

SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN

ESTUDIOS

**LA RESPUESTA EUROPEA A
LA CRISIS DEL
CORONAVIRUS:
VALORACIÓN DE UGT**

2ª Edición. Actualizado a 13 de abril



A la memoria de Manolo Bonmatí

ESTUDIOS, nº 4. – 13 de abril de 2020

DOCUMENTO ELABORADO POR EL SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN DE UGT
serviciodeestudios@cec.ugt.org

AUTOR

JOSÉ DOMINGO ROSELLÓ GÓMEZ LOBO, Servicio de Estudios de la Confederación de UGT



ÍNDICE

- 1.- INTRODUCCIÓN
- 2.- EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 16 DE MARZO
- 3.- EL PROGRAMA DE COMPRA DE BONOS POR PARTE DEL BCE “PANDEMIC EMERGENCY PURCHASE PROGRAM” (PEPP)
- 4.- LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE ESCAPE GENERAL DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO
- 5.- EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 24 DE MARZO: EL DESACUERDO
- 6.- LAS PROPUESTAS DE APOYO FINANCIERO EUROPEO FRENTE AL COVID 19: EL SISTEMA DE APOYO PARA MITIGAR LOS RIESGO DEL DESEMPLEO EN EMERGENCIAS (SURE) Y EL INSTRUMENTO FINANCIERO RÁPIDO
- 7.- EL EUROGRUPO DE LA SEMANA DEL 06 DE ABRIL: EL ACUERDO
- 8.- CONSIDERACIONES GENERALES HASTA EL MOMENTO

Resumen

Las medidas necesarias para frenar la extensión del COVID-19 han llevado al mundo a una situación sin precedentes en la historia reciente: el cese temporal de la mayor parte de las actividades económicas sin un conocimiento preciso de cuándo la situación va a retornar a la completa normalidad.

El impacto ha sido de tal magnitud que ha hecho necesarias intervenciones públicas por parte de los gobiernos como no se habían visto desde una situación de guerra. Dichas actuaciones se están dirigiendo a luchar contra la propagación de la epidemia, atender a las personas enfermas, mantener el tejido empresarial en funcionamiento y garantizar que la ciudadanía perciba rentas que cubran sus necesidades básicas. Tras éstas, con gran probabilidad, serán necesarias actuaciones de reconstrucción del tejido productivo y de estímulo al crecimiento.

Que las instituciones de la Unión Europea reaccionaron tarde y sin la intensidad adecuada en la crisis de 2009 es un diagnóstico prácticamente unánime hoy en día. Lo cual también abrió otros debates sobre su adecuación y gobernanza.

Ante un choque económico generalizado, más intenso, pero más simétrico que el de la crisis financiera de 2009, tanto las instituciones europeas como sus estados miembros se ven puestos a prueba. El primer propósito debe ser no repetir los errores del pasado.

Esta es la valoración de UGT de las principales actuaciones hasta la fecha.

1.- INTRODUCCIÓN

El día 14 de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma en España en el que, entre otras medidas, se obligaba a la suspensión o se reducía a mínimos la actividad de la mayoría del sector servicios, salvo excepciones consideradas “esenciales”. Dicho sector equivale a más de las dos terceras partes del PIB y a un porcentaje similar del empleo nacional. Desde entonces las restricciones a la actividad económica se han ido incrementando de manera progresiva.

El día 10 de marzo se publicó el primer Real Decreto ley¹ con medidas económicas destinadas a paliar el impacto de la enfermedad. Desde entonces se han sucedido otros cinco, más algunas normas que los desarrollan y complementan, que han ido extendiendo sucesivamente el rango de beneficiarios e incrementando los recursos destinados para la lucha contra la pandemia y para contrarrestar los efectos económicos adversos añadidos provocados por la declaración del estado de alarma..

Las instituciones Europeas han reaccionado de diferente manera e intensidad, lo que se explica en gran parte por su composición, funciones y competencias. En esta nota se ordenan de manera cronológica las actuaciones más destacables de BCE, Comisión y Consejo desde el 17 de marzo hasta el 3 de abril, tratando de ofrecer una descripción del contexto y aportando una valoración del sindicato a cada una de ellas.

La realidad de la política europea se mueve en estos momentos cada día. Para la semana que comienza el 6 de abril de 2020 se espera una reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno (órgano con el máximo poder político de la UE, donde se vota por país) que debería dar forma a lo más parecido a una respuesta fiscal que en este momento puede dar el conjunto de la UE.

UGT considera útil para el debate público aportar su análisis en este momento.

2.- EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 16 DE MARZO

Contexto

El Eurogrupo es un grupo informal conformado por los ministros de economía y finanzas que pertenecen a los países del euro. En lo que puede describirse como una “costumbre”, suele reunirse unos días antes de que vaya a celebrarse una reunión del

¹ Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno -de toda la UE-. El Eurogrupo se encuentra actualmente presidido por el portugués Mario Centeno.

Su estatus es peculiar, ya que al no tratarse de un consejo de ministros de la Unión Europea -su marco de referencia sería el ECOFIN²- no está sujeto a las mismas normas que imponen, por ejemplo, la llevanza de actas y otro tipo de garantías conforme a transparencia y publicidad de deliberaciones o debates.

El Eurogrupo expresa los resultados de sus reuniones mediante comunicados que se entienden son respaldados por todos los miembros. Legalmente no tienen capacidad vinculante, pero sí anticipa mucho los acuerdos a los cuales van a llegar los estados miembros en el Consejo. El Eurogrupo y su particular funcionamiento tuvieron un protagonismo muy destacado en la anterior crisis, especialmente concerniente a las decisiones que se tomaron acerca de la economía griega.

La reunión del 16 de marzo tenía la trascendencia de señalar cual era el marco de referencia en el que se iba a mover la respuesta de los países, para lo cual se analiza el comunicado, que también se adjunta.

El comunicado del Eurogrupo del 16 de marzo: principales conclusiones.

Normalmente los comunicados del Eurogrupo son textos breves, en torno a dos páginas, donde, al estilo de lo que sucede con los comunicados de los Bancos Centrales cuando hablan de política monetaria, las diferencias de matiz o el lenguaje utilizado contienen información.

No suelen ser documentos en los que haya compromisos fuertes, ya que el Eurogrupo como tal no es un consejo especializado en el marco del Consejo, como ECOFIN o EPSCO³. La valoración de su contenido y su interpretación es forzosamente abierta y subjetiva.

La posición del Eurogrupo

El comunicado tiene **4 partes diferenciadas**: un diagnóstico inicial, la posición del Eurogrupo sobre de las medidas tomadas por los estados ante la situación generada por el COVID-19, la posición sobre las medidas tomadas por la Comisión y una posición sobre qué tipo de medidas deberían tomarse respecto al impacto económico.

1. En cuanto **al diagnóstico**, se reconoce lo extraordinario de la situación generada por el COVID-19. Lo más destacable es la presencia de tres ideas que

² Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

³ Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, que reúne a los ministros encargados de empleo, asuntos sociales, sanidad y protección de los consumidores de todos los Estados miembros de la UE.

en gran medida resultan contradictorias: la *"firme determinación en hacer lo que sea necesario"* ; *"responder a los acontecimientos a medida en que se desarrollen"*; y que *"Las estimaciones preliminares de la Comisión Europea muestran que el apoyo fiscal total a la economía será muy considerable"*. El **mensaje aparentemente enérgico** (posiblemente para compensar el error cometido la semana anterior por la Gobernadora del BCE al decir que *"los diferenciales en la deuda no son asunto del BCE"*) queda **muy matizado** al indicar que las **medidas van a ser graduales**, respondiendo a los acontecimientos (no anticipándose) y **marcando un tamaño bajo para los impulsos fiscales** (solo un 1% y el efecto de los estabilizadores automáticos, que sin embargo son calificados de *"muy considerables"*). Esta posición resultó **decepcionante para los que esperaban una respuesta contundente al escenario**.

2. Para **atajar el efecto del COVID-19** se reconocen tres grandes líneas de actuación: "Gasto fiscal inmediato dirigido a la contención y el tratamiento de la enfermedad"; "Apoyo de liquidez para empresas que enfrentan interrupciones severas y escasez de esta"; y "Apoyo a los trabajadores afectados para evitar pérdidas de empleo e ingresos". El Eurogrupo parece **más bien circunscribir las acciones compensatorias a iniciativas de ajuste moderado del empleo, como los ERTes en España o el Kurzarbeit alemán**, sin en principio extender acciones a **otros colectivos, dependientes o autónomos**, o hacia **garantía de condiciones de vida** como ayudas al pago de hipotecas o suministros.
3. El punto referente a "esfuerzos a nivel europeo" para la lucha contra el COVID es muy indicativo de la situación de las finanzas de la UE. Abundan las referencias al BEI (Banco Europeo de Inversiones) junto al concepto "movilizar". Se supone que los recursos del BEI deben servir para que el capital privado supla al capital público -la UE carece de recursos para programas de inversión significativos-. Este era el propósito que perseguía **el Plan Juncker**, implementado durante la anterior presidencia. Aunque no se conoce ninguna evaluación pública de este Plan, **los datos de inversión de la euro área no se han recuperado**, estando a un nivel históricamente bajo y siendo considerado un problema de calado. Hay, por tanto, **dudas de cuán eficaces son este tipo de mecanismos "movilizadores"**.
4. El aparado de **medidas de recuperación más allá** de la crisis del COVID-19 es el que **más relevante** puede considerarse en cuanto **al enfoque de medio plazo**. El comunicado abunda en que el **sistema de gobernanza europeo (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Six pack, Two pack, etc.) dispone de los mecanismos de flexibilidad suficientes para lidiar con esta situación**. Lo cual contradice significativamente lo que la propia Comisión admite en el

documento de consulta pública sobre **Gobernanza Europea**, asumiendo en repetidas ocasiones que esta tiene un **sesgo procíclico y especialmente perjudicial para la inversión** (entre otras cosas). La inadecuación de la Gobernanza (objetivos de déficit y deuda, su cómputo y las acciones que se recomiendan a los gobiernos cuando se superan) es uno de los asuntos que más extendidamente se reconocen como necesitados de reforma tras la Crisis de 2009. Se esperaba un gesto en este sentido. También se esperaba un gesto en el aspecto de poder disponer de un **mecanismo de endeudamiento por parte de la estructura fiscal europea**. El MEDE⁴ tiene dicha capacidad y posee recursos en este momento. El comunicado expresa que *“el mandato actual tiene flexibilidad suficiente para actuar”*, lo cual muestra un **enfoque bastante inmovilista**. No se ha mencionado la creación o la reflexión sobre un **activo europeo seguro**, asunto planteado para solucionar esta falta de recursos a escala UE. Por último, *sí ha sido reconocida la “necesidad de reflexionar sobre la resistencia de nuestras cadenas de valor estratégicas europeas para proteger mejor a Europa de las interrupciones del mercado de productos y capitales en el futuro”*, lo que se interpreta como una indicación bastante evidente de que en el Consejo existe un interés fuerte en abrirse a **procesos de “desglobalización”**.

Valoración de UGT y contextualización del plan de estímulo español

Puede decirse con claridad que los estados miembros de la euro área consideran necesario tomar medidas para frenar el COVID, pero que **estas medidas**, dentro de unas líneas estratégicas muy obvias, **deben ser llevadas a cabo por los países**. Ni una situación como la que se experimenta en este momento es suficiente, por el momento, para que se abra una reflexión sobre una unificación fiscal mayor a escala de la UE, imprescindible para hacer frente a choques asimétricos.

Tampoco hay indicios de voluntad política para, aparentemente, cambiar ni el mandato del BCE ni el del MEDE, ni de buscar un activo de deuda que pueda financiar proyectos de inversión.

Sí que aparece en cambio el enfoque “desglobalizador” o “industrialista”, al abrirse a revisar tanto reglas de ayudas públicas, como de competencia, etc. Por el momento, **los intereses de los países con mayor tamaño del PIB, -salvo Italia- se alinean con los que no son partidarios de una intensificación de la dimensión fiscal europea**.

UGT, como ha manifestado en reiteradas ocasiones, considera esta línea de acción inadecuada y perjudicial para los intereses de la propia Unión, situada en los

⁴ Mecanismo Europeo de Estabilidad.

momentos previos a la irrupción del COVID en una situación cercana al colapso político.

El Real Decreto ley de medidas contra el COVID del 17 de marzo de 2020 por el gobierno de España⁵ se encuadra en este marco. El amplio peso que en los recursos totales tienen los avales y garantías es la conexión más evidente. **Sin embargo, ha ido mucho más lejos en las garantías y protecciones sociales que lo que esbozaba ayer el acuerdo del Eurogrupo.** En este paquete de medidas se recogieron buena parte de las **propuestas realizadas de manera conjunta por los interlocutores sociales** (los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME), plasmadas en un documento⁶, y dirigidas esencialmente a priorizar los mecanismos de reducción temporal de empleo (ERTEs) frente a los despidos.

No se conoce en este momento de manera pública cuál es la solución que Europa piensa articular cuando los déficits y las deudas de países de tamaño relevante dentro de la zona euro escalen muy por encima de los límites que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y los otros instrumentos de gobernanza.

En opinión de UGT la apelación a que hay *“flexibilidad suficiente”* por parte del Eurogrupo no puede dejarse sin concretar. Puede entenderse que no haya una alusión directa a que el BCE intensifique sus programas de activos, o lleve a cabo otras acciones, como están haciendo otros bancos centrales. El mandato del BCE y sus estatutos fueron muy exigentes con las atribuciones de una institución que se suponía iba a tener, sobre todo que vigilar la inflación. Sin embargo, si que se podría, y se debería ser más ambicioso a la hora de esbozar el camino y el volumen de recursos que va a tener la respuesta de política fiscal expansiva necesaria en este momento.

UGT, junto con los demás sindicatos que conforman la Confederación Europea, tiene una posición conocida en la materia: los estados europeos se están equivocando con esta línea de acción.

⁵ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

⁶ Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus. Madrid. Marzo de 2020.

Texto del comunicado del Eurogrupo 16/03/2020

Las partes subrayadas son nuestras, y muestran las ideas principales en las que se basa la valoración de UGT

Declaración sobre la respuesta de política económica de COVID-19

Después de la videoconferencia el 10 de marzo de 2020 entre los miembros del Consejo Europeo, así como el presidente del BCE, el presidente del Eurogrupo y el Alto Representante, el Eurogrupo mantuvo hoy un debate en profundidad, junto con los estados miembros que no pertenecen a la euro área, sobre cómo responder a la extraordinaria crisis humana y económica causada por el Corona virus.

El Eurogrupo expresó su simpatía y solidaridad con los ciudadanos y los Estados miembros particularmente afectados por esta crisis y su gratitud a quienes arriesgan su propia salud para salvar vidas. El Eurogrupo sigue muy de cerca la situación y está en contacto permanente y coordinado para dar una fuerte respuesta de política económica a la situación excepcional. Nuestros compromisos de hoy reflejan nuestra firme determinación de hacer lo que sea necesario para abordar eficazmente los desafíos actuales y restaurar la confianza y apoyar una recuperación rápida.

Hoy, acogemos favorablemente todas las medidas tomadas por los Estados miembros y por la Comisión Europea, en particular las tomadas para garantizar que los sistemas de salud y los sistemas de protección civil estén adecuadamente provistos para contener y tratar la enfermedad, preservar el bienestar de nuestros ciudadanos y ayudar a las empresas y trabajadores particularmente afectados.

Ante estas circunstancias excepcionales, acordamos que se necesita una respuesta política inmediata, ambiciosa y coordinada. Hemos decidido actuar y responderemos rápida y flexiblemente a los acontecimientos a medida que se desarrollen. Haremos uso de todos los instrumentos necesarios para limitar las consecuencias socioeconómicas del brote de COVID-19. Por lo tanto, hemos reunido un primer conjunto de medidas nacionales y europeas al tiempo que establecemos un marco para nuevas acciones para responder a las circunstancias y apoyar la recuperación económica. Las estimaciones preliminares de la Comisión Europea muestran que el apoyo fiscal total a la economía será muy considerable. Hasta ahora, se han decidido medidas fiscales de alrededor del 1% del PIB, en promedio, para 2020 para apoyar la economía, además del impacto de los estabilizadores automáticos, que deberían operar libremente. Hasta ahora, nos hemos comprometido a proporcionar facilidades de liquidez de al menos el 10% del PIB, que consisten en esquemas de garantía pública y a diferir el pago de impuestos. Estas cifras podrían ser mucho mayores en el futuro.

Las siguientes medidas son parte de nuestras respuestas coordinadas para proteger nuestras economías.

1. Todas las autoridades nacionales permitirán que operen libremente los estabilizadores automáticos y además implementarán todas las medidas necesarias para garantizar que se aborden las consecuencias económicas de COVID-19 y que no pongan en peligro nuestros logros económicos y sociales. En la medida requerida por la evolución de la situación en cada país, implementarán medidas temporales como:

- Gasto fiscal inmediato dirigido a la contención y el tratamiento de la enfermedad. Se proporcionarán recursos adecuados a nuestros sectores de salud y sistemas de protección civil;
 - Apoyo de liquidez para empresas que enfrentan interrupciones severas y escasez de esta, especialmente PYME y empresas en sectores y regiones severamente afectados, incluidos el transporte y el turismo. Esto puede incluir medidas fiscales, garantías públicas para ayudar a la financiación de las empresas, garantías de exportación y exención de las sanciones por demora en los acuerdos de contratación público-privada.
 - Apoyo a los trabajadores afectados para evitar pérdidas de empleo e ingresos, incluido el apoyo laboral a corto plazo, la extensión de las bajas por enfermedad y prestaciones de desempleo y el aplazamiento de los pagos del impuesto sobre la renta.
2. Los esfuerzos coordinados a nivel europeo complementarán las medidas nacionales:
- Agradecemos la propuesta de la Comisión de una "Iniciativa de Inversión para la Respuesta al Coronavirus" de 37 000 millones de euros dirigida a los sistemas de atención de salud, las PYME, los mercados laborales y otras partes vulnerables de nuestras economías, y para que otros 28 000 millones de euros de fondos estructurales sean aplicables para afrontar estos gastos. Acordamos la necesidad de implementar los cambios legislativos necesarios para ellos lo más rápido posible;
 - Apreciamos la iniciativa de la Comisión y el Grupo BEI (Banco Europeo de Inversiones) de movilizar hasta 8 000 millones de euros destinados a capital productivo para 100.000 empresas europeas, respaldados por el presupuesto de la UE, mediante la mejora de los programas para garantizar créditos bancarios a las PYME. También apoyamos los esfuerzos en curso de la Comisión y el Grupo BEI para aumentar esta cantidad hasta 20 000 millones de euros, que llegaría a otras 150 000 empresas. Asimismo, agradecemos el trabajo en curso para que haya más fondos disponibles de la manera más rápida posible y para mejorar la flexibilidad de los instrumentos financieros apalancados;
 - Agradecemos la iniciativa del Grupo BEI de movilizar 10 000 millones de euros en inversiones adicionales en PYME y empresas de capitalización mediana por cuenta propia y acelerar el despliegue de otros 10 000 millones de euros respaldados por el presupuesto de la UE;
 - Invitamos al BEI a mejorar y acelerar aún más el impacto de los recursos disponibles, incluso a través de una mayor colaboración con los bancos nacionales de desarrollo;
 - También celebramos el paquete de medidas de política monetaria adoptadas por el BCE la semana pasada con el objetivo de respaldar las condiciones de liquidez y financiación para los hogares, las empresas y los bancos, ayudar a la provisión de crédito sin problemas a la economía real y evitar la fragmentación de los mercados financieros de la zona del euro, para preservar la transmisión fluida de la política monetaria.
3. Más allá de la respuesta inmediata y dirigida, estamos trabajando en todas las medidas necesarias para ayudar a la economía a recuperarse una vez que el

coronavirus ha retrocedido. Reconocemos la **necesidad de reflexionar sobre la resistencia de nuestras cadenas de valor estratégicas europeas para proteger mejor a Europa de las interrupciones del mercado de productos y capitales en el futuro.** Ya hemos fortalecido significativamente nuestro marco de gestión de crisis, incluso con el establecimiento del MEDE. Hoy nos comprometemos de nuevo a continuar nuestro trabajo para fortalecer aún más la arquitectura y la resistencia a los choques de la Unión Económica y Monetaria.

- Nuestras reglas compartidas respaldarán esta respuesta. En particular, se debatió sobre la aplicación del PEC (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), las reglas de ayuda estatal y las reglas prudenciales:
- El shock económico del coronavirus, con una contracción económica que ahora se espera este año, junto con los costes de nuestras medidas acordadas, tendrá un impacto presupuestario sustancial. El PEC tiene la flexibilidad necesaria para atender esta situación y haremos uso de esta flexibilidad en todos los estados miembros.
- Los estabilizadores automáticos desempeñarán plenamente su función. Esto significa que la escasez automática de ingresos y los aumentos de los beneficios por desempleo resultantes de la caída de la actividad económica no afectarán el cumplimiento de las normas, objetivos y requisitos fiscales aplicables. Además, acordamos que los efectos presupuestarios de las medidas fiscales temporales tomadas en respuesta a COVID-19 se excluirán al evaluar el cumplimiento de las normas, objetivos y requisitos fiscales de la UE. Esto incluye el impacto presupuestario de las medidas temporales y específicas, como las que se necesitan con urgencia para contener y tratar la pandemia, garantizar el apoyo de liquidez a las empresas y sectores, y proteger los empleos e ingresos de los trabajadores afectados. Es aplicable a la situación actual la previsión de invocar la holgura del PEC para atender eventos inusuales fuera del control del gobierno. Agradecemos la disposición de la Comisión a activar la cláusula general de escape, lo que permite un mayor estímulo discrecional y al mismo tiempo preserva la sostenibilidad a medio plazo.
- Agradecemos la orientación de la Comisión acerca del alcance para el apoyo público a las empresas aún disponible dentro de las normas de ayuda estatal en las circunstancias actuales, junto con el anuncio de la Comisión de que ha acelerado sus procesos de aprobación de ayuda estatal. La Comisión ha anunciado que aprobará medidas adicionales necesarias para remediar esta grave perturbación en la economía, que ya es el caso de Italia y cada vez más en la UE. Es necesario tomar medidas urgentes y hacer pleno uso de la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales para amortiguar el efecto de la crisis en las empresas y sectores afectados, al tiempo que se garantiza un marco coherente y unas condiciones equitativas en el mercado único. La Comisión está dispuesta a emitir un marco específico en breve.
- El sistema bancario tiene un papel clave para evitar que esta emergencia de salud se convierta en una crisis social y económica para las empresas y los hogares. Por lo tanto, valoramos la declaración de la Autoridad Bancaria Europea de que las autoridades competentes deben hacer pleno uso, cuando corresponda, de la

flexibilidad incorporada en la regulación existente para apoyar al sector bancario en vista de las circunstancias excepcionales actuales.

- En particular, también damos la bienvenida a las decisiones tomadas por la Supervisión Bancaria del BCE que proporciona capital temporal y holgura operativa a los bancos de la zona del euro, con el fin de garantizar que los bancos supervisados puedan seguir cumpliendo su función de financiar la economía real como los efectos económicos de la el coronavirus se vuelven palpables. Dicha flexibilidad es necesaria para evitar, en la medida de lo posible, consecuencias procíclicas e involuntarias para el sector financiero.

Tomaremos cualquier acción política coordinada y decisiva que sea necesaria, incluidas medidas fiscales, para apoyar el crecimiento y el empleo.

3.- EL PROGRAMA DE COMPRA DE BONOS POR PARTE DEL BCE “PANDEMIC EMERGENCY PURCHASE PROGRAM” (PEPP)

Contexto

A diferencia de la crisis financiera del año 2009, el BCE ha actuado con rapidez. La noche del 18 de marzo de 2020 su Consejo de Gobierno tomó la decisión de lanzar un **nuevo programa de compra de activos financieros públicos** con motivo de la emergencia provocada por el COVID-19.

Este tipo de medidas de política monetaria, llamadas “no convencionales”, están siendo aplicadas por el BCE desde el año 2014 para actuar contra los efectos de la crisis financiera, aunque también han sido la principal herramienta de estímulo utilizada en Europa a falta de una herramienta con capacidad fiscal suficiente.

Así, los programas de compras (PP por sus siglas en inglés) apuntaban en su origen a proporcionar liquidez en mercados financieros no operativos por una excesiva percepción de riesgo, y se centraban sobre todo en activos de deuda privados.

Sin embargo, en marzo de 2015 se produce el citado cambio de alcance en el uso de la política monetaria y se lanza el **Programa de Compra del Sector Público (PSPP)** orientado mayoritariamente a la **compra de bonos de los tesoros de los 19 países de la euro área**. En este caso el propósito no es proporcionar liquidez sino reducir las diferencias en los tipos de interés al cual la deuda pública de los diferentes países era tomada por los mercados. O, lo que es lo mismo, **reducir la prima de riesgo al garantizar un comprador**.



Como producto del PSPP, el BCE tiene hoy en su posesión deuda de los estados europeos por valor de más de 2,13 billones de euros. Como suma de todos los programas ejecutados desde 2014, este total se eleva a 2,6 billones de euros.

Elementos del Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP)

EL **Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP)** aprobado ahora es otro programa de compra de activos, pero ampliado en todos los sentidos.

Este programa puede adquirir valores del sector público y privado, y se ejecuta con el propósito explícito de contrarrestar los riesgos para el mecanismo de transmisión de la política monetaria y las perspectivas para la zona del euro planteadas por el brote y la difusión del COVID-19.

El PEPP tendrá una **dotación total de 750.000 millones de euros** ejecutándose las compras hasta finales de 2020, e incluirán todas las categorías de activos elegibles bajo el programa de compra de activos (APP) existente.

Para dar una idea del tamaño del programa esto significa que **solo en un año podrían efectuarse compras que equivalen al 30% de todos los programas que se han ejecutado desde 2014.**

Aparte de los activos de deuda pública, los otros activos públicos contemplados son, por ejemplo, bonos de organismos multilaterales y agencias europeas (muy poco significativos en volumen).

En cuanto a los activos del sector privado que pueden adquirirse, destacan, por su importancia relativa en el anterior monto del programa de compras, la deuda corporativa no bancaria (bonos de grandes empresas privadas que vencen a largo plazo) y los bonos respaldados por un activo (por ejemplo, cédulas hipotecarias). Ambas categorías ocuparon respectivamente un 7,4% y un 10,1% en el total adquirido por el BCE bajo los anteriores programas.

A fin de lograr un equilibrio en las compras, en la conformación de la cartera de activos el BCE siempre ha seguido el criterio de la “Clave de capital”, que significa que el peso total de los bonos de un país en el total de bonos comprados por el BCE debe asemejarse al peso que el banco central de dicho país tenga en el capital total por el que se conforma el BCE. **En el caso de España esto equivaldría a un 9,7%.**

Sin embargo, tanto en los anteriores programas como en este se expresa de manera explícita que hay flexibilidad en este criterio, es decir, que es algo a lo que se debe tender al final de los programas, pero que no hay que igualarlo a rajatabla. Para poner un ejemplo, y teniendo en cuenta el monto total de los anteriores programas, Italia, Austria, Francia, Bélgica, España, Alemania y Holanda representaban pesos en la



cartera de bonos del BCE que estaban por encima de sus respectivas participaciones en el capital, entre un 4,5% y un 7%. Otros países estaban por debajo, y los activos del tesoro griego estaban completamente excluidos.

Estas asimetrías podrían ser temporalmente mayores en este programa -lo cual posiblemente sea necesario-, para el cual también pueden comprarse activos del tesoro griego. El criterio de la clave de capital no ha parecido, hasta el momento, un obstáculo que introduzca un sesgo en la aplicación de recursos.

Por último, **la duración del programa se establece como poco hasta final de año**, pero se dice explícitamente que este **continuará mientras que la crisis del COVID-19 exista**. Es la misma operativa con el que se procedió en los anteriores programas de compras, que se han ido prorrogando y modificando en las sucesivas reuniones de los Consejos de Gobierno.

Valoración de UGT

UGT considera esta medida positiva dado el momento en el que las economías europeas se encuentran puesto que ayudará a que los países europeos más afectados por la crisis del COVID 19, o que están ahora en una posición financiera relativamente más desfavorable por el impacto de la anterior crisis, no sufran costes adicionales. Es beneficioso también el mensaje de que el BCE no ponga ni techo ni duración tope a estas medidas sino *“hasta que la crisis continúe”*.

Sin embargo, dadas las circunstancias, y teniendo en cuenta las propias declaraciones del BCE en épocas recientes, **las medidas monetarias no pueden por sí solas soportar el tipo de actuación que en estos momentos es necesaria**.

La voluntad mostrada por el BCE con las medidas adoptadas es absolutamente imprescindible para cubrir financieramente a los estados miembros de la zona, puesto que, en su ausencia, las medidas de gasto adoptadas dispararían las primas de riesgo de aquellos países con mayores desequilibrios presupuestarios (entre los que se encuentra España). Pero, una vez adoptada esta necesaria medida monetaria, **es absolutamente imperativo, en clave europea, encontrar alguna herramienta de tipo fiscal que pueda inyectar nuevos recursos en el sistema**.

UGT, junto con otras organizaciones sindicales en el marco de la Confederación Europea de Sindicatos, expertos, académicos y miembros de la sociedad civil, considera que para llevar a cabo esta política fiscal, **la mejor herramienta que la apoye sería la conformación de un activo conjunto o “coronabono”**, que pueda venderse en los mercados financieros y obtener recursos para proyectos que estabilicen la euro área.



Esta decisión está en manos de los estados miembros, y el Gobierno de España debe presionar en las instituciones europeas, buscando las alianzas precisas, para que así sea.

4.- LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE ESCAPE GENERAL DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Contexto

Esta actuación le corresponde a la Comisión Europea, un organismo que podría describirse como una especie de gobierno a escala de la UE por su estructura, pero cuya presidenta (Ursula Von der Leyen) y ministros, están sujetos a las decisiones que se tomen en el Consejo, si bien tienen cierta iniciativa política y gran capacidad legislativa.

Así, el día **20 de marzo** la Comisión **anunció su propósito de informar al Consejo** sobre la **conveniencia de activar la cláusula de escape general** del Programa de Estabilidad y Crecimiento.

Esta **cláusula de escape general significa que, durante su vigencia, las reglas de gobernanza del Pacto de Estabilidad y Crecimiento dejan de aplicarse, y que se suspenden los procesos de ajuste estructural fiscal.**

Esto se traduce en que **no se emiten recomendaciones** a ninguno de los estados miembros para que vuelvan al cumplimiento de los objetivos del PEC, **ni los estados miembros están obligados**, durante la vigencia de la cláusula, **a presentar presupuestos que contengan medidas de ajuste para volver a los objetivos del PEC.**

Implicaciones

La cláusula de escape general se creó en el año 2011 cuando la Unión Monetaria se vio obligada a readaptar su gobernanza al ver que la situación de crisis hacia infectiva, insuficiente y procíclica la aplicación, tal y como estaban en ese momento, de las reglas de Gobernanza del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Estas reglas databan del final de los años 90 del pasado siglo.

La cláusula pertenece a un conjunto de medidas para la flexibilización del PEC, que son las que permiten, por ejemplo, converger más despacio a los valores del 3% sobre el PIB para el déficit público y 60% sobre el PIB para la deuda pública, que el PEC contiene como principales objetivos.

La cláusula general de escape nunca se había activado. Implica que existe un determinado evento cuya consecuencia económica es una recesión severa



generalizada a todos los países del área euro, para responder a la cual se produce dicha activación.

Durante la vigencia de la cláusula general de escape, **la convergencia a los citados objetivos de déficit y deuda del PEC queda suspendida**. Esto es, **no se aplican sendas de ajuste ni recomendaciones, ni sanciones monetarias, ni cualquier otro mecanismo de ajuste estructural presupuestario debido al PEC**.

Debe recalcar que **esta medida es temporal** mientras dure una situación de “recesión severa” y que, **una vez esta desaparezca, volverían a entrar en vigor todos los mecanismos de gobernanza y ajuste del sistema vigente**. No hay, al contrario que para otras situaciones económica, una definición basada en reglas de lo que es una “recesión severa”; en este caso la Comisión propone tal calificación a la vista de la información disponible, y el Consejo la aprueba.

Valoración de UGT

UGT apoya la activación de esta cláusula en el presente escenario económico. No tendría sentido tratar de aplicar procedimientos para forzar a los estados miembros a unas posiciones en las finanzas públicas que serían contradictorias con las medidas económicas de apoyo pleno al entramado económico y social que se requieren en este momento.

No obstante, **UGT llama a la atención sobre dos situaciones**. Primero, que **otras medidas complementarias a escala de la Unión Europea son necesarias**. Particularmente, aquellas que permitan realizar acciones de estabilización para toda el área y no queden sólo a cargo de los estados miembros y sus capacidades. **La emisión de un “coronabono” común a toda la euro área parece la más adecuada**.

En segundo lugar, la situación que sobrevendrá tras la desaparición de las circunstancias que permiten la aplicación de la cláusula general de escape volverá a poner de manifiesto la **inadecuación del presente sistema de gobernanza del PEC**, que, reconocido por la propia Comisión, tiene un **fuerte sesgo procíclico y desincentiva la inversión**.

En opinión de **UGT**, debe proseguirse por la senda que la propia Comisión abrió en enero con la consulta pública acerca de una **revisión de la gobernanza económica de la euro área y afrontarse su reforma**.



5.- EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 24 DE MARZO: EL DESACUERDO

Principales propuestas del Eurogrupo

El día **24 de marzo de 2020** se celebró un nuevo encuentro entre los ministros de economía y finanzas de los países miembros del euro, anticipando la reunión del Consejo del día 26.

En la reunión los ministros analizaron la situación tras la primera semana después de la puesta en marcha de medidas fiscales extraordinarias por parte de los estados miembros con motivo del COVID19.

La conclusión fue que el tamaño de las medidas fiscales en cada país, hasta ese momento, era aproximadamente del 2% del PIB, superior al 1% que el propio Eurogrupo señalaba como cifra orientativa la semana del 14 de marzo. Las medidas fiscales directas se habían acompañado de acciones para garantizar la liquidez de empresas y trabajadores por un tamaño equivalente al 13% del PIB, también superior, en este caso al 10% que se señalaba como objetivo la reunión anterior.

El Eurogrupo reconoció la utilidad de las medidas tomadas por el BCE -programa de compra de activos financieros- y la Comisión -relajamiento de la normativa para ayudas públicas a las empresas- con el propósito de responder a la situación de crisis.

Lo más relevante de la reunión fue que en esta ocasión **no se emitió un comunicado conjunto**. Este hecho es muy significativo ya que permitía deducir que había habido un **fuerte desacuerdo entre los países miembros**.

Los resultados de la reunión se transmitieron mediante una rueda de prensa de su presidente, Mario Centeno.

Una vez que la propuesta de emitir un activo de deuda común a la euro área (“coronabono”) había sido descartada por el ministro de finanzas alemán antes de la reunión, la comparecencia de Centeno marcaba cual iba a ser la propuesta a debatir en el seno del Consejo.

Esta apuntaba a que el apoyo fiscal de las instituciones europeas a los estados miembros se realizara a través del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad).

El MEDE instrumenta su apoyo a través de **préstamos**. Éstos, según sus estatutos, **están sometidos a condicionalidad por parte del receptor**, que se debe comprometer a adoptar medidas en materia regulatoria, fiscal, etc., a la hora de aceptar el préstamo.



Estos compromisos se materializan en un “Memorandum de Entendimiento” o MOU por sus siglas en inglés⁷.

El Eurogrupo pareció indicar que no habría una condicionalidad fuerte, resultante en planes ajuste como los aplicados desde 2010 en la recesión anterior, haciendo hincapié en que los países que reciban préstamos del MEDE no lo hacen como consecuencia de sus decisiones de política anteriores, sino de un shock externo igual para todos los estados de la Unión.

No obstante, el mensaje de que el soporte del MEDE *“es transitorio y se espera que los países vuelvan a medio plazo a situaciones de estabilidad fiscal”* no dejaba mucho margen para una interpretación en clave de apoyo, primero, y luego estímulo fiscal sostenido mientras sea necesario hasta la recuperación. En suma, **esta declaración plantea dudas sobre la voluntad de los miembros del Eurogrupo** (por la presión de Alemania y los países de su órbita) **de apoyar el relanzamiento económico y del empleo con la intensidad que esta crisis requiere. Suponía la desaparición de facto del “hacer lo que sea necesario” que se lanzaba en la reunión del día 14 de marzo.**

Mario Centeno lanzó también **dos mensajes importantes**: el primero es que se espera que la Comisión saque adelante una **propuesta de Sistema de Seguro Europeo de Desempleo**. El segundo, que siguen explorándose **nuevas medidas para apoyar a las economías**, pero que comienzan las reflexiones para diseñar el escenario de medidas posteriores a la crisis.

Posteriormente, la reunión del Consejo, que preside el francés Jean Michel, manifestaría el alcance del desacuerdo en toda su extensión. **España e Italia se negaron a suscribir el acuerdo en los términos anticipados**, que impedía la creación de un instrumento de deuda mutualizado o “coronabono”, y lo fiaba todo a la actuación del MEDE.

Valoración de UGT

En opinión de UGT, el hecho de que ni siquiera en esta situación de crisis mundial se alcance un acuerdo sobre un instrumento de financiación común (los llamados “coronabonos”) **no puede ser más decepcionante y apunta una importante discrepancia política de fondo entre los Estados Miembros de la eurozona**, que ya está siendo problemática en este momento y puede serlo más en el futuro.

La utilización del MEDE en los términos planteados supone, de hecho, no ofrecer ningún mecanismo incrementado de apoyo ante la negativa por parte de algunos países acerca de utilizar una herramienta más idónea como hubiera sido un activo de

⁷ Memorandum of Understanding.

deuda común (“coronabonos”). **UGT considera esta actuación completamente errónea.**

Es cierto que el MEDE tiene capacidad de endeudarse en el mercado financiero, pero al estar sus préstamos sujetos a condicionalidad, se convierte en una herramienta de alto potencial asimétrico. Las contradictorias declaraciones sobre que esta condicionalidad será muy suave, pero que hay que volver a medio plazo a la situación de equilibrio presupuestario, no dejan suficientemente claro, en opinión de UGT, que de nuevo no se vayan a aplicar programas de austeridad con carácter procíclico en aquellos países que han sido más golpeados por la crisis, como pasó en el año 2012. No auguran una política fiscal expansiva sostenida hasta que se recuperen los efectos del impacto, como sería preciso y como va manifestando el consenso que se está fraguando entre los principales organismos multilaterales, como la OCDE o el FMI.

Por otro lado, **UGT consideró positivo que se estuviese trabajando en una propuesta de Seguro Europeo de Desempleo, pero manifestaba su cautela antes de conocer su forma final.**

El Sindicato cree que en este momento son necesarias medidas que garanticen la percepción de rentas por parte de aquellos que han quedado sin ingresos durante la crisis, y que determinados derechos como la vivienda y el acceso a servicios públicos esenciales queden garantizados.

Esto va a demandar una intensificación de los recursos públicos dedicados a esta materia, no condicionados a una estabilidad a medio plazo. A esto habrá que añadir luego las medidas destinadas a reactivar la actividad por tanto tiempo como sea necesario.

UGT no está satisfecha con la respuesta de los estados miembros de la Unión, que considera insuficiente, no acorde con los mensajes de “hacer lo que sea preciso”, y sí con una línea de acción que anticipa más programas de ajuste a medio plazo que programas de estímulos. La ciudadanía europea espera mucho más del proyecto europeo, que se la juega en esta crisis, por lo que UGT confía en que el Gobierno de España actúe con la decisión necesaria en las instituciones para lograr que la respuesta común sea la adecuada.



6.- LAS PROPUESTAS DE APOYO FINANCIERO EUROPEO FRENTE AL COVID 19: EL SISTEMA DE APOYO PARA MITIGAR LOS RIESGO DEL DESEMPLEO EN EMERGENCIAS (SURE) Y EL INSTRUMENTO FINANCIERO RÁPIDO.

Contexto

Con el fin de acercar posiciones tras la fallida reunión del Consejo Europeo del 26 de marzo, en el que las posturas antagónicas respecto a la emisión de un “coronabono” mutualizado por parte de la UE impidieron un acuerdo, los gobiernos solicitaron a la Comisión que elaborase una propuesta sobre cómo materializar la intervención económica necesaria. El denominado **SURE** (correspondiente a las siglas en inglés de “*Apoyo para mitigar los Riesgos de Desempleo en Emergencias*”⁸) constituye la respuesta a este encargo y la base sobre la que los estados negociarán para acercar posturas.

Originalmente el SURE era un proyecto sobre un **sistema europeo de reaseguro del desempleo** (incluso sus siglas en inglés se correspondían con esta definición) en el que la Comisión ya estaba trabajando, al constituir uno de los compromisos de la presidenta Von der Leyen para su mandato. El SURE, que se alineaba con las reclamaciones de países como España e Italia a raíz de la situación experimentada durante la pasada crisis financiera, había pasado a estar de nuevo sobre la mesa en las negociaciones en torno a qué tipo de acciones van a llevarse a cabo a escala europea.

La propuesta de la Comisión toma la idea, e incluso las siglas, del SURE, pero **lo transforma en otra cosa, en un fondo que se financia en los mercados. Los países pueden tomar prestado de este fondo para financiar los aumentos de gasto derivados de la extensión de mecanismos de ajuste temporal del empleo** (Kurzarbeit en Alemania, Cassa en Italia, ERTes en España, etc.).

El **Instrumento Financiero Rápido** trata de instrumentar una forma de dar uso a parte de los recursos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un instrumento creado durante la crisis de 2012 para financiar planes de ayuda a los estados miembros, a cambio de realizar planes de ajuste con reformas económicas.

Elementos del SURE

Los elementos que caracterizan al SURE son los siguientes:

⁸ Support mitigating Unemployment Risk in Emergencies.

1. Se trata de un **Fondo de hasta 100.000 millones de euros** que se financia en los mercados mediante una **garantía respaldada por todos los países de la Unión**. El peso en esta garantía está de acuerdo a su peso en la economía en el conjunto. **Es el mismo sistema de respaldo que tiene el MEDE.**
2. Este respaldo se instrumenta mediante **una dotación inicial para las provisiones 25% del total del fondo** en el que se participa por peso del PIB aproximadamente. **No es un desembolso de dinero, sino que se respalda con activos de deuda pública.**
3. **Es aplicable solo a ERTES y medidas similares, no a prestaciones por desempleo con carácter general.**
4. **El volumen de préstamos concedido a los tres mayores países receptores no puede exceder el 60%.** Con estos cálculos **España recibiría 20-30.000 millones de euros, aproximadamente ente el 1,5% y el 2,5% del PIB.**
5. **No hay condicionalidad paralela a la concesión de préstamos.**
6. De momento, se desconocen los intereses y el plazo de la devolución de estos préstamos.

Se trata de una propuesta sobre la que habrá negociaciones. El resultado final debe ser aprobado en el Consejo y alguno de estos aspectos puede variar o incluso desaparecer completamente.

Elementos del Instrumento Financiero Rápido

Al contrario de lo que sucede con el SURE, por el momento no hay un texto publicado al que UGT haya tenido acceso para examinar sus elementos. En este sentido se hace eco de lo que el diario El País publica con fecha 2 de abril, en su artículo “Europa lanza el fondo de rescate como gran salvavidas contra la crisis” , donde se afirma haber tenido acceso a un borrador de la propuesta⁹. Según este artículo:

1. Se trata de un **fondo de hasta 80.000 millones de euros** proveniente de los recursos del MEDE.
2. **España podría recibir préstamos por un importe total cercano a los 10.000 millones de euros**, proporcional a su participación en el MEDE y equivalentes a algo menos del 1% del PIB.

⁹ <https://elpais.com/economia/2020-04-02/europa-lanza-el-fondo-de-rescate-como-el-gran-salvavidas-contra-la-crisis.html>



3. La condicionalidad se relaja hasta todo lo que el MEDE puede permitirse, manifestándose en el respeto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la gobernanza de la UE (en estos momentos se encuentra suspendida al estar en vigor la cláusula general de escape).
4. De momento, el tipo de interés se reduciría al mínimo, barajándose la posibilidad de que sólo deban pagarse las comisiones. El periodo de devolución se estima entre 3 y 5 años.

Como en el caso del SURE debe recordarse que esta información se refiere a una propuesta sobre la que habrá negociaciones. El resultado final debe ser aprobado en el Consejo y alguno de estos aspectos puede variar o incluso desaparecer completamente.

Análisis de la propuesta del SURE

En cuanto a los aspectos de la propuesta, los que más se aproximan a la posición mantenida por España e Italia en esta materia son:

1. **Se financia en los mercados.** Por tanto, es una herramienta que permite el endeudamiento. Tiene, como segunda derivada, que resulta más fácil aumentar su dotación que mediante otros mecanismos
2. **No hay condicionalidad.** No hay planes de reformas estructurales, “hombres de negro”, etc., aparejado a la concesión del préstamo.

Por otro lado, los aspectos que más se aproximan a las posiciones de Holanda y Alemania son:

1. **Es un sistema basado en préstamos.** Por tanto, requiere de la devolución de dichos importes.
2. **No hay transferencia o desembolso por parte de los países encabezados por Holanda y Alemania.** Solo una aportación a la cobertura de riesgo, lo que implica que su coste es casi cero.

Implicaciones macroeconómicas

1. Los recursos inicialmente disponibles llevan a una capacidad de financiación como **máximo de un 2%, que puede no ser suficiente.**
2. **España evita tener que aumentar su volumen de deuda en el mercado a corto plazo,** al financiarse mediante un cauce privilegiado, en teoría a menor coste.



3. **La UE no aumenta ni su presupuesto ni sus recursos**, la financiación es a través del mercado privado.
4. **No hay elementos de redistribución territorial**. Cada estado devuelve en el futuro lo que use hoy. Mientras no se ejecuten las garantías, el coste para los países que no tomen préstamos es prácticamente cero.
5. Los Estados Miembros se ven más protegidos en términos del impacto sobre su coste de la deuda, pero **no se ven nada protegidos en cuanto al stock de sus obligaciones**. Es decir, **los niveles de endeudamiento público se disparan igualmente**.
6. **En el presente marco de gobernanza europea esto implica una senda presupuestaria futura comprometida con ajustes**.

Análisis de la propuesta del Instrumento Financiero Rápido

En este sentido se quiere ser especialmente prudente, ya que se hace referencia a un testimonio de segunda mano y no hay acceso al documento original.

1. A diferencia del caso anterior **es una propuesta muy alineada con las posiciones de Holanda y Alemania**, limitándose a movilizar parte de unos recursos financieros que hoy se encuentran ociosos.
2. Como en el caso anterior, **es un sistema basado en préstamos**. Por tanto, requiere de la devolución de dichos importes.
3. Lo único que puede interpretarse como una aproximación a las posiciones de España e Italia es la **práctica desaparición de la condicionalidad añadida**.
4. La **persistencia de la condicionalidad básica del MEDE**, es decir, sujeción al PEC y a la gobernanza europea, es una contradicción inherente al diseño del instrumento. La gobernanza se encuentra suspendida porque aplicarla se entiende que es perjudicial en este momento.

Implicaciones macroeconómicas

1. Los recursos inicialmente disponibles llevan a una capacidad de financiación inferior al **1% del PIB, claramente insuficiente dada la cantidad de impulso fiscal necesario en este momento**.
2. **España evita tener que aumentar su volumen de deuda en el mercado a corto plazo**, al financiarse mediante un cauce privilegiado, en teoría a menor coste.



3. **La UE no aumenta ni su presupuesto ni sus recursos**, y de hecho solo moviliza recursos ociosos.
4. **No hay elementos de redistribución territorial**. Cada estado devuelve en el futuro lo que use hoy. De hecho no hay ningún esfuerzo de ningún tipo por parte de otros países, ya que lo único que se hace es permitir el acceso a unos recursos ociosos mediante una modificación legislativa.
5. Los Estados Miembros tienen acceso a unos recursos en mejores condiciones que las de mercado, pero igualmente que en el SURE, **los niveles de endeudamiento público se incrementan igualmente**
6. En el presente marco de gobernanza europea **esto implica una senda presupuestaria futura comprometida con ajustes a tres o cinco años vista, periodo de tiempo que puede ser corto comparado con el tiempo que sea necesario mantener políticas fiscales expansivas.**

Valoración de UGT

UGT, junto con el resto de organizaciones sindicales europeas, considera que la UE debe disponer en este momento de un instrumento de deuda mutualizada que permita realizar actuaciones a escala de la Unión. Que la UE precisa esta herramienta, en un contexto de mayor unión económica y fiscal, es ampliamente compartido, no solo por las organizaciones sindicales, sino por un sector muy significativo de expertos, académicos y la sociedad civil. Este es el diagnóstico desde la crisis financiera anterior, y **no se ha progresado en esta vía principalmente por los obstáculos de los mismos países que hoy bloquean los “coronabonos”**.

UGT entiende que la propuesta se hace para acomodar la negativa de determinados países a poner en marcha un mecanismo de mutualización de deuda; una posición legítima, pero de índole político-identitaria, que **no se corresponde con la necesidad del momento ni con la conveniencia de las políticas económicas que van a ser necesarias durante un largo periodo de tiempo de ahora en adelante.**

En este sentido el SURE puede conformar un primer paso. El Instrumento Financiero Rápido en cambio tiene menos trascendencia, ya que sobre todo es una vía dar uso a unos recursos, los del MEDE, que no estaban siendo utilizados. El significado político de ambos instrumentos es, por tanto, muy diferente. el SURE se crea expresamente. Dar acceso al MEDE es una decisión prácticamente administrativa cuya alternativa, es decir no usar unos recursos ociosos, realmente no era una opción dado el escenario.

Ambos instrumentos que se proponen son puramente financieros, y su efecto real dependerá del tipo de interés y del plazo de devolución de las cantidades recibidas que se establezcan. En este sentido, **para que los instrumentos realmente seas útiles en**



alguna medida, el tipo de interés que se establezca deberá ser inexcusablemente bajo, y el plazo de su devolución largo.

Esto es más fácil en el SURE cuyos aspectos están aún por definir, que en el Instrumento Financiero Rápido, que al pertenecer al MEDE tiene ya una serie de requisitos por definición. En este caso se apuntan a plazos de devolución de como máximo 5 años, muy probablemente cortos para haber absorbido el impacto de la crisis. Además, el Instrumento Financiero Rápido acarrea el cumplimiento de las reglas de gobernanza europeas (Acuerdo de Estabilidad y Crecimiento y Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo) que en este momento se encuentran suspendidas.

UGT entiende también que **estas medidas no incorporan ningún elemento de redistribución, es decir, de solidaridad significativo**, limitándose este a una “trasferencia de reputación” que no acarrea un esfuerzo importante a los países que se oponen a la conformación de “coronabonos”. En este sentido, por el momento **la carga de los costes de la crisis va a seguir siendo absorbida en forma de deuda por los estados miembros y esta será mayor cuanto mayor les afecte el virus. Este es un impacto que, a juicio de UGT, pone en cuestión por sí solo el efecto positivo de la medida.**

Además, dado el escaso importe del fondo, **queda abierta la posibilidad de que los países más dañados económicamente por el impacto del Covid-19 agoten dicho fondo y tengan que recurrir finalmente al MEDE para obtener financiación, lo que supondría la vuelta a los estrictos condicionamientos y a los ajustes impuestos sufridos en la pasada crisis.**

En opinión de **UGT** estas herramientas, aunque puedan ser útil en el corto plazo y para desbloquear posiciones en una negociación política, **con toda probabilidad va a ser insuficiente para los desafíos que se afrontan en la resolución de la crisis. No supone el cierre de ningún debate, sino el primero de muchos otros.**

Particularmente parece fuera de la realidad **el encaje forzoso del Instrumento Financiero Rápido dentro de unas reglas de gobernanza que están suspendidas porque son inadecuadas para un contexto de crisis como la que vivimos.** Esta suspensión se debe a que está admitido que obligan a realizar ajustes en momentos en los que estos agravan más la situación del país que los realiza.

La UE y sus instituciones van a tener que tomar previsiblemente otras decisiones que afectarán a su gobernanza económica y a su capacidad de recaudar recursos financieros en las que será la ocasión de comprobar cuál es el compromiso de los Estados Miembros en mantener la idea de una Europa unida.



7.- EL EUROGRUPO DE LA SEMANA DEL 06 DE ABRIL: EL ACUERDO

Contexto

El día 7 de abril se celebró la reunión del Eurogrupo en la que los estados miembros se veían políticamente obligados a avanzar en alguna medida de coordinación tras haber cerrado sin acuerdo la reunión del día 24. Las dos posiciones enfrentadas se sitúan en torno a que haya algún instrumento de mutualización de los costes que afrontar la crisis y sus consecuencias van a tener, representada fundamentalmente por Italia, contra la negativa a que tal mutualización exista y la ayuda se circunscriba a créditos del MEDE, que implican condicionalidad.

De cara a acercar posturas la Comisión había lanzado la propuesta de establecer el SURE, un fondo financiado mediante la emisión de activos financieros que respaldan las garantías de los estados miembros. Este fondo prestaría recursos para financiar esquemas de flexibilidad en el empleo, tipo ERTes o figuras análogas, a aquellos países que lo necesitasen. El Consejo por su parte había lanzado la propuesta de usar parte de los recursos del MEDE para crear un Instrumento Financiero Rápido, cuya principal característica era la relajación de la condicionalidad.

La reunión del Eurogrupo fue infructuosa en un primer momento, prolongándose durante 2 días, hecho muy poco frecuente. Finalmente, la noche del 9 de abril se llegó a un acuerdo que se basa en el SURE y un MEDE con condicionalidad menos fuerte, incluye otro elementos cuyo contenido se resume a continuación.

Elementos de apoyo económico

Los elementos sobre los que se ha logrado acuerdo suman unos recursos disponibles puestos a disposición por un importe total de 540.000 millones de euros, canalizados por tres vías:

1. **Vía Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE):** hasta **240.000** millones de euros a través de préstamos, que deben dedicarse a "apoyar la financiación nacional de los costos relacionados con la atención médica, la cura y la prevención directa e indirecta debidas a la crisis del COVID 19", es decir, sólo para lo que se derive de la atención sanitaria. La cuantía máxima para cada país será del 2% de su PIB (para España, unos 20.000 millones). Pasada la crisis, los préstamos que se soliciten estarán sujetos a la condicionalidad estricta habitual, es decir, con implicaciones directas sobre ajuste de gasto y reformas estructurales (canalizadas con un Memorando de Entendimiento, como en la pasada recesión).



2. **Vía Banco Europeo de Inversiones:** utilizar un fondo de garantías por valor de **200.000 millones** de euros a través de créditos temporales y otras ayudas a las empresas.
3. **Vía SURE:** hasta **100.000 millones** de euros en préstamos de carácter temporal para "proteger el empleo en las circunstancias específicas de emergencia de la crisis COVID-19" (ERTEs, por ejemplo).

El periodo de devolución de los préstamos bajo los programas del SURE y el MEDE se extendería hasta los 30 años y el tipo o de interés sería el mínimo aplicable, muy cercano a cero. Los préstamos a las PYMES se instrumentarían a través de las entidades financieras.

Otros elementos del acuerdo

El acuerdo menciona la futura creación de un **Fondo de recuperación** que "proporcionaría fondos a través del presupuesto de la UE" para el que se emplazan a futuros trabajos y mayor detalle.

Valoración de UGT

Si bien resulta positivo el desbloqueo de la situación (que era inconcebible en una situación de máxima urgencia como la vivida por la ciudadanía europea), lo cierto es que **el consenso alcanzado parece más que nunca una actuación de compromiso**, que se encuentra lejos de suponer una actuación definitiva, y que **deja abierta la posibilidad de una nueva crisis de deuda en algunos países miembros, entre ellos en este caso dos del peso de Italia y España, lo que sería fatal para la UE.**

En lo que respecta al análisis del escenario económico a medio plazo que se desprende del planteamiento de los acuerdos, **la UE por primera vez asume que habrá una necesidad real de reconstrucción tras el esfuerzo derivado de la contención del brote.** No obstante y en este momento, **plantea una insatisfactoria apelación a un presupuesto comunitario manifiestamente insuficiente para el empeño** (1% del PIB de la UE en la actualidad).

El Eurogrupo ha asumido las propuestas de aproximación de la Comisión en su totalidad, y ha concretado su alcance, aun así, el resultado conjunto de los acuerdos:

- **No constituye una actuación resolutive**, que ataje con la potencia necesaria y con todos los instrumentos disponibles la problemática económica derivada de la pandemia, ni a corto plazo (ayudas directas para los afectados, hogares y empresas) ni a medio y largo (saneamiento de las finanzas de los países afectados en lo que se refiere directamente a las políticas anti-Covid19).
- **No cierra alguna de las decisiones más importantes.** En concreto, y aunque se apunta a su necesidad, no aclara qué sucederá con la creación de un



fondo para la reconstrucción después de superar la inmediata crisis sanitaria. Lejos de anticipar una estrategia, **el Eurogrupo vuelve a aplazar las decisiones importantes**, sin eliminar por otro lado las fuertes disensiones en su seno entre los países.

La solución acordada se acerca más a los planteamientos de los países que apuestan por una menor integración de los riesgos y oportunidades solidaridad del proyecto europeo, **desechando definitivamente una mutualización efectiva de la deuda** como podría realizarse con la emisión de los llamados *coronabonos*, y **también la monetización de la deuda por parte del BCE**, como ha decidido ya el Banco de Londres. Pero, conforme pase el tiempo y se ponga de manifiesto el enorme impacto económico de la pandemia –que lo va ser, sin ninguna duda- todas estas actuaciones van a demostrar su escaso vuelo.

Falta concretar las condiciones precisas de los tres instrumentos, y también la posible creación del Fondo para la reconstrucción (el llamado *nuevo Plan Marshall*). Pero **las señales no son buenas**. Las medidas acordadas ahora **parecen pensadas para un shock de menor dimensión al que está resultando la Covid19**, y en consecuencia, para un coste de las políticas aplicadas igualmente mucho más reducido que el real. Y esto es así seguramente por la distorsión que introducen en los debates los planteamientos de los países menos golpeados de momento por la pandemia, y que además poseen unas finanzas más saneadas (aunque sea a costa de castigar las de sus socios), como Holanda y Alemania.

El coste de enfrentar la pandemia en Italia o España va a ser muy superior (en dinero y en tiempo) que el previsto por los mecanismos habilitados por el Eurogrupo. Por eso, para que la ayuda sea efectiva, deberá ir mucho más allá de las cuantías y del período propuesto. Y **eso supondrá, según los términos establecidos y en la medida que todas las actuaciones incrementarán la deuda de los países, la aplicación de nuevos programas de ajuste y reformas que volverán a hundir las capacidades de desarrollo de unas sociedades que aún no han superado los efectos de la gran recesión iniciada en 2008**. Los países del sur no pueden aceptar esta vez una nueva condicionalidad.

Esta propuesta de salida de esta nueva crisis va a suponer, si no cambian las políticas, ahondar en las recetas fracasadas de la anterior: menos crecimiento, más desigualdades, más pobreza y más desconfianza. Y, como corolario, más populismos, y ahondar en una nueva fractura de Europa, seguramente definitiva.

No se quiere ser consciente de que estamos ante el mayor desafío de Europa desde las grandes guerras. Y que, si no se rescata a las economías de la zona de este impacto directo, estarán bloqueadas por las deudas durante décadas, con lo que eso significa para la zona y para el mundo. Alemania sabe bien lo que eso significa.

Por eso, cada vez parece más evidente que la solución deberá pasar por la **asunción por parte de la UE de la absorción de los gastos generados (vía deuda) por las políticas para hacer frente a la Covid19, de un modo u otro**.



Igualmente, en el contexto actual cobran importancia **dos cuestiones**:

De un lado, la posibilidad de **obtener ingresos extraordinarios**, no sólo para ayudar a costear el aumento de gasto que suponen las medidas adoptadas, sino para lanzar el mensaje a los mercados de que España va a hacer frente a su deuda de manera indudable y realista. Ello exige la **adopción de nuevas figuras o recargos tributarios, de carácter temporal o permanente, que aumenten las aportaciones de quienes más capacidad de pago tienen (grandes empresas, elevados capitales y propiedades)**.

De otro, la urgencia de incluir en cualquier movimiento de las negociaciones en Europa, como parte de los intercambios, **la erradicación de las prácticas de competencia fiscal desleal de países como Holanda, Luxemburgo e Irlanda, si se quiere hablar con objetividad de otras cuestiones que tienen que ver con las finanzas europeas**.

8.- CONSIDERACIONES GENERALES HASTA EL MOMENTO

A pesar de que los acontecimientos varían día a día, y por tanto también podría hacerlo cualquier valoración, se aprecian algunas tendencias generales que merece la pena comentar:

*En primer lugar, debe recordarse que la Unión Europea es un ente con una alta capacidad de funcionamiento autónomo dadas unas directrices, pero con prácticamente ninguna iniciativa o capacidad política para cambiarlas. **Todas las decisiones políticas de calado dependen de los Estados Miembros.***

***El margen de actuación autónomo de las instituciones de la UE no es suficiente para responder al desafío que supone esta crisis.** El presupuesto comunitario es intrascendente en cuanto a herramienta de estabilización cíclica (equivale a un 1% del PIB de la UE). El BCE también tiene capacidades limitadas -por ejemplo, ni puede comprar deuda en el mercado primario ni puede realizar expansiones cuantitativas directamente hacia los hogares -o "helicóptero monetario"- Se está llegando a los límites efectivos como para poder influir en la economía, y ampliarlos depende de los Estados Miembros.*

*El consenso que se va generando hasta el momento en los grandes organismos multilaterales tiene tres elementos distintivos: que esta crisis económica va a ser más intensa que la de 2009; que va a necesitar ingentes recursos fiscales para atajarla; y que va a seguir necesitando en años venideros para recuperar los daños al tejido productivo que se están produciendo. En otras palabras, **van a crecer los déficit fiscales y van a crecer, a niveles históricamente altos, los volúmenes de endeudamiento público.***



A tenor de las posiciones de determinados países de la UE, que pudiera estar afectada de cierta inercia conforme a la que han mantenido los últimos años, se desprende que su escenario maneja los dos primeros elementos del consenso anterior, pero no el tercero, un error de apreciación muy similar al que se cometió en la crisis pasada.

Los estados miembros de la UE deben hacer un esfuerzo de aproximación de posturas y comprensión mutua, porque su ruptura es un escenario dramáticamente peor para todos. No obstante, de las posturas divergentes, aquellas opuestas a admitir cualquier corrección de unos sistemas de gobernanza ampliamente desbordados ya desde la crisis anterior y que más reticentes se han mostrado a una muy reconocida necesidad de mayor integración económica y fiscal, deben recorrer más camino hacia un punto de encuentro que otros. Máxime cuando estos países resultan ser los más beneficiados económicamente de la existencia de la UE.



Con esta colección pretendemos ir más allá de una exposición sintética de la materia objeto de atención. En el texto se expone la normativa, el contexto social o económico, o la realidad que enmarcan el tema analizado, junto a la posición y valoración de UGT al respecto. A nuestro entender, es imprescindible quebrar el monopolio ideológico de aquellos que dominan los medios de comunicación, información y análisis, muy sesgado hacia determinados intereses, aportando análisis rigurosos y precisos que aporten otras miradas de la realidad y, consecuentemente, otras conclusiones. Esperamos que al lector le sea útil.

