

La reactivación del PEC y el falaz debate sobre el grado óptimo de intervención estatal.

El papel de la teoría en el debate sobre la intervención estatal

Recientemente, la Comisión Europea (CE) ha anunciado su intención de desactivar la cláusula de escape mediante la que la aplicación de las normas fiscales comunitarias ha quedado neutralizada durante los últimos años. El pasado 8 de marzo publicaba unas orientaciones en materia de política fiscal en las que proclamaba su intención de acabar con la suspensión temporal de las reglas fiscales, justificando esta decisión en el convencimiento de haber evitado la recesión¹. Este anuncio ha vuelto a avivar el debate, político y académico, acerca de si se puede alcanzar una gestión más eficiente del capitalismo con una mayor o menor intervención del Estado. Sin embargo, atendiendo al papel que las autoridades públicas cumplen bajo la lógica de acumulación capitalista y, concretamente, el verdadero significado del proceso de integración, se puede comprender que se trata de un debate hueco.

¿Cuál es el motivo por el que la disciplina fiscal se ha erigido como uno de los pilares constitutivos del proceso de integración en Europa? Se pretende respaldar su sacralización como el resultado lógico de sesudas teorías económicas. Concretamente, en el caso que aquí nos ocupa, además de la defensa infundada de la superioridad de la gestión privada de los recursos sobre la pública en términos de eficiencia, se suelen esgrimir los riesgos de desplazamiento que genera la deuda pública en los mercados financieros (efecto *crowd-out*) y la teoría de la elección pública, para argumentar que las decisiones de política económica se adoptan exclusivamente atendiendo a criterios de corte electoralista. También se alude al impacto negativo que puede tener sobre el consumo privado una presión impositiva elevada.

No obstante, bajo la pretensión de justificar teóricamente la necesidad de aplicar ciertas medidas de política económica, late el conflicto básico entre capital y trabajo. Y el capital no muestra lealtad a ningún principio teórico, sino al proceso de incesante valorización que lo define. Realmente, la disciplina fiscal representa uno de los resortes que se activaron con el objetivo de desplegar una estrategia de contención salarial a través de la moneda única.

El euro y las finanzas públicas

Concretamente, dos de los denominados criterios de convergencia que los Estados miembros tienen que cumplir para acceder al club del euro hacen referencia al denominado saneamiento de las cuentas públicas: por una parte, no mantener un déficit público superior al 3% del PIB y, por otra, que los niveles de deuda pública queden por debajo del 60% del PIB².

Una vez que la moneda única se convierte en una realidad, del conjunto de requisitos de entrada, solo los relativos a las cuestiones fiscales quedaban fuera del dominio directo de instituciones supranacionales. Tanto el tipo de cambio, como los tipos de interés y la tasa de inflación, bajo la perspectiva de que su trayectoria queda determinada fundamentalmente por la gestión de la política monetaria, pasaban a ser responsabilidad

1 CE: "Fiscal policy guidance for 2024", COM (2023) 141 final (8/mar/23). Se pueden consultar en: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf (revisado en abril de 2023).

2 Los criterios de convergencia siguen vigentes para todos aquellos países pertenecientes a la Unión Europea que aún no han adoptado la moneda común. Todos ellos están obligados a incorporarse al euro una vez que los cumplan, salvo Dinamarca, que negoció una cláusula excepcional para quedar eximida de esta obligación.

directa de la CE y del Banco Central Europeo (BCE). Sin embargo, las finanzas públicas seguían quedando en manos de las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias temían que los Estados relajasen la disciplina fiscal una vez que hubieran adoptado la moneda única. De ahí que se lanzara en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (*sic*)³ para dotar de permanencia a los criterios fiscales.

El PEC contempla, además, un procedimiento sancionador para aquellos países que se saltaran las normas fiscales, definiendo una serie de parámetros para cuantificar la penalización. Sin embargo, se revisa en el año 2005 a efectos de relajar el marco de aplicación de medidas sancionadoras, una vez que la economía alemana supera los límites establecidos durante los años precedentes. Concretamente, se reformula el cómputo del déficit público que se tiene en cuenta para valorar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del PEC, dejando fuera del cálculo algunas partidas del gasto público, y se amplía el plazo de aplicación de medidas correctoras.

Tras el estallido de la crisis del euro, se vuelve a reformar el PEC en el año 2011, en este caso para reforzarlo. A través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) los Estados miembros asumen la obligación de mantener el déficit estructural por debajo del nivel que representa el 0,5% del PIB, así como de incrustar en la normativa de rango constitucional estas normas fiscales⁴. Además, otro mecanismo usado para constreñir aún más el margen del que disponen los Estados miembros para diseñar su política económica ha sido el Semestre Europeo. Para legitimar su aplicación se ha aludido a la necesidad de reforzar la gobernanza de las instituciones comunitarias. Tanto las principales reformas estructurales como las políticas presupuestarias públicas deben contar con el visto bueno de la Comisión Europea antes de ejecutarlas⁵. Además de las orientaciones generales de política económica que emite el Consejo, la CE lanza directrices específicas que deben ser atendidas por cada país.

La disciplina fiscal como herramienta de sometimiento de los salarios

Además de aclarar el proceso mediante el que se ha materializado la disciplina fiscal en la UE, conviene preguntarse por su significado. ¿Cuáles son los motivos por los que las instituciones comunitarias han impulsado esta vía particular de saneamiento fiscal? Para ello, conviene mantener una perspectiva global sobre la función que cumple el proceso de integración monetaria: el euro ha resultado funcional para el capital de cara a subyugar a las rentas salariales y promover la restauración de las condiciones de rentabilidad.

Concretamente, para comprender de qué manera ha influido este régimen fiscal sobre las rentas del trabajo es necesario aclarar que el salario no se agota con la contraprestación directa que el trabajador recibe a cambio de su fuerza de trabajo. Indirectamente, los trabajadores reciben un conjunto de bienes y servicios provistos por las autoridades fuera del ámbito mercantil, que también debe ser considerado como un componente más del salario (sanidad, educación, etc.). En tercer lugar, hay un componente del salario que el trabajador recibe en diferido, ante la aparición de ciertas contingencias, siendo las más habituales que se vea inmerso en una situación de desempleo o se jubile.

3 Originalmente se concibe con el nombre de *Pacto de Estabilidad*. El segundo término se añade como resultado de la presión del Gobierno francés, aunque su inclusión responde a la pretensión de otorgarle una mayor legitimidad frente a los agentes sociales y únicamente implica una alteración formal, sin reflejo real en su contenido.

4 La firma de este tratado explica la reforma que sufre la Constitución Española (artículo 135) durante el mes de agosto de 2011, apoyada por los dos principales partidos del arco parlamentario español, Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Partido Popular (PP).

5 Uno de los casos más notorios fue el rechazo por parte de la CE a los presupuestos generales presentados por parte del gobierno italiano encabezado por Giuseppe Conte en 2018.

Las medidas instauradas para alcanzar los límites de endeudamiento público han afectado de lleno a estos componentes del salario. Por un lado, mediante la puesta en marcha de los programas de privatización requeridos por el mercado único se ha deteriorado el componente indirecto del salario. Por otro lado, bajo el discurso de la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se ha erosionado el componente diferido. Las reformas aplicadas sobre los sistemas de protección social, fundamentalmente, pensiones de jubilación y prestaciones por desempleo, se sustentaron en dos ejes: dificultar el acceso a ellas y reducir su cuantía. De este modo queda esclarecido el vínculo entre la disciplina fiscal requerida por las instituciones comunitarias y el proceso de ajuste salarial implementado en las economías europeas durante las últimas décadas.

Conviene recordar, además, que este proceso de saneamiento de las cuentas públicas ha tenido lugar en un contexto en el que, como consecuencia de la libre movilidad de capitales que implica el mercado único, los Estados miembros quedaron sometidos a una carrera competitiva para ofrecer un marco fiscal estimulante para el capital, a efectos de que las economías nacionales resultasen atractivas para el capital internacional y retener aquel de carácter local. De este modo, al aliviar la carga fiscal al capital, se tuvieron que aplicar reformas impositivas que exigieron un mayor esfuerzo contributivo a las rentas salariales.

La suspensión temporal del PEC

Tras el estallido de la crisis vinculada a la pandemia, se suspende temporalmente la aplicación del PEC. De este modo, más allá de la respuesta directa que las instituciones supranacionales ponen en marcha, materializada en los fondos Next Generation UE, facilitan el diseño de estímulos fiscales por parte de los Estados miembros. ¿Por qué se relajan las normas fiscales durante este periodo? La reorientación en la actuación de las instituciones comunitarias, ¿se corresponde con una mayor sensibilidad frente a la situación de los trabajadores europeos? ¿Obedece a nuevos enfoques teóricos que permiten una comprensión más certera de la realidad socioeconómica?

Ni mucho menos es así. Durante estos años, desde una perspectiva puramente pragmática, los Estados se vieron obligados a activar diferentes medidas de política económica para evitar el hundimiento de la acumulación. De aquí que se requiriese la intervención del Estado para sostener ciertos niveles de demanda agregada (a través de medidas de carácter asistencial sobre la clase trabajadora) así como de socialización de pérdidas de índole privada (por ejemplo, mediante políticas como los ERTes). Esto no es novedoso: durante la crisis del euro, el blindaje de la disciplina fiscal se produce tras el rescate financiero, funcional para evitar pérdidas al capital y responsable en última instancia del deterioro de las finanzas públicas. Por todo ello, se entiende que el debate acerca del grado óptimo de intervención en los mercados es falaz: bajo el orden capitalista, el Estado no es un agente neutral, sino que actúa sistemáticamente en defensa del capital, intentando preservar a toda costa la acumulación.

Inicialmente, el PEC se debería haber restaurado al inicio del presente año, pero, ante el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, se postergó un año más su reactivación. En noviembre del 2022 la CE prepara el terreno para tumbar la cláusula de escape mediante la que se exime temporalmente a los Estados miembros de aplicar los requerimientos del PEC, lanzando una propuesta para reformar las reglas fiscales.⁶ Su contenido no tiene desperdicio porque, tras justificar la necesidad de volver a la senda de la prudencia fiscal, se señala cuáles han de ser las prioridades de los presupuestos públicos. ¿Gasto social

⁶ CE: "Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework", COM(2022) 583 final (9/nov/22).

para mejorar el bienestar de los ciudadanos europeos? Ni mucho menos: se destaca, entre otras, la necesidad de reforzar el gasto en defensa. De este modo, se define un marco de actuación de los Estados ajustado a las necesidades del capital, en un intento cada vez más desesperado de recomponer las condiciones de rentabilidad. Así, la ilusión de alcanzar un escudo social que blinde los derechos de los trabajadores se convierte en una quimera.

Por último, en el marco definido por el Semestre Europeo, se han publicado recientemente las directrices que han de guiar las políticas fiscales definidas por los Estados miembros, en las que se ratifica el compromiso de reactivar el PEC a partir del próximo año.

Conclusión: gastos militares y ajuste salarial

Con base en todo ello, se puede deducir el impacto que tendrá esta medida sobre la clase trabajadora en Europa: atenazar aún más sus condiciones de vida. Mientras, la UE blindada el compromiso adquirido con la OTAN para que el gasto en defensa alcance el 2% del PIB⁷, reflejando así el verdadero carácter del proyecto de integración, alineado junto al capital frente a los intereses de la mayoría de la población. No es verdad que una estrategia de desarrollo sostenible requiera unas finanzas públicas saneadas. La disciplina fiscal que encarna el PEC únicamente refleja las necesidades de la sacrosanta rentabilidad. Y, mientras que la lógica de crecimiento queda subordinada a ella, será inviable poner sobre la mesa un proyecto de progreso social para la clase trabajadora en Europa.

⁷ Por ejemplo, en el caso español, el Gobierno ha aprobado unos presupuestos en los que la partida que experimenta un crecimiento más intenso (hasta del 26%) es el gasto militar.