mayor margen a los países para reducir su deuda y se adaptará a la situación de cada país. Y esta senda de ajuste se hará con planes nacionales fiscales y estructurales, en un plazo de cuatro años (que se podrían prorrogar tres años más). Para la Comisión estos planes son la piedra angular de la reforma del PEC.

Estos planes tienen como objetivo garantizar que el ratio de deuda pública se sitúe en una línea descendente y que el déficit presupuestario se mantenga por debajo del 3%. Para ello, los Estados deberán presentar planes a medio plazo con sus compromisos de inversiones y reformas, teniendo en cuenta las Recomendaciones Específicas por País dentro del marco del Semestre Europeo, tal y como ha ocurrido con los fondos NGEU.

El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE. Durante los seis primeros meses del año (por eso se llama Semestre) los estados ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordadas en la UE, a través de las Recomendaciones Específicas por País. Se trata un mecanismo de intervención de las políticas presupuestarias de los gobiernos. La Unión Europea y el resto de gobiernos europeos condicionan las políticas que se aplican. Por tanto, es otra herramienta de control.

El nuevo enfoque a la carta permitiría distinguir entre Estados según su deuda pública. La propia propuesta clasifica en tres grupos a los países: con deuda baja a los que tienen un ratio inferior al 60%, moderada a los que se encuentran entre el 60% y el 90% y muy elevada a los que se sitúan por encima del 90%.

## Propuesta de revisión del marco de la política fiscal de la UE

p. 6

Implicación nacional integrada en el marco de la UE	Simplificación y especial atención a los riesgos fiscales	Aplicación
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Comisión presenta las trayectorias de ajuste de referencia</li> <li>2. Los Estados miembros proponen planes fiscales y estructurales a medio plazo</li> <li>3. Los presupuestos anuales se comprometerán a seguir la trayectoria fiscal y a velar por que la deuda empiece a converger hacia niveles prudentes dentro del periodo de ajuste</li> <li>4. Los Estados miembros pueden solicitar un periodo de ajuste más largo sustentado por reformas e inversiones</li> <li>5. El Consejo aprueba el plan</li> <li>6. Papel reforzado de las IFI nacionales ( AIReF en el Estado español)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La trayectoria de gasto neto basada en la sostenibilidad de la deuda y acordada con el Consejo será el indicador fiscal único</li> <li>2. La supervisión y la aplicación se basarán en el riesgo</li> <li>3. El valor de referencia para la reducción de la deuda, el valor de referencia para la reducción del saldo estructural, el procedimiento de desviación significativa y la matriz de ajuste acordada dejan de existir</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se mantiene el Procedimiento de Déficit Excesivo basado en el déficit (umbral del 3% del PIB)</li> <li>2. EL PDE basado en la deuda se pondrá en marcha y se reforzará, como instrumento para garantizar la conformidad con la trayectoria de gasto neto acordada.</li> <li>3. Se añadirán sanciones más inteligentes al conjunto de instrumentos de sanciones financieras</li> <li>4. Se mantendrá la condicionalidad macroeconómica</li> </ol>

Fuente: Comisión Europea

### Se simplifica el sistema con un solo indicador

El PEC había adquirido una gran complejidad y ahora se pretende simplificar el proceso. Para garantizar que los países no excedan del 3% de déficit se utilizará el gasto primario neto como único indicador. La Comisión define el gasto primario neto como el gasto de los gobiernos excluyendo las medidas discrecionales en materia de ingresos, el pago de intereses y el gasto en desempleo cíclico.

La Comisión establece que el gasto neto no podrá ser superior al crecimiento estimado del PIB a medio plazo. Asimismo, aquellos países que superen el 3% de déficit, tendrán un ajuste del 0,5% del PIB. Es decir, una regla de gasto para garantizar que el déficit no supere el 3% y la deuda se mantenga en una senda descendente.

Este único indicador será el que utilicen la Comisión y el Consejo para el control de cumplimiento en los planes nacionales.

### Medio plazo sí, pero con un mayor control de la Comisión y el Consejo

El mayor margen de maniobra de los Estados contará, sin embargo, con un mayor seguimiento por parte de las instituciones europeas. Anualmente, los Estados miembros tendrán que presentar informes de situación, donde se especificará el estado de las reformas e inversiones, así como los objetivos de déficit y deuda. Es necesario destacar que, a pesar del medio plazo, los países no deben esperar al final para aplicar ajustes presupuestarios, si no que tendrán que hacerlo a lo largo de todo el plan.

Una de las novedades de la propuesta es el papel central que se dará a las autoridades fiscales independientes de cada país en la evaluación e idoneidad de los planes. En el caso del Estado español, al igual que ha ocurrido con las pensiones, será la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) la encargada de participar en este proceso de control. ELA se ha mostrado muy crítica con la AIREF y con este tipo de entres supuestamente independientes, ya que son la punta de lanza de la imposición de las políticas de ajuste.

La misión de la AIREF, según su página web, es "garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, el endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas". Que la AIREF tenga un papel central en el control presupuestario y en materia de pensiones no es, en absoluto, una buena noticia.

La Comisión evaluará los informes anuales, con su posterior ratificación del Consejo, y analizará si los Estados están cumpliendo con lo acordado o si es necesario tomar medidas correctivas.

### Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y sanciones

A los países que no cumplan con los objetivos de déficit menores del 3%, se les podrá aplicar el Procedimiento de Déficit Excesivo, tal y como se aplicaba hasta ahora. Es decir, se propondrán nuevas medidas de ajuste para poder alcanzar dicho objetivo.

Para garantizar que los países cumplan con las nuevas medidas, se reforzarán las sanciones, que serán de tres tipos:

- Sanciones financieras: la Comisión establece sanciones del 0,05% del PIB cada seis meses, hasta un máximo del 0,5%. En el caso del Estado español, serían alrededor de 660 millones de euros cada seis meses, con un máximo de 6.600 millones.
- Sanciones en materia de reputación: puede perjudicar la imagen de algunos países que ya tienen una baja reputación y puede encarecer el acceso a financiación de estos países en el mercado.
- Condicionalidad macroeconómica: dejar de recibir fondos estructurales o los fondos NGEU.

La amenaza de las sanciones convierte los planes nacionales fiscales en, prácticamente, la misma camisa de fuerza del antiguo PEC.

## **Inversiones y reformas. ¿Qué pasará con el gasto social?**

El nuevo marco de gobernanza pretende que los planes aseguren ciertas inversiones en materias que son prioritarias para la UE, como es la transición ecológica, digital y el gasto en defensa. Es inaceptable que el aumento del gasto en defensa sea una prioridad. Además, el discurso europeo sobre la transición ecológica y digital, muy presente en los Fondos Europeos, no es sino un lavado de cara de las políticas para justificar un gran trasvase de renta a las empresas transnacionales y sus proyectos, que poco tienen que ver en realidad con ese discurso genérico.

Esto provocará que la única vía de ajuste posible para cumplir con los objetivos de déficit sea la disminución del gasto social. En ningún apartado del documento de la Comisión se habla sobre el gasto social, por lo que, una vez más, los servicios públicos y las prestaciones sociales serán las grandes perjudicadas a partir de 2024.

### **No se habla de fiscalidad**

El déficit no es más que una resta entre el ingreso y el gasto público. Sin embargo, en ningún momento se habla de los ingresos, ni de una posible reforma fiscal que permita garantizar un nivel de gasto público adecuado.

Cuando se habla de fiscalidad a nivel europeo, siempre se aduce al principio de subsidiariedad. Es decir, que los Estados miembros tienen competencia en esta materia y que no es posible legislar a nivel europeo. Ocurre con el Impuesto de Sociedades, donde algunos países como Irlanda o Países Bajos son paraísos fiscales dentro de la Unión. Sin embargo, sí es posible establecer un límite de gasto público.

### **Acuerdos bilaterales, poca participación democrática**

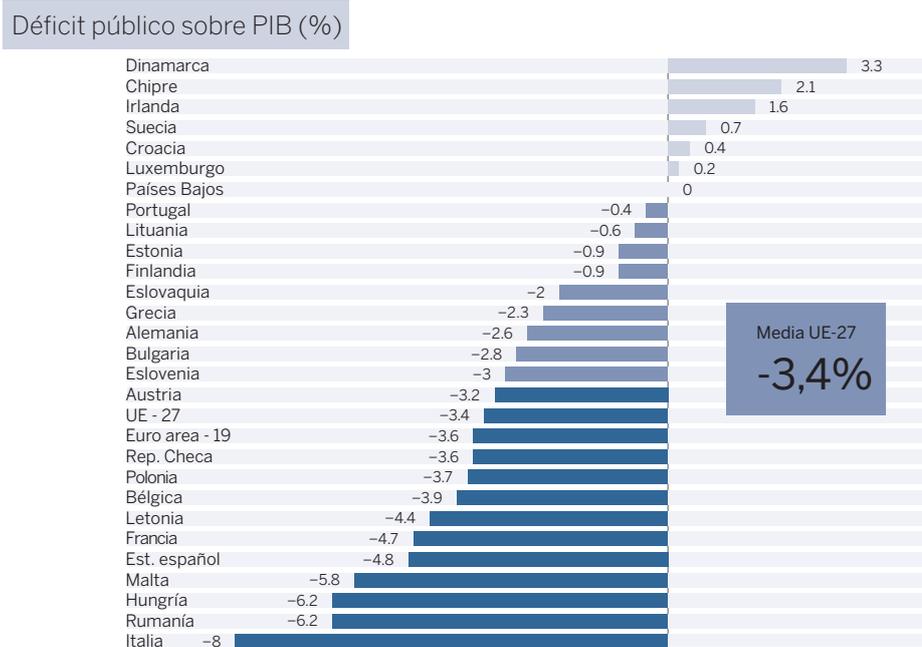
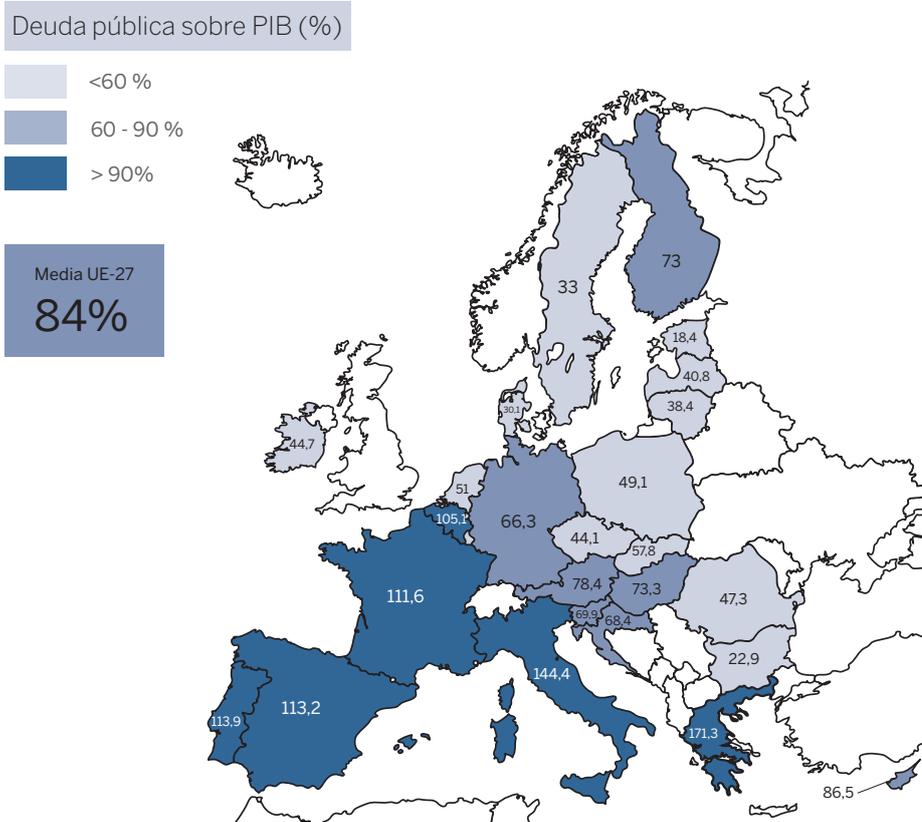
Tal y como ha ocurrido con los fondos NGEU, no se contempla que en los planes nacionales haya más participación que la bilateral entre los Estados y la Comisión. Puede haber un problema de transparencia en la elaboración de los planes, así como en la revisión anual de los informes.

Además, el Consejo Europeo tendrá que ratificar los planes nacionales, por lo que los países denominados halcones tendrán que dar su visto bueno.

## **4. DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y VISIÓN DE LOS HALCONES**

Hemos visto que la propuesta de la Comisión distingue a los países en tres grupos según su nivel de deuda. Después de 4 años sin reglas fiscales, los países han elevado el ratio de deuda pública, por lo que muchos tendrán que elaborar planes nacionales a partir del año 2024, especialmente los que tienen un ratio mayor al 90% del PIB.

## Ratio deuda pública y déficit público sobre PIB en la UE (4T/2022)



Fuente: elaboración del Gabinete de Estudios de ELA a partir de Eurostat

El Estado español, con un ratio del 113,2% es uno de los países con una mayor deuda pública y que tendrá que presentar un plan fiscal. Según el Ministerio de Hacienda, cerró 2022 con un déficit público del 4,8%, muy por encima del 3% que establece el PEC. Por lo tanto, se avecinan años de austeridad y de recortes en los ya mermados servicios públicos.

A pesar de que el nuevo marco tiene un carácter claramente continuista, hay quién cree que se debería más estricto con los países más endeudados. Por ejemplo, los gobiernos de los denominados países frugales (Alemania, Austria, Países Bajos y los países nórdicos), encabezados por Alemania, creen que el nuevo marco no es lo suficientemente restrictivo y que debería haber una mayor disciplina fiscal. Alemania ha pedido que los países muy endeudados tengan que reducir, al menos, un 1% anual su deuda pública.

Sea cual sea el marco, lo cierto es que el Estado español tiene que reducir su deuda pública a la mitad, por lo que a partir de 2024 se comenzarán a aplicar políticas de austeridad que tendrán una incidencia directa en nuestro territorio.

## 5. COMO AFECTA EL MARCO EN HEH

A pesar de que las políticas de la Unión Europea parezcan muy lejanas, las decisiones que se toman en Bruselas tienen un incidencia directa en las políticas de Hego Euskal Herria. En este caso concreto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (reformado o no), así como la poca voluntad política del Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra, han provocado una limitación en los presupuestos durante los años posteriores a la crisis de 2008.

No hay que olvidar que las políticas de austeridad impuestas por Bruselas obligaron a modificar el artículo 135 de la supuestamente inalterable Constitución española para priorizar el pago de la deuda sobre todo lo demás. Y este cambio provocó que se estableciera una regla de gasto en las políticas presupuestarias, que han afectado a todas las instituciones, también a las de Hego Euskal Herria. Es decir, se establecía un tope al aumento del gasto, por lo que no se podía gastar más dinero del establecido incluso cuando los ingresos han sido mayores de los esperados. Prácticamente la misma fórmula que se propone ahora, a través del tope de aumento del "gasto primario neto".

Como hemos visto en el apartado anterior, el Estado español es uno de los que más ratio de deuda pública tiene en toda la Unión, por lo que tendrá que presentar su plan nacional de disminución de deuda. Es decir, se le limitará el gasto en los presupuestos de los próximos años, lo que provocara que ocurra lo mismo en los presupuestos vasco y navarro.

Nos encontramos en una coyuntura en la que los servicios públicos (salud, educación, vivienda,...) y las prestaciones sociales se han visto erosionados. Por lo que a partir del año 2024, vistas las limitaciones impuestas por el control del gasto y la falta de voluntad política, nos podemos encontrar ante otra ofensiva contra lo público.

### 6. CONCLUSIONES

Se acabó la barra libre y después de cuatro años de activación de la cláusula de salvaguardia, en 2024 volverá la disciplina fiscal a aquellos países con unos ratios de deuda elevados. No lo hará con el antiguo PEC, pero tampoco con la nueva propuesta. En 2024 veremos un híbrido de ambos marcos.

Tras la pandemia, parece que las políticas de la UE han cambiado su dirección, después del fracaso de las políticas adoptadas después de la crisis de 2008. Sin embargo, no hay un cambio estructural en ellas, ni un cambio de modelo. Simplemente han mutado hacia un escenario en el que la fricción entre los países del norte y del sur no vaya a más. El nuevo marco de gobernanza económica es un ejemplo de ello.

No cabe duda del carácter continuista de la nueva propuesta. La ampliación de los plazos y los planes nacionales "a la carta" podrían parecer aspectos positivos, pero vienen de la mano de un mayor control de las instituciones europeas. La soberanía de los Estados miembros a la hora de desarrollar sus presupuestos cada vez será más limitada.

Limitar el gasto de los países, pero asegurando ciertas inversiones en materias prioritarias como la transición verde, digital y el gasto militar van a tener como resultante una disminución del gasto en los servicios públicos y en las prestaciones sociales en los próximos años, que se suman a más de una década de recortes. La propuesta de la Comisión no prevé una reforma fiscal a nivel europeo que permita aumentar los ingresos y asegurar un gasto público suficiente.

El Estado español es uno de los países con mayor deuda pública de la UE, por lo que tendrá que presentar su plan nacional fiscal para los próximos años. Esto provocará que se limite el gasto hasta que la deuda se coloque en una senda descendente, con las mismas consecuencias en los presupuestos de la CAPV y Navarra.

Y es que una vez más, tal y como ocurre con los fondos NGEU o la gran mayoría de políticas europeas, los ámbitos de decisión están cada vez más alejados de Hego Euskal Herria. La Comisión Europea controla a los estados y, dentro del estado español, Madrid es quien se encarga de abrir el grifo y de cerrarlo, y las instituciones vascas asimilan este modelo de gobernanza sin rechistar. A partir de 2024, veremos como los presupuestos de la CAPV y Navarra son limitados de nuevo con la regla de gasto, con consecuencias nefastas para nuestros servicios públicos y prestaciones sociales.

