



POSICIÓN

**CULMINAR Y
REEQUILIBRAR LA
UNIÓN ECONÓMICA Y
MONETARIA, UNA
SOLICITUD
DEMOCRÁTICA**

*LA SALIDA DE LA CRISIS - UN MODELO
ECONÓMICO MEJOR PARA EUROPA*

Una unión económica que te sirva

Fecha:

30/04/2015



Grupo de la Alianza Progresista de
Socialistas & Demócratas
En el Parlamento Europeo

Parlamento Europeo
Rue Wiertz 60
B-1047 Bruxelles
T +32 2 284 2111
F +32 2 230 6664
www.socialistsanddemocrats.eu

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| 1 Un trabajo sin terminar..... | 5 |
| 2 Propuestas para una unión económica y monetaria democrática, sostenible, cohesiva y competitiva..... | 7 |
| 2.1 Ofensiva democrática | 7 |
| 2.2 Coordinación de política económica más estrecha y mejor combinación de políticas macroeconómicas | 10 |
| 2.3 Un programa progresista de inversión transformador y reformas estructurales socialmente equilibradas..... | 12 |
| 2.4 Normas sociales comunes y fundamentales y normas para evitar una carrera social descendente..... | 14 |
| 2.5 Desarrollo de una capacidad contributiva integral de la UEM | 15 |
| 2.5.1 Un instrumento presupuestario para abordar las crisis asimétricas. | 17 |
| 2.5.2 Un nuevo programa para impulsar la convergencia estructural..... | 19 |
| Conclusión..... | 19 |

«¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar —

dijo el Gato.

No me importa mucho el sitio...

—dijo Alicia. Entonces

tampoco importa mucho el

camino que tomes —dijo el

Gato.

... siempre que llegue a alguna parte —

añadió Alicia como explicación. ¡Oh, siempre

llegarás a alguna parte —aseguró el Gato—,

si caminas lo suficiente!

(Alicia en el País de las Maravillas, Lewis Carroll)

INTRODUCCIÓN

En el presente documento de opinión, el Grupo de Socialistas y Demócratas solicita una gran revisión de la Unión Económica y Monetaria de la Unión. Contribuye a identificar, y a definir, por qué y cómo la UEM debe evolucionar desde el futuro próximo al más lejano.

La zona del euro no ha logrado proporcionar sus principales objetivos a la Unión Europea en lo que respecta a crecimiento sostenible, empleo, progreso social, cohesión y estabilidad.

Los defectos del diseño inicial de la divisa única han hecho que los efectos de la crisis económica global sean más profundos y duraderos, generando enormes costes económicos, sufrimiento social y tensiones políticas dentro y entre los Estados miembros.

Este documento de posición sostiene que sin una gran reforma, cuyo objeto sea la culminación de la UEM, ni se superará convenientemente la crisis, ni la UE logrará su necesaria transformación en un modelo de crecimiento democrático, sostenible, cohesivo y competitivo, sin el que en última instancia no podrá salvaguardar ni

reforzar sus valores y normas democráticos y sociales en un mundo cada vez más competitivo y que cambia rápidamente. Para garantizar la sostenibilidad de la UEM a largo plazo, el proceso de reforma de la UEM también debe implicar el relanzamiento de un proceso dinámico de convergencia estructural entre sus países miembros y regiones dentro de un Mercado Único inclusivo y competitivo.

Esta reforma de la UEM debe abordar sus defectos y debilidades inherentes de forma directa, a través de un cambio político, económico y social valiente e inteligente. Entre las principales propuestas del Grupo de Socialistas y Demócratas se encuentran:

1. Un importante salto cualitativo en los procesos de toma de decisiones democráticas.
2. Una coordinación de políticas económicas más estrecha y el desarrollo de una política económica de la UEM basada en un enfoque verdaderamente conjunto respecto a la política fiscal global de la zona del euro, en particular para tener en cuenta de manera apropiada el impacto de la política fiscal global de la UEM sobre la demanda doméstica de la zona del euro y sus recursos financieros, considerada como una condición necesaria para una mejor combinación de políticas macroeconómicas, que permita la gestión adecuada de la demanda agregada y medidas claras que reduzcan las desigualdades sociales y de género.
3. Supervisión equilibrada de las cuentas corrientes nacionales a fin de abordar tanto déficits como superávits a través de recomendaciones específicas para cada país de manera que se apoye la convergencia estructural.
4. Un programa de crecimiento progresista que combine una mayor inversión y reformas estructurales socialmente equilibradas.
5. Normas sociales fundamentales comunes y una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades para evitar una carrera descendente social y fiscal entre países.
6. Una capacidad contributiva de la UEM, que incluya recursos propios y un mecanismo de préstamo con dos objetivos principales:
 - A. Ofrecer un instrumento personalizado para mejorar la absorción de las crisis económicas propias de cada país.
 - B. Fomentar la inversión social, contribuyendo a recuperar la convergencia estructural entre los miembros de la zona del euro durante la fase de salida de la crisis.

El Grupo de Socialistas y Demócratas pide a los Presidentes de la Comisión Europea, la Cumbre de la Zona del Euro, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo que presenten un informe sobre la culminación de la UEM al Consejo Europeo, en el que aborden abiertamente los grandes retos que tenemos por delante, y hacerlo con la plena participación del Presidente del Parlamento Europeo. El informe de estos cinco Presidentes debe proporcionar una hoja de ruta integral y de gran alcance para la culminación gradual de la UEM, con propuestas claras para reformas más inmediatas y para cambios a largo plazo, incluidos los cambios que exigirán una reforma de los actuales Tratados.

También solicita al Consejo Europeo que se comprometa a un proceso democrático para llevar a cabo la revisión de la actual UEM, como se describe en este documento de posición. No se escatimarán esfuerzos durante los próximos meses para impulsar este programa ambicioso y de reforma necesaria.

1 UN TRABAJO SIN TERMINAR

La UE en su conjunto se enfrenta a una realidad que no se puede negar, la Unión Económica y Monetaria hasta el momento no ha logrado alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado de la Unión Europea: crecimiento sostenible y equilibrado y estabilidad de precios, pleno empleo y progreso social, y cohesión económica, social y territorial.

Esto se ha sufrido en particular durante la crisis.

Después de que el Plan Europeo de Recuperación Económica inicial de 2008-9 se sustituyera por una combinación de políticas de austeridad y devaluación interna, una segunda recesión golpeó a la mayor parte de la zona del euro desde 2011 en adelante, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración se dispararon a niveles sin precedentes, los salarios y sistemas de negociación colectiva se ven gravemente amenazados, uno de cada cuatro europeos está en peligro de pobreza o exclusión social, siendo las mujeres las más afectadas, las desigualdades han aumentado, los grupos de salarios más bajos están expuestos a la inseguridad económica, las inversiones cayeron en casi el 20 % desde los niveles previos a la crisis, la relación entre la deuda y el PIB ha empeorado en muchos países y la zona del euro está al borde de la deflación.

Las divergencias internas de la zona del euro aumentaron con la crisis financiera y el proceso de convergencia económica y social que había caracterizado la integración europea durante décadas ha dado marcha atrás.

Esto ya se está traduciendo en graves tensiones y riesgos políticos, a medida que las fuerzas políticas extremas y antieuropeas están cobrando mucho terreno en varios Estados miembros.

Lamentablemente, nada de esto ha terminado aún.

La leve recuperación impulsada principalmente por los bajos precios del petróleo y las políticas monetarias expansionistas sigue siendo frágil, persisten los riesgos deflacionistas, las empresas y los hogares luchan para pagar viejas deudas y la relación de deuda soberana y PIB es probable que disminuya muy lentamente, mientras que las políticas presupuestarias nacionales seguirán siendo muy limitadas. La zona del euro se enfrenta a un grave riesgo de estancamiento secular, con un crecimiento nominal por debajo del 2 por ciento durante 5 a 10 años. No es probable que la zona del euro sobreviva a tal década de estilo japonés porque los procesos de ajuste necesarios en los países en crisis llevarían más tiempo en un entorno de este tipo de lo que sería política, social y económicamente soportable.

Durante la crisis, la UE y la zona del euro han acumulado enormes costes económicos y sociales, incluidas formas adicionales de macroeconomía y desequilibrios sociales y de género, que ahora se deben abordar íntegramente. Esto no será posible sin la culminación de la UEM.

La crisis ha puesto de manifiesto las deficiencias estructurales de la construcción política e institucional de la zona del euro, que data de los orígenes de la UEM a principios de los 90.

Se han identificado grandes defectos desde hace muchos años, tales como su dimensión democrática limitada, la debilidad de su coordinación de política económica (a pesar de los procesos políticos cada vez más complejos y jurídicamente vinculantes) o la falta de una capacidad contributiva anticíclica para afrontar las crisis asimétricas. La dependencia excesiva de un sistema basado excesivamente en normas ha limitado la capacidad de la zona del euro para gestionar su crisis económica y dificultado el surgimiento de la formulación de políticas real y común. En consecuencia, el informe de los cuatro Presidentes «Hacia una auténtica unión económica y monetaria» de diciembre de 2012 formulaba la necesidad de una unión

bancaria, presupuestaria, económica y política. Sin embargo, la falta de voluntad política y el predominio de las identidades nacionales sobre la crisis de la zona del euro hasta ahora han impedido que la adecuada reforma de la UEM se llevara a cabo.

Cuando llegó la crisis financiera global, la zona del euro simplemente no estaba preparada para solucionarlo de manera efectiva, y la crisis de deuda soberana la llevó al límite de su subsistencia.

Los gobiernos han respondido a esta crisis de forma paulatina, a través de varias iniciativas específicas de la UEM y otras a escala de la UE. Esto, en particular trajo consigo el lanzamiento de mecanismos de estabilización financiera, incluido el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el proceso del Semestre Europeo, la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Tratado intergubernamental sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, los paquetes legislativos sobre supervisión presupuestaria, un nuevo procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, la unión bancaria, la importante y reciente aclaración de la flexibilidad inherente del PEC, varias políticas monetarias no convencionales aplicadas por el BCE o el recientemente propuesto Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

Estos cambios ahora deben completarse con varias reformas importantes respecto a la forma de funcionar de la UEM, sobre cómo se toman las decisiones y se aplican, con qué instrumentos, y acompañadas de qué conceptos políticos. La zona del euro ahora, de una vez por todas, debe pasar de los instrumentos ad hoc y de los fondos creados en situaciones de urgencia a un marco estructural e institucional coherente dotado de los recursos adecuados y legitimidad democrática.

2 PROPUESTAS PARA UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEMOCRÁTICA, SOSTENIBLE, COHESIVA Y COMPETITIVA

A fin de alcanzar los objetivos fundamentales del Tratado, la UEM tiene que reformar su arquitectura y su sistema de gobernanza de la manera siguiente:

2.1 Ofensiva democrática

Más democracia a escala europea:

- ✓ El Parlamento Europeo y el Consejo deben, además del necesario cambio del Tratado, decidir conjuntamente sobre las recomendaciones políticas contenidas en la Encuesta Anual sobre el Crecimiento y en las Directrices integradas para las políticas económicas y de empleo, que deben fusionarse en un paquete de propuestas políticas anuales.
- ✓ Hasta que se logre esto, se debe llegar a un Acuerdo Interinstitucional sobre una mejor gobernanza socioeconómica a finales del 2015, con el fin de reforzar rápidamente la legitimidad y control parlamentarios
- ✓ El papel de la Comisión Europea en el Eurogrupo de ministros de economía debe fortalecerse y reforzar su responsabilidad frente al Parlamento Europeo
- ✓ El Mecanismo Europeo de Estabilidad debe convertirse en un instrumento de la Unión que haga uso de procedimientos de toma de decisiones en consonancia con principios democráticos europeos y más adelante integrarse en el Tratado

Más democracia a nivel nacional:

- ✓ Los informes sobre países de la Comisión deben debatirse minuciosamente en los parlamentos nacionales.
- ✓ Los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad y convergencia deben debatirse, modificarse y adoptarse en todos los parlamentos nacionales

Resulta indispensable una dimensión democrática europea y nacional más fuerte para proteger la sólida legitimidad política de la formulación de políticas de la UEM. El planteamiento para la toma de decisiones actual no es viable y, si sigue tal cual es, acabará poniendo en peligro la supervivencia política misma de la zona del euro. Asimismo, es impensable desarrollar nuevos instrumentos de UEM y profundizar los procesos de gobernanza sin progreso democrático. Resulta igualmente indispensable una legitimidad democrática más sólida a fin de reforzar la efectividad de la aplicación de políticas sobre el terreno, en particular respecto a las reformas estructurales. No obstante, esto no exige nuevas instituciones, sobre todo a nivel parlamentario, sino que debe facilitarse a través de la realización de la pertenencia a la UEM de todos los Estados miembros jurídicamente comprometidos a unirse dentro de un calendario claro y transparente y fuera de él.

La coordinación política de la UEM debe legitimarse democráticamente en el futuro a través del proceso del Semestre Europeo:

1. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión debe presentarse al principio del semestre junto con las directrices integradas (DI) para las políticas económicas y de empleo. Este paquete político para toda la UE, que se centra en los programas de reforma nacionales y establece las bases para recomendaciones específicas para país, solo se puede hacer democrática y completamente legítimo a escala europea a través del procedimiento de codecisión, en el que participan tanto el Parlamento Europeo como el Consejo en igualdad de condiciones. Sin embargo, esto exige un cambio del Tratado y, por tanto, no puede lograrse en estos momentos. Por ello, las tres instituciones europeas deben llegar sin demora un Acuerdo Interinstitucional sobre una mejor gobernanza socioeconómica, en particular a fin de garantizar el debido respeto de las opiniones políticas de Parlamento sobre el paquete del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y las directrices integradas.
2. También se debe alcanzar una potente legitimidad democrática adicional a nivel nacional. Todos los gobiernos nacionales deben garantizar que sus programas nacionales de reformas y programas de estabilidad y convergencia se debaten, modifican y adoptan debidamente en sus parlamentos nacionales de conformidad con los procedimientos nacionales adecuados. Los informes sobre países de la Comisión también deben debatirse minuciosamente con los parlamentos nacionales e interlocutores sociales antes de que la Comisión proponga recomendaciones específicas para país (REP).
3. Dentro de los Tratados actuales, el papel de la Comisión Europea también debe reforzarse y los procesos políticos interinstitucionales deben racionalizarse de este modo en el Eurogrupo, dotando al comisario europeo competente de un papel más central y formal en este grupo, por ejemplo como coordinador del Eurogrupo junto a su presidente. Esto debe ir acompañado de una responsabilidad completa de ambos frente al Parlamento Europeo. Estos elementos deben establecerse en el Acuerdo Interinstitucional antes mencionado.

Por último, pero no menos importante, el Mecanismo Europeo de Estabilidad debe reintroducirse en el marco normativo de la UE y posteriormente debe integrarse en

el Tratado. Esto también implica una reestructuración de su procedimiento de toma de decisiones en consonancia con los principios democráticos de la UE, tal como en el caso del Banco Central Europeo.

Más allá de la dimensión parlamentaria, la democracia dentro de la UEM también debe reforzarse más ampliamente a través de un mejor diálogo social sobre los problemas de la zona del euro, como se desarrolló en el apartado 2.4.

2.2 Coordinación de política económica más estrecha y mejor combinación de políticas macroeconómicas

- ✓ Una combinación de políticas macroeconómicas impulsadas por la demanda para salir de la crisis y afrontar los riesgos deflacionistas
- ✓ Un objetivo anual para la política fiscal global de la zona del euro, teniendo plenamente en cuenta la política monetaria global del BCE y la situación económica de la zona del euro en su conjunto y en sus economías nacionales, para guiar una coordinación económica más profunda y contribuciones macroeconómicas adecuadas de todos los Estados miembros respecto al crecimiento común
- ✓ Un uso efectivo e integral del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, en particular para abordar los excesivos déficits y superávits por cuenta corriente con igual determinación
- ✓ Gestión de la deuda de la zona del euro orientada a la estabilidad y el crecimiento centrándose en la sostenibilidad a largo plazo

Son necesarios cambios en la combinación de políticas macroeconómicas de la zona del euro con el fin de reforzar la recuperación a corto plazo y evitar la deflación. En particular, la demanda interna sigue baja, como demuestran la inflación próxima a cero y el elevado desempleo. La deficiente demanda está vinculada al aumento de desigualdades de ingresos y a la reducción de la parte correspondiente a los salarios en el resultado total durante las últimas dos décadas, así como al debilitamiento sustancial de los estabilizadores automáticos nacionales desde 2010. La demanda debe, por tanto, estimularse a través de una política presupuestaria más progresista (con un tratamiento más favorable a los grupos de ingresos más bajos) y mediante aumentos salariales continuos en los países de elevados superávits, contribuyendo a reforzar la confianza del consumidor.

La demanda agregada y la reducción de las desigualdades sociales y de género deben ser el cuarto pilar que se añada al «triángulo virtuoso» de responsabilidad presupuestaria, reformas estructurales e inversión, propuestas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión para 2015. Esto debe incluir una dimensión de igualdad de género dentro de este estudio y de las pertinentes recomendaciones específicas por país.

Es más, como enfatizaba también el informe del Parlamento de 2015 sobre la revisión del marco de gobernanza económica, debe profundizarse más aún en la coordinación de política económica a fin de garantizar que todos los países de la zona del euro contribuyen al ajuste y convergencia macroeconómicos, incluidos los que tienen más margen presupuestario de maniobra y pueden permitirse aplicar políticas presupuestarias más expansionistas dados sus extremadamente bajos costes de empréstitos. La Comisión debe, por tanto, proponer un objetivo para la política fiscal global de la zona del euro y su composición por país en sus recomendaciones anuales a la zona del euro, que deberá debatir el Eurogrupo y aprobar el Consejo y el Parlamento Europeo en virtud del procedimiento legislativo ordinario.

Una coordinación económica más estrecha va más allá de la política presupuestaria y de la gestión de la demanda. La crisis financiera está estrechamente relacionada con los insostenibles desequilibrios macroeconómicos dentro de la zona del euro, en particular el exceso de ahorro y la inversión especulativa. Por consiguiente, los déficits y superávits en las balanzas de cuentas corrientes deben vigilarse estrechamente, tratarse con la misma seriedad, y han de formularse medidas correctivas en ambos ámbitos en las pertinentes recomendaciones específicas por país.

Una combinación de políticas macroeconómicas mejor no se logrará sin un nuevo planteamiento de la gestión de la deuda de la zona del euro orientada a la estabilidad y al crecimiento, centrándose en la sostenibilidad a largo plazo, al tiempo que se evitan riesgos de daños morales. En primer lugar, esto exigirá un marco macroeconómico más favorable integrado por un mayor crecimiento, una inflación limitada y una estabilidad financiera que genere los tipos de interés más bajos posibles, en el que el BCE desempeñará un papel esencial. Dentro de dicho marco, un nuevo planteamiento de gestión de la deuda debería ir acompañado de:

1. Un mecanismo europeo de préstamo a largo plazo para inversiones importantes correspondientes a las prioridades de la UE y de la UEM.

2. Un enfoque más sensible a los ciclos respecto a la reducción de la deuda del que está establecido actualmente en el Pacto Presupuestario (norma de la deuda), que puede incluir la posibilidad de préstamos a corto plazo.
3. Una amortización limitada y estrictamente enmarcada de algunas deudas públicas existentes. Con el fin de unirse a dicho plan de amortización de la forma más ordenada posible, los Estados miembros podrían suscribirse a un «plan de sostenibilidad de la deuda» integrado dentro de sus programas de estabilidad y crecimiento nacionales.

2.3 Un programa progresista de inversión transformador y reformas estructurales socialmente equilibradas

- ✓ Una política de inversión transformadora sostenida para la innovación, el crecimiento y el empleo
- ✓ Un programa de reforma estructural progresista combinado con inversiones en el marco de una Estrategia Europa 2020 reforzada y un mercado único inclusivo y competitivo

Con el fin de apoyar un crecimiento más fuerte y verdaderamente sostenible eliminando la brecha de producción y logrando una creación de empleo masiva y de calidad en los próximos años, la UE y la UEM deben desarrollar una política de inversión sostenida y transformadora tanto a escala europea como nacional.

Se están logrando algunos avances actualmente en esta dirección a través del próximo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y a través de la reciente comunicación de la Comisión sobre hacer el mejor uso de la flexibilidad dentro de las normas existentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

No obstante, estas soluciones por sí solas no eliminarán la brecha de inversión europea. La inversión necesaria en los próximos años se estima en unos 1,5 billones de euros justo hasta 2020, en particular en infraestructuras y sistemas de redes en transporte, energía y banda ancha, a fin de cambiar la economía europea hacia un nuevo modelo de crecimiento competitivo. Será necesaria una inversión social adicional significativa junto con, en especial en el ámbito educativo, formación profesional y sistemas de aprendizaje permanente, incluidas habilidades informáticas y nuevas áreas de crecimiento. Alcanzar esos elevados niveles de inversión exigirá un importante aumento sostenido de los niveles de inversión privada y pública en

coyunturas económicas favorables y desfavorables, más allá de la capacidad actual del FEIE. Esto debe coordinarse de una manera más adecuada a nivel de la UEM y europeo, al objeto de guiar los flujos de inversión pública nacionales de manera suficiente hacia los objetivos europeos y fomentar sinergias y explotar efectos positivos indirectos. Más allá del medio plazo, como se detalla en el apartado 2.5, una capacidad contributiva de la UEM, incluida una línea de crédito, podría complementar la inversión europea, como un añadido o integrada en un FEIE evolucionado.

La próxima revisión a medio plazo de la Estrategia Europa 2020 debe contribuir al proceso de culminación de la UEM ayudando a redirigir las reformas estructurales de la reducción de costes laborales a una competitividad basada en factores como la innovación, la eficiencia de recursos, la reindustrialización sostenible, un mercado único que funcione bien y la cohesión social. También debe enfatizar el vínculo entre las reformas estructurales y las inversiones favorables al crecimiento. Los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 deben volver a confirmarse en 2015 y poder ser aplicables en el próximo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y directrices integradas. Los programas nacionales de reformas para 2016 deben a su vez identificar claramente a través de qué reformas y de qué recursos presupuestarios se alcanza cada objetivo nacional de la Estrategia Europa 2020.

Un programa más de reformas estructurales progresista y equilibrado socialmente debe ir acompañado de medidas como una decisiva transferencia de la tributación que pesa sobre el trabajo a la riqueza y la polución. Políticas sociales y de empleo más fuertes que confieran poder a las personas, incluidas más mujeres, para participar productivamente en la economía y la sociedad, la lucha contra la evasión fiscal a través de una significativamente mayor transparencia, en particular garantizando que las políticas presupuestarias nacionales y la cooperación entre las administraciones tributarias está completamente en consonancia con el principio de cooperación sincera. Estrategias para una reindustrialización innovadora y sostenible. Mejoras en los sistemas educativos y formativos, especialmente en nuevas áreas de crecimiento como el mercado único digital. Las reformas deben tener por objetivo apoyar una transformación más amplia hacia un nuevo modelo de crecimiento plenamente sostenible, fomentando tanto una competitividad más fuerte para el crecimiento económico como la ascensión, cohesión y equidad sociales. Todas esas reformas deberán ir acompañadas de niveles de inversión suficientes.

2.4 Normas sociales comunes y fundamentales y normas para evitar una carrera social descendente

- ✓ Una estrategia macrosocial para completar la estrategia macroeconómica de la zona del euro
- ✓ Normas sociales mínimas en toda la UEM
- ✓ Un Eurogrupo social a nivel ministerial
- ✓ Un diálogo social europeo más fuerte

Una Unión Económica y Monetaria exige procesos e instrumentos capaces de mantener la cohesión social. Las estrategias de política macroeconómica deben complementarse con estrategias macrosociales, evitando las excesivas desigualdades sociales dentro y entre los países de la UEM y conectando mejor el crecimiento y los objetivos financieros públicos respecto a los objetivos de empleo, ingresos y justicia social.

Ni que decir tiene que tiene que ir respaldado de normas sociales comunes suficientemente fuertes dentro de un mercado único que funcione bien, en particular con el fin de establecer los límites a los procesos de devaluación interna en los que es necesaria la reducción de costes y de ese modo eliminar el riesgo de dumping social como una fuente perjudicial de regresión social dentro de los Estados miembros, dando lugar a una carrera social descendente dentro de la zona del euro en su conjunto. Como conjunto básico de normas laborales fundamentales y comunes, se deben establecer dentro de la UEM políticas del mercado laboral activas, programas de ingresos mínimos y suelos nacionales sobre los salarios mínimos legales o negociados, así como normas de protección en el desempleo.

Asimismo, se debe realizar un seguimiento adecuado de la supervisión y vigilancia recientemente reforzadas de los desequilibrios y retos sociales y de empleo en el contexto de la gobernanza económica de la UE en las recomendaciones específicas por país. Una mínima reforma consistiría en equipar al marcador de indicadores sociales y de empleo claves en el Informe Conjunto sobre el Empleo con umbrales de aviso que señalen las situaciones y desarrollos sociales más preocupantes, que desencadene un análisis en profundidad en los informes sobre países y en la que las recomendaciones específicas por país establezcan cómo abordar los problemas sociales y de empleo identificados. El marcador también debe presentarse de forma

desglosada por género. Una reforma más avanzada de los procesos existentes consistiría en crear un procedimiento de desequilibrios sociales adecuado, junto con el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos existente, y estableciendo una vigilancia macrosocial legalmente consagrada así como, en la medida de lo posible, una aplicación de políticas correctivas cuando el desempleo, la pobreza o las desigualdades alcancen niveles alarmantes.

Ese fortalecimiento de la gobernanza socioeconómica de la UEM también podría guiar el uso de financiación procedente de la capacidad contributiva de la UEM y contribuiría a garantizar que las crisis sociales que minan el funcionamiento y potencial crecimiento de toda la UEM se afronten de forma oportuna y efectiva. En este contexto, el papel de la economía social, en particular como factor de resistencia durante coyunturas económicas desfavorables, debería reconocerse y fomentarse adecuadamente.

A nivel institucional, este enfoque conllevaría un papel más importante para los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales desde dentro de la zona del euro, junto con el Eurogrupo institucionalizado de los Ministros de Economía, con el fin de garantizar una adecuada unión y contribución equilibrada al programa de política socioeconómica de la UEM. Las reuniones ministeriales regulares dentro del Eurogrupo social se convertirían en la norma en el futuro para informar en las Cumbres del Euro acerca de los avances macrosociales.

Por último, pero no menos importante, este nuevo planteamiento se beneficiaría enormemente del más desarrollado diálogo social a nivel de la UEM, incluidos intercambios de puntos de vista sobre convergencias o divergencias en los niveles salariales y de productividad que podrían contribuir a aportar información en la negociación de convenios colectivos nacionales y subnacionales.

2.5 Desarrollo de una capacidad contributiva integral de la UEM

- ✓ Un instrumento personalizado para mejorar la absorción de las crisis específicas de países en los casos en los que las capacidades de estabilización automática nacionales se hayan agotado
- ✓ Un instrumento de ayuda a la inversión europeo
- ✓ Un nuevo programa para impulsar la convergencia estructural

Una unión monetaria solo puede reforzarse si puede depender de una capacidad contributiva que le permita desarrollar, financiar y aplicar estrategias de política económica en toda la unión de manera efectiva y combatir crisis económicas adversas que afecten a uno o varios de sus miembros o a la unión en su conjunto, en particular cuando estas den lugar una crisis importante de larga duración que agote los estabilizadores nacionales automáticos, al igual que ocurre ahora. La distribución de riesgos privada a través de los mercados financieros puede complementar pero no puede sustituir a los amortiguadores de crisis presupuestarias.

Claramente ha llegado el momento de que los países miembros de la UEM y las instituciones europeas acepten esta realidad y que actúen en consecuencia, desarrollando de forma gradual una capacidad contributiva integral.

Las principales funciones de la capacidad contributiva son:

1. abordar crisis económicas asimétricas específicas de países,
2. abordar crisis económicas simétricas que afectan a toda la zona del euro,
3. respaldar niveles adecuados de inversión junto con políticas nacionales de inversión, dirigidos a promover el crecimiento equilibrado y sostenible,
4. corregir desequilibrios macroeconómicos y promover la convergencia estructural entre sus miembros.

Cada una de estas funciones precisa de instrumentos y procesos, modos de financiación y configuraciones políticas e institucionales específicos.

Una potente capacidad de gestión de crisis simétricas y una sólida capacidad de inversión en toda la zona del euro deberían contar con el apoyo de una capacidad de obtención de préstamos públicos respaldada por un presupuesto de la zona del euro, al menos parcialmente financiado con sus propios recursos. Esto dotaría por tanto a la zona del euro de una capacidad por derecho propio para gestionar su destino en coyunturas favorables y desfavorables y debe ser el objetivo final de la culminación de la UEM. No obstante, es un cambio de largo alcance y exigiría un importante avance en la integración política específica de la UEM.

En cierta medida, las necesidades de inversión ahora se abordarán mejor en toda la UE en su conjunto a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y gracias a un uso más flexible y propicio a las inversiones de las normas presupuestarias. Sin embargo, más allá del medio plazo, se debería desarrollar un instrumento de ayuda a

la inversión adecuado de la UEM como parte de una capacidad de contribución adecuada de la zona del euro, financiado con recursos propios y préstamos.

La gestión de crisis asimétricas, en la medida en que no sea respaldada por una capacidad presupuestaria común, se puede mejorar en el futuro, al menos, a través de una coordinación económica más estrecha construida sobre una estrategia de política económica verdaderamente común y, de nuevo, sobre un uso más flexible y anticíclico de las normas presupuestarias.

Las divergencias de crecimiento entre los miembros de la zona del euro tienen un efecto desestabilizador sobre ella como tal y los miembros de la UEM no pueden utilizar el tipo de cambio como mecanismo de ajuste. La promoción de la convergencia estructural más allá de lo que ya establece el presupuesto de la UE a través de sus Fondos Estructurales y de Cohesión debería complementarse mediante un instrumento presupuestario que aborde las crisis asimétricas, y sobre un programa de inversión social para respaldar la convergencia estructural y la aplicación de reformas progresistas. Ambos instrumentos deberían estar sujetos a fuerte supervisión democrática por parte del Parlamento Europeo.

2.5.1 Un instrumento presupuestario para abordar las crisis asimétricas.

Un instrumento anticíclico, cuya importancia ya fue claramente señalada en el informe final de los cuatro Presidentes en diciembre de 2012, protegería a los Estados miembros de la UEM en las peores situaciones y generaría estabilidad y confianza inmediatas. Podría adoptar distintas reformas que permitiesen asegurar parcialmente a los países participantes frente a las crisis asimétricas, sin generar transferencias presupuestarias permanentes. Los posibles programas de seguro económico de la UEM podrían ofrecer un respaldo presupuestario general o dirigido en crisis cíclicas, por ejemplo con el fin de mantener los niveles públicos de inversión en ámbitos esenciales. Una propuesta pertinente favorece un sistema de complementos parciales respecto a sistemas de prestación por desempleo nacional en coyunturas de crisis económica (sistema de seguro de desempleo de la UEM) como una forma de evitar la orientación presupuestaria procíclica de los Estados miembros afectados durante un plazo determinado.

Los Estados miembros participantes tendrían que cumplir determinados requisitos, como que los recursos presupuestarios comunes se transfiriesen a presupuestos

nacionales. No obstante, estos deberían definirse de forma razonable dentro del marco legislativo existente, en lugar de crear obligaciones nuevas y potencialmente contraproducentes. Se pueden tener en cuenta diferentes formas de financiación para dicho mecanismo, incluidos ingresos del ITF, dando lugar a un sistema de recursos propios, puesto que esto podría hacer que el mecanismo fuera más efectivo desde un punto de vista político y financiero. Los Estados miembros participantes también deberían garantizar que su propia capacidad de estabilización automática como tal funciona correctamente.

Este instrumento debería centrarse en un apoyo a corto plazo anticíclico y evitar transferencias presupuestarias netas entre países durante todo el ciclo económico, por ejemplo a través de mecanismos de recuperación. Su uso se limitaría a circunstancias excepcionales, en las que a pesar de posturas de política presupuestaria originariamente sólidas en los estados miembros afectados, los estabilizadores automáticos no sirvan para abordar de manera suficiente una crisis económica importante.

Una condición esencial para desarrollar esta capacidad es mejorar la coordinación de las políticas fiscales entre los Estados miembros de la zona del euro, a fin de eliminar una competencia fiscal a la baja que erosiona las bases impositivas nacionales y reduce la capacidad recaudatoria fiscal general de la zona del euro y de la UE. Los países miembros deberían acordar una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades y tipos impositivos mínimos como base de un conjunto de normas y prácticas común en el ámbito tributario. Asimismo, debería regularse la jurisprudencia fiscal para que el tipo impositivo neto no pueda estar por debajo de un umbral dado, tras aplicar dicha jurisprudencia.

El instrumento complementaría el papel de la Unión Bancaria (aún por culminar mediante un mecanismo de garantía de depósito), del Mecanismo Europeo de Estabilidad y del BCE al tiempo que restablecería la credibilidad de la cláusula de «no rescate financiero». Cuanto más efectiva sea su capacidad en las fases iniciales de una crisis económica, menos probable es que se necesiten estos otros recursos de apoyo financiero, puesto que se evitaría que la situación económica se deteriorase en etapas tempranas.

2.5.2 Un nuevo programa para impulsar la convergencia estructural

Dado el grado de divergencia entre los países de la zona del euro, debería desarrollarse un nuevo programa dentro del marco del presupuesto de la UE para promover la convergencia estructural y el crecimiento potencial apoyando una combinación de reformas e inversiones dirigidas. Esto también contribuiría a abordar la emergencia social de la periferia de la zona del euro. Un embrión muy pequeño de ese programa ya se ha creado en la forma de la Iniciativa de Empleo Juvenil de 6 000 millones de euros, que contribuye a financiar la aplicación de la Garantía Juvenil en regiones con elevadas tasas de desempleo juvenil. Esta positiva práctica debería reforzarse, así como ampliarse a otros ámbitos esenciales, tales como los planes de formación de reciclaje para los desempleados de larga duración, la modernización de las administraciones públicas o la mejora de los sistemas de innovación nacional. La experiencia con la Iniciativa de Empleo Juvenil demuestra que estos instrumentos deben ser más flexibles para que sean efectivos. Este programa debería, por tanto, ser capaz de financiar incluso gastos públicos básicos que cualquier economía avanzada necesita de forma indispensable, por ejemplo, los salarios de los profesores o suministros médicos básicos.

CONCLUSIÓN

La clave para entender las necesidades pendientes de reforma para la zona del euro es entender el papel combinado de la política cíclica y la estructural para lograr una prosperidad y estabilidad sostenidas a lo largo del tiempo en toda la zona del euro, y hacerlo dentro de una convergencia estructural dinámica permanente. La UEM ni saldrá bien de esta crisis ni gestionará de forma adecuada futuras crisis basándose en esencia en un limitado programa de reformas estructurales dentro de limitaciones presupuestarias. Se necesitan reformas, pero de una manera amplia; deben generar tanto convergencia estructural como competitividad. También deben ser estimuladas mediante incentivos financieros para apoyar reformas en países que participen adecuadamente para que se produzcan.

Tienen que ir acompañadas y respaldadas por una gestión política cíclica más efectiva. La zona del euro debe estar dotada de alguna forma de amortiguador de crisis asimétricas como último recurso, a fin de garantizar la máxima estabilidad y desarrollar máxima confianza en su resistencia. No obstante, esto debe ocurrir sin

crear mecanismos de transferencia permanentes entre los Estados miembros y al tiempo que se protege el buen funcionamiento de los estabilizadores automáticos nacionales como la forma normal de abordar crisis asimétricas.

Asimismo, la UEM debe mejorar su capacidad de dirección macroeconómica común en el largo plazo. Esto resulta especialmente importante en el ámbito de las inversiones y con respecto a los desequilibrios macroeconómicos, que deben abordar los déficits y superávits desestabilizadores entre los Estados miembros con la misma fuerza. Una política macroeconómica favorable también debería incluir un entendimiento y uso adecuados de la política fiscal global, con el fin de garantizar una correcta gestión de la demanda durante los ciclos económicos.

La cohesión económica, la convergencia y la competitividad no pueden lograrse sin una sólida dimensión social. El logro del progreso social dentro y entre los estados miembros de la zona del euro a través de un proceso bien organizado de convergencia estructural debe convertirse en el principio rector de la política de la futura UEM, incluida la decisiva reducción de desigualdades. Esto la hará más sólida económica y políticamente. Normas sociales comunes y una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades para evitar una carrera descendente social y presupuestaria entre los países de la zona del euro y la UE son esenciales en este sentido. Esto debe ir de la mano con un diálogo social más amplio sobre los problemas de la zona del euro.

Una gobernanza económica más sólida y reequilibrada deberá crearse de manera gradual sobre una capacidad contributiva integral, financiada por recursos propios y capaz de solicitar préstamos, y sobre una legitimidad y control democráticos sólidos a nivel europeo y nacional. Un nuevo planteamiento respecto a la gestión de la deuda con el objetivo de alcanzar una sostenibilidad a largo plazo debe formar parte de esta nueva configuración.

Más allá de este conjunto interno de retos, la zona del euro también debe abordar los retos globales generales, con el fin de gestionar su transición a un nuevo modelo de crecimiento y para construir una divisa internacional sólida y estable. Como una zona de divisa dentro de la Unión Europea, la UEM debe desempeñar su papel influyendo en los equilibrios globales y geoestratégicos, lo que exige una representación exterior unificada en los foros e instituciones internacionales clave.

Aunque las reformas de la UEM son necesarias ahora, el contexto político no permite una aplicación completa y rápida a corto plazo en toda la gama de cambios necesarios. En determinados ámbitos, es esencial formular y mantener un elevado nivel de ambición, al tiempo que se acepta seguir adelante de manera gradual. En este sentido, las posibilidades ofrecidas por los Tratados existentes para actuar dentro de un marco comunitario claro deberían explotarse al máximo, incluidas varias opciones para abordar las necesidades de integración diferenciadas a nivel de la UEM, aunque siguiendo abiertos a países no pertenecientes a la zona del euro. Los procedimientos de cambio de los tratados simplificados y ordinarios deben colocarse al final del ciclo de la reforma de la UEM.

El Consejo Europeo debe extraer todas las lecciones que puede enseñar una crisis que aún no se ha resuelto y que incluso ha puesto en peligro la propia supervivencia de la zona del euro, dejando un pesado legado económico, social y político tras de sí. El futuro de la UEM exige ahora un nuevo sentido de la visión y compromiso políticos, que debería inspirar el próximo informe conjunto de los Presidentes.