Mesa Fiscalidad europea. Presentación

Actualmente nos encontramos en un periodo de gracia, en el cual las reglas o mecanismos de estabilidad presupuestaria que se establecieron durante la pasada crisis financiera, las que originaron las nefastas políticas de contención del gasto público y de recorte del estado de bienestar en nuestro país, están en suspenso, como resultado de la decisión adoptada por la Comisión Europea durante la pandemia, de activar la "cláusula de salvaguarda", que suspende estas reglas fiscales, dejando para finales de 2022 el momento de tomar la decisión sobre la vuelta a las antiguas políticas de estabilidad presupuestaria, volviendo a la situación inicial y desactivando la cláusula de salvaguarda.

Estamos pues en un momento clave para este debate que proponemos hoy y es por eso por lo que las conclusiones de esta mesa se incorporarán al evento que hemos creado en la Conferencia del Futuro de Europa, para que nuestra voz, la voz de UGT, se oiga en el debate de un nuevo modelo para Europa, nuestras aportaciones de UGT en materia de política fiscal, como ya lo hicimos anteriormente con nuestras conclusiones sobre la jornada laboral semanal de 32 horas.

No hace falta ni una palabra para explicar lo que supone el marco de estabilidad presupuestaria europeo en el que nos hallamos inmersos, basta evocar una frase: NO A LOS RECORTES, que en UGT coreamos y escribimos en las numerosas manifestaciones, pancartas y octavillas que organizamos para oponernos de forma contundente a estas políticas, que desde Europa y con la complacencia del gobierno del partido popular, azotaron nuestro estado del bienestar lo que se tradujo en el mayor incremento de la pobreza y la desigualdad en nuestro país, en el menor plazo de tiempo, a la cabeza del resto de países europeos.

Es cierto que ahora, Europa parece haber aprendido de sus errores y no quiere originar la doble recesión que siguió a la crisis financiera, esto es, la recesión debida a las políticas de estabilidad. En suma, una solución a la crisis que creaba un problema aún mayor en Europa. Es por ello que la solución a la crisis del COVID19 es diametralmente opuesta: los fondos Next- Generation suponen la financiación de las políticas de bienestar social, con incremento por supuesto del déficit de los estados. De ahí la adopción de la "cláusula de salvaguarda" o lo que es lo mismo, la suspensión temporal de estas reglas de estabilidad. Pero el plazo de gracia se acaba y la Comisión tiene que tomar decisiones, de ahí este debate que hoy les presentamos aquí.

Las normas presupuestarias europeas necesitan una revisión. Antes de la crisis, la evaluación del marco presupuestario de la UE a cargo del Consejo Fiscal Europeo (2019) señalaba acertadamente dos problemas principales. En primer lugar, las normas presupuestarias tienden a ser procíclicas: así, tras la crisis financiera de 2008 y 2009, la consolidación presupuestaria se produjo demasiado pronto debido a las abrumadoras dudas, por los nefastos y evidentes efectos sobre las políticas públicas y servicios públicos de los estados miembro, surgidas en relación con la sostenibilidad, y fueron responsables de conducir a la economía europea a una doble recesión. Los recortes de gasto en la UE han tenido como primer objetivo la inversión pública. **Si se compara la tasa media de inversión pública en el período 2015-2019 con la media anterior a la crisis (2005-2009), veinte de los veintisiete Estados miembros experimentaron una disminución de sus tasas, en algunos casos de hasta el 50 %, hasta el punto de que el valor de la masa de capital público, caracterizado por cifras negativas de inversión pública neta, se deterioró entre 2013 y 2017 en la zona del euro.**

La política presupuestaria debería formar parte de un marco de gobernanza a varios niveles y equilibrado más amplio. **En UGT queremos una gobernanza económica orientada a la**

prosperidad, en la que se dé prioridad al bienestar social y económico de las personas para que nadie se quede atrás, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda pública. Por tanto, abogamos por una política económica equilibrada que destaque la importancia de una serie de objetivos políticos fundamentales y les otorgue la misma relevancia, entre ellos el crecimiento sostenible e inclusivo, el pleno empleo, el trabajo digno y las transiciones justas, un reparto equitativo de las rentas y la riqueza, la salud pública y la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad del mercado financiero, la estabilidad de los precios, unas relaciones comerciales equilibradas, una economía social de mercado competitiva y unas finanzas públicas sostenibles. Estos objetivos son coherentes tanto con los objetivos establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea como con los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

El problema es que la pandemia de COVID-19 y ahora la guerra en Ucrania, plantean retos aún más serios al marco presupuestario de la UE: el desplome económico, junto con las medidas políticas para mitigar el impacto social y económico de la pandemia, han provocado aumentos masivos del déficit público y de los niveles de deuda con respecto al PIB en muchos Estados miembros. Respaldando nuestras tesis, como ejemplo, las estimaciones del Consejo Fiscal Europeo muestran que, **si las normas presupuestarias de la UE se activasen sin introducir ningún cambio tras levantar la cláusula general de salvaguardia, la senda prevista de reducción de la ratio de deuda sobrecargaría a algunos Estados miembros, lo que acarrearía importantes consecuencias económicas, sociales y políticas negativas que pondrían en peligro la recuperación económica de la UE.**

La reforma de las normas presupuestarias de la UE no solo es necesaria de cara al objetivo de estabilizar la economía a corto y medio plazo. **También es de vital importancia para financiar la transformación socioecológica de nuestra economía, garantizando el pleno empleo, puestos de trabajo de calidad y transiciones justas.** Para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, se necesita una profunda modernización de la masa de capital. Una economía sostenible requiere una ingente expansión de las inversiones públicas; de lo contrario las economías europeas se enfrentarán a riesgos presupuestarios relacionados con el clima.

Al mismo tiempo, es preciso garantizar la sostenibilidad presupuestaria. **Ya los interlocutores sociales hemos apelado a la Comisión, a través del CES europeo, sobre la necesidad de introducir una regla de oro para la inversión pública en el marco presupuestario de la UE**. Estas exigencias son más válidas ahora con la crisis energética: para que Europa cumpla sus objetivos climáticos y medioambientales de 2030, la Comisión Europea ha calculado recientemente que el déficit global de financiación asciende a unos 470.000 millones EUR al año hasta 2030. Como se ha destacado acertadamente, «movilizar la escala de financiación necesaria será un reto político importante», y es obvio que la inversión pública jugará un papel fundamental, en particular de cara a activar también la inversión privada. La reforma del marco presupuestario de la UE debe tener en cuenta estas cuestiones. **Adaptar las disposiciones de gobernanza económica del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la realidad económica actual es lo que pedimos desde UGT.**

El marco presupuestario de la UE debe reformarse de manera que proteja mejor las inversiones públicas. El efecto multiplicador de la inversión pública es muy elevado, por lo que los recortes en la inversión pública tienen un impacto especialmente negativo en el crecimiento económico y el empleo. Los recortes en la inversión pública en particular, y en el gasto público en general, resultan especialmente perjudiciales en épocas de depresiones económicas y recesiones. Por otra parte, son numerosos los estudios en los que se señala también a la

inversión pública como un factor de impulso del crecimiento a largo plazo. Un aumento a largo plazo de las inversiones públicas también proporciona una base más segura para la planificación del sector privado.

Estos hechos justifican un planteamiento que conceda un trato preferente a las inversiones públicas en lo que respecta a la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestarias de la UE por parte de los Estados miembros. **UGT a través del CES europeo ya ha planteado a la Comisión la propuesta de la «regla de oro»** para las inversiones públicas 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. **Esto significa que las inversiones públicas netas deben excluirse del cálculo de los déficits globales**. Si se implanta esta regla de oro, las inversiones públicas netas también deberían excluirse del techo de gasto público, mientras que los costes de inversión se distribuirían a lo largo de toda la vida útil y no en un período de cuatro años, como ocurre en la actualidad. La inversión pública neta aumenta la masa de capital público o social y aporta beneficios a las generaciones futuras. Las generaciones futuras heredan el servicio de la deuda pública, pero a cambio reciben una masa de capital público correspondiente e incrementada.

La regla de oro hace que las inversiones públicas gocen de trato preferente en el marco presupuestario de la UE. Sin embargo, no exime a los gobiernos de la obligación de justificar los correspondientes proyectos de inversión y obtener mayorías para respaldarlos. En cualquier caso, deben mantenerse la transparencia y la rendición de cuentas ante sus respectivos Parlamentos, también para garantizar que solo se realicen aquellas inversiones públicas que redunden en el bien común.

Para apoyar a los Estados miembros en su camino hacia una economía sostenible e inclusiva no solo es necesario conceder un mayor margen de maniobra presupuestario en determinadas condiciones. Además de esto, se deben promover los incentivos para las reformas. Se debe prestar especial atención a las reformas que favorecen la transición hacia una economía verde y digital y a las reformas que garantizan un aprovechamiento eficaz de los fondos de la UE (como el desarrollo de capacidades técnicas de las administraciones públicas para gestionar los proyectos de inversión, unos sistemas eficaces y abiertos de contratación pública y reformas dirigidas a eliminar otros obstáculos no monetarios a una política de inversión eficaz).

Hacen falta reformas entre otras cuestiones porque el método que aplica la Comisión Europea para el ajuste cíclico resulta opaco y es una fuente de prociclicidad. El método de la Comisión Europea para determinar el equilibrio estructural ha demostrado ser problemático porque la producción potencial calculada está enormemente condicionada por la situación económica actual. En las fases de desaceleración económica, por ejemplo, la producción potencial se revisa a la baja de una forma rápida y brusca, aunque esto no refleje necesariamente las condiciones reales. La revisión a la baja de la producción potencial tiene graves consecuencias para el déficit estructural calculado y las acciones de consolidación establecidas en consonancia. Hacer que el cálculo de la producción potencial sea menos sensible a las fluctuaciones cíclicas puede abrir a los Estados miembros un espacio presupuestario considerable para políticas económicas anticíclicas. Hay que conseguir que las normas presupuestarias de la UE estén más preparadas para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas. El déficit estructural es un concepto que, por los problemas técnicos y la opacidad del concepto, exige que se busquen opciones alternativas.

Para UGT una opción de reforma alternativa consiste en abandonar por completo el difícil y opaco concepto de déficit estructural y, en su lugar, implantar una regla de gasto público en

un marco presupuestario revisado. A diferencia del déficit ajustado en función del ciclo, el gasto público es observable en tiempo real y lo controla directamente el Gobierno. Se debe favorecer la inversión pública separando los presupuestos ordinarios y de inversión y sometiendo únicamente el presupuesto ordinario a límites de crecimiento del gasto nominal. De este modo, el planteamiento de la regla de oro podría combinarse con una regla de gasto.

La combinación propuesta de una regla de gasto y una regla de oro para la inversión pública podría constituir una herramienta eficaz de cara a limitar el gasto público a niveles sostenibles, permitiendo al mismo tiempo el funcionamiento de los factores de estabilización automáticos y posibilitando la adopción de medidas discrecionales por parte de los gobiernos.

UGT acogió favorablemente la activación de la cláusula general de salvaguarda del marco presupuestario en su momento, **pero ahora advertimos del peligro que supone «volver a la normalidad» demasiado rápido,** ya que esto podría originar una contracción que llevaría a los Estados miembros a recortar el gasto para alcanzar los objetivos a medio plazo, como ocurrió después de 2010, provocando una doble recesión. Esto contrarrestaría a su vez el objetivo del programa Next Generation EU y podría desencadenar una nueva recesión. Es por eso que planteamos alternativas y propuestas de cara a la próxima decisión de la Comisión Europea y para garantizar un futuro de crecimiento y bienestar para Europa y para nuestro país. En lugar de una «vuelta» a la situación anterior, UGT recomienda un «giro» hacia un marco de gobernanza económica revisado.

Por último, en UGT creemos que la sostenibilidad de las finanzas públicas depende en gran medida de unos ingresos públicos fiables y de una fiscalidad justa, lo que incluye, por ejemplo, la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva. Además, los nuevos recursos propios de la UE anunciados deben contribuir a fomentar una fiscalidad justa, así como la justicia social y climática. **Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas también requiere transparencia en los ingresos y gastos, una contratación abierta y una participación permanente de la sociedad civil en la supervisión de la gestión de las finanzas públicas.**

Porque además otros grandes retos y desafíos acechan a la economía en la eurozona. La magnitud, en Europa y en el mundo, del fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales es muy importante en términos macroeconómicos. Su dimensión transnacional es clara. **En su realización desempeñan un papel clave los paraísos fiscales, acogiendo y canalizando capitales procedentes de grandes empresas y fortunas personales que han evadido, o eludido, el pago de impuestos, junto con los que proceden de la corrupción política y económica y de las organizaciones de la economía criminal.**

El FMI estima que la evasión fiscal cuesta a los gobiernos unos 3 billones USD al año. El Parlamento Europeo (PE) calcula que en la UE alcanza la cifra de 825.000 millones EUR, y el déficit de recaudación del IVA, en su mayor parte debido al fraude, se eleva a unos 147.000 millones EUR anuales, de los cuales 50.000 millones EUR corresponden al «fraude carrusel» transfronterizo.

La elusión fiscal no siempre supone una violación de la letra de la ley, pero sí de su espíritu. Los paraísos fiscales reciben del orden de 600.000 millones USD al año de la elusión fiscal en el impuesto de sociedades. Las pérdidas de la UE se situarían entre los 160.000 y los 190.000 millones EUR anuales. **La elusión fiscal a través de seis Estados miembros perjudica en 42.800 millones EUR los ingresos fiscales de otros veintidós**. El FMI afirma que el 40 % de la inversión extranjera directa mundial, unos 15 billones USD, se dirige a empresas fantasma (sin ninguna

actividad económica), frecuentemente bajo la forma de holdings que agrupan a las filiales operativas. La mayoría está radicada en cinco países europeos.

Según la ONU, el blanqueo de capitales supone entre el 2 % y el 5 % del PIB mundial. Recientes casos como el del Danske Bank (con una estimación inicial de unos 200. 000 millones EUR), o de Swedbank (37.000 millones EUR) muestran las debilidades de la lucha contra el blanqueo, a pesar de las Directivas y del trabajo de las autoridades de control.

Además del sector financiero, hay otros canales de blanqueo de capitales: mercados de arte, diamantes y metales preciosos; puertos francos, depósitos aduaneros y zonas económicas especiales; etc. Los rápidos cambios tecnológicos proporcionan nuevas vías a través de los activos virtuales y la cadena de bloques (blockchain). Lo mismo cabe decir de los procedimientos de evasión y elusión: lavado de dividendos y cupones por transacciones cum-ex (55.200 millones EUR); la planificación fiscal agresiva; los convenios secretos entre Estados y empresas multinacionales que reducen sustancialmente sus obligaciones fiscales; o los regímenes de concesión de ciudadanía o residencia a extranjeros a cambio de inversión. El comercio electrónico, la economía de las plataformas y la economía digital en general plantean nuevos riesgos de facilitación de los delitos fiscales y de elusión, así como nuevas oportunidades de rastreo y control.

La Comisión Juncker desplegó una actividad muy intensa contra los delitos fiscales y la elusión: 26 iniciativas legislativas y 57 de todo tipo. Contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo destacan dos Directivas, la 4.ª y la 5.ª Directiva contra el blanqueo de capitales (2015 y 2018). La última terminó de transponerse en enero de 2020 y aporta mejoras en la identificación de titulares, intercambio de información y colaboración entre las UIF, así como en la extensión del ámbito de las entidades obligadas, a la vez que introduce el control de las monedas virtuales. **Los resultados prácticos no son en absoluto satisfactorios.**

Es por eso que UGT a través del CES Europeo ha pedido a la Comisión **que se impulse un Pacto europeo para luchar de forma eficaz contra el fraude y la evasión fiscales, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales.** Hacemos un llamamiento a la Comisión Europea para que impulse una iniciativa política que involucre a los gobiernos nacionales y a las demás instituciones europeas en la consecución de este objetivo, promoviendo los consensos necesarios para ello y dando participación a la sociedad civil. La cooperación entre los Estados miembros debería ser el pilar principal del Pacto.

Las instituciones europeas y los Estados miembros tienen que dotarse de los medios financieros y humanos necesarios para una eficaz aplicación de la legislación europea vigente para alcanzar el compromiso de adoptar cuantas nuevas medidas legislativas y administrativas sean necesarias para combatir de una manera efectiva los delitos y malas prácticas fiscales, el blanqueo de capitales y las actividades de los paraísos fiscales. Para ello hay que realizar una evaluación permanente de los resultados de la aplicación de cada medida, con el seguimiento de los agentes sociales.

Además de los paraísos fiscales les hablaremos hoy de imposición pues UGT considera imprescindible el compromiso de los Estados miembros para poner fin a las formas injustas y perjudiciales de competencia fiscal entre estados miembro, que en definitiva permiten que las multinacionales se aprovechen y exploten el factor trabajo en unos estados mientras crean riqueza en otro estados, perpetuando y consagrando las desigualdades existentes entre los estados miembro, impidiendo de facto la cohesión europea y la eficacia de las políticas y los fondos dedicados a ella.