

CRISI DE L'EURO

I INTEGRACIÓ FISCAL

Antoni Castells

Catedràtic d'Hisenda Pública de la UB
i director d'EuropeG

El context: la crisi de l'euro

En aquests moments, tallar la crisi del deute sobirà i de l'euro s'ha convertit en la prioritat de les prioritats de l'economia mundial. És condició *sine qua non* per abordar tots els altres problemes que tenim al davant. Solucionar aquesta crisi no ho resol tot, per descomptat. Tan important com això, ho és retornar les economies europees a una senda d'expectatives de creixement, cosa que ens remet, òbviament, a trobar el *mix* adequat entre austeritat fiscal i estímuls al creixement. I en el cas espanyol, a més, dur a terme els ajustaments reals als quals ha de fer front la nostra economia per recuperar la competitivitat, fet que, alhora, ens remet a les reformes necessàries i, en definitiva, a les polítiques d'oferta que haurien de permetre millorar la productivitat (i/o reduir els costos) del nostre sistema econòmic.

De manera que resoldre la crisi financera del deute i de l'euro no és condició suficient, però sí que és condició necessària. Europa s'ha convertit en el "malalt" del món, ha esdevingut el principal focus de preocupació de l'economia mundial. D'una

economia mundial que estava sortint de la recessió quan, a finals del 2009, va sobrevenir la crisi fiscal de Grècia i que ha vist amb alarma creixent al llarg d'aquest temps (ja dos anys i mig) com la incapacitat de la Unió Europea per gestionar correctament aquest problema significa un greu llast per a la recuperació i està precipitant l'economia europea a una seriosa recessió. És per això que, per examinar les perspectives d'una integració fiscal i les diferents alternatives que s'obren en abordar-la, resulta imprescindible arrencar de la crisi de l'euro, que és la conseqüència del que avui ja està clar que és una unió monetària incompleta.

Les conseqüències d'una unió monetària incompleta

La crisi del deute i de l'euro posen en evidència d'una forma descarnada les conseqüències d'una unió monetària incompleta. Aquesta afirmació hauria de ser entesa en una doble dimensió. D'una banda, en el sentit que quan es va crear l'euro no es complien les condicions apropiades per a una unió monetària (si es vol, les condicions que la "teoria" prescriu que hauria de tenir una zona monetària òptima). De l'altra, en el sentit que, tal com es va produir la creació de l'euro, potser no s'era prou conscient que la unió monetària portava en el seu interior les llavors que havien d'alimentar uns fortíssims desequilibris macroeconòmics per als països menys competitius de la zona euro.

Les condicions necessàries per a una unió monetària

Com s'acaba d'assenyalar, quan es va produir la unió monetària no es donaven les condicions que hauria de reunir

una àrea monetària òptima. Aquestes condicions són fonamentalment dues:

a) En primer lloc, hi ha d'haver mercats prou integrats i prou mobilitat dels factors per facilitar una certa convergència entre la competitivitat dels diferents territoris que integren la unió monetària. Condició que no es compleix, de forma palesa, per la rigidesa del mercat de treball a escala europea i també d'altres mercats, sobretot de serveis, en els quals es produeixen posicions de domini, no ja a escala europea, sinó a l'interior dels mateixos Estats membres. El mateix que succeeix, tal vegada fins i tot agreujat, en el cas del mercat de treball, on els problemes de mobilitat es manifesten amb tota claredat dins mateix d'alguns dels Estats membres.

Només cal veure el cas d'Espanya, on, en el moment culminant del *boom*, es produïen a la vegada dues circumstàncies: hi havia territoris, com Catalunya i Madrid, amb taxes d'atur molt baixes (de l'ordre del 6%), situades de fet en mínims històrics, que rebien contingents importantíssims d'immigració d'altres països (força per damunt d'un milió de persones a Catalunya en a penes cinc anys), i a la vegada que això succeïa, hi havia territoris espanyols amb taxes d'atur al voltant del 15%, sense que hi hagués la més mínima mobilitat de treballadors d'aquests territoris cap aquells que eren demandants nets de treball.

b) En segon lloc, la integració monetària ha d'anar acompanyada d'un grau significatiu d'integració fiscal, que no és possible sense la corresponent integració política. Aquesta integració s'ha de sustentar en dos pilars institucionals, que ara mateix a Europa o bé no existeixen o bé són extraordinàriament febles: el pressupost (que implica despeses i ingressos fiscals) i el Tresor. Institucions, per cert, que només tenen sentit si van indissociablement unides, perquè el paper del Tresor és emetre el deute que necessita el pressupost del govern, i és precisament la solidesa d'aquest pressupost la millor garantia que pot oferir el deute enfront dels seus creditors.

“La crisi del deute i de l'euro posen en evidència d'una forma descarnada les conseqüències d'una unió monetària incompleta”

L'existència d'un pressupost “federal” (per denominar d'aquesta forma el del govern europeu), amb el seu corresponent Tresor, té un paper estabilitzador entre els diferents territoris davant de l'aparició d'eventuals xocs asimètrics i de desajustaments entre països en les fases del cicle. I serveix, i val la pena subratllar-ho, d'element amortidor de les diferències de competitivitat entre els diferents territoris que componen la unió, contribuint, d'aquesta manera, que els processos de convergència que es produeixen a través del mercat no s'hagin de dur a terme al preu d'un ajustament en termes reals difícilment assumible socialment. En l'apartat següent ens referirem amb més deteniment a aquesta qüestió clau en el moment actual.

És a dir, d'alguna manera, una moneda única no és possible sense un pressupost i un Tresor “federals”. De fet, cal recordar que aquest va ser, al seu moment, l'argument bàsic de les veus procedents del món acadèmic (sobretot, nord-americà) més crítiques (i pessimistes) amb el disseny i la posada en marxa de la moneda única.

Els desequilibris produïts per les falles de la unió monetària

S'ha assenyalat abans, en parlar d'una unió monetària incompleta, que ho havíem d'entendre en una doble dimensió. A la primera, l'absència de les condicions requerides per a una zona monetària òptima, ens hi acabem de referir. La segona és la falta de consciència generalitzada de fins a quin punt la creació d'una moneda única, sense el disseny adequat, podia portar als fortíssims desequilibris que ha acabat provocant en els països menys competitius.

La moneda única suposa renunciar a dos instruments fonamentals: el tipus d'interès i el tipus de canvi. Aquests dos instruments actuen alhora com a senyal d'alerta i com a mecanisme corrector. I la seva inexistència ha conduït a dos desequilibris de proporcions molt altes en el dèficit exterior i en l'endeutament (també exterior), desequilibris que, de fet, són les dues cares d'una mateixa moneda i que mai no

“El fet és que a Europa estem intentant fer una cosa molt difícil, com és crear una moneda sense Estat. I això simplement no és possible”

haurien assolit les dimensions que han adquirit amb una moneda “pròpia”.

En el cas d'Espanya, en concret, perquè en arribar a un dèficit comercial del 4%-5% del PIB, s'haurien encès tots els senyals d'alarma i la pressió sobre la pesseta hauria esdevingut insuportable, i això hauria obligat o bé a devaluar, o bé a adoptar severes mesures correctores (probablement amb efectes immediats de caràcter contractiu) per reconduir la situació. Però dins la zona euro el tipus de canvi és únic i cada una de les economies que la compon no té a l'abast aquest instrument per a ella sola. I per tant, d'una banda, va fallar el senyal d'alarma (la pressió sobre la pesseta en assolir un determinat nivell de dèficit exterior); i, de l'altra, no es disposava del mecanisme corrector d'urgència, al qual es recorria tradicionalment, que és la devaluació.

I el mateix val per al segon desequilibri, l'endeutament exterior, perquè la pressió sobre el tipus d'interès, quan el risc a Espanya hagués assolit determinades proporcions, s'hauria fet insostenible. I això hauria portat a incrementar els tipus i desaccelerar el creixement de l'endeutament exterior. Però estàvem dins de l'euro i no hi havia problemes de cap tipus per endeutar-se. El que ha succeït ara, en definitiva, és que enlloc de manifestar-se en pressió sobre la pesseta, aquests desequilibris s'han traduït en pressió sobre el deute sobirà dels diferents països (paradoxalment, fonamentant-se en un desequilibri no generat intrínsecament per la integració monetària, que és el desequilibri fiscal).

En qualsevol cas, és evident que tant una dimensió com l'altra posen de relleu les deficiències d'aquesta unió monetària incompleta. Els països de l'euro es van llançar a una aventura incerta sense assegurar la solidesa de l'edifici que s'estava construint, ni analitzar a fons la seva capacitat per fer front als diferents escenaris que es podrien plantejar. I ho van fer fonamentalment per raons polítiques. I països com Espanya, que han hagut de recórrer de manera reiterada a la devaluació

de la seva moneda per problemes estructurals de competitivitat, per poder exhibir el “trunfo”, al qual certament cap govern no hauria renunciat, de figurar en el grup dels primers de la classe.

No hi ha moneda sense Estat

La història ens diu que no hi ha moneda sense Estat. És a dir, sense un poder polític (que en els nostres temps només pot estar legitimat davant dels ciutadans si té un origen inequívocament democràtic) amb facultats per establir unes regles del joc i unes institucions per aplicar-les i fer-les complir. I de fet, aquesta integració fiscal que no tenim i que és el complement necessari de la unió monetària, només és possible si hi ha una veritable integració política europea. Com també és necessari l'Estat (per referir-nos al poder polític), per cert, perquè es compleixi la primera de les condicions, una major integració dels mercats, cosa que moltes vegades no es té prou en compte. Perquè no hi ha mercat sense Estat, és a dir, sense aquelles institucions a les quals ens acabem de referir que elaborin unes regles del joc i tinguin poder per fer-les complir.

El fet és que a Europa estem intentant fer una cosa molt difícil, com és crear una moneda sense Estat. I això simplement no és possible, com s'encarrega de demostrar-nos-ho la història. Hi ha Estats sense moneda (vinculats a la moneda d'un altre Estat), però no monedes orfes, monedes sense Estat. Ara estem veient que o bé avancem cap a una major integració política (més que això, donem un salt qualitatiu en aquest terreny) o bé serà molt difícil mantenir la moneda única. De fet, potser no acabem de ser del tot conscients de fins a quin punt l'adopció de la moneda única significa, en si mateixa, un

pas extraordinàriament important cap a la integració política. Significa, ni més ni menys, que la renúncia per part dels Estats que en formen part a una parcel·la essencial de la sobirania, com és la sobirania monetària. Un dels elements fonamentals, per la seva importància intrínseca i pel seu valor simbòlic, de la sobirania política.

Probablement, si la crisi del deute grec no s'hagués anat podrint al llarg de tants i tants mesos, i no hagués acabat encomanant-se al conjunt de la zona euro, fins arribar a la situació límit en què ens trobem, en la qual el joc és ja a tot o res, no apareixeria en tota la seva cruesa l'evidència que és indispensable avançar de forma decisiva en la integració política europea. Potser encara caldrà agrair als responsables polítics europeus el fet que, amb la seva pèssima gestió de la crisi del deute grec, no hagin permès emmascarar els problemes de fons de la unió monetària, que ara no hi ha més remei que afrontar. Entre ells, un de decisiu: avançar cap a una real integració fiscal.

Els pilars de la integració fiscal: el paper del pressupost i del tresor en els països federals

Així, doncs, difícilment és sostenible una moneda única, sense una apreciable integració fiscal, que vol dir sense una integració pressupostària i del Tresor, en el mateix àmbit en què es produeix la integració monetària, que en el nostre cas és el de la zona euro.

En els països federals, aquestes institucions, o instruments, duen a terme tres funcions bàsiques. La primera és, precisament, l'estabilitzadora. El pressupost "federal" (amb el corresponent Tresor), té un paper estabilitzador (anticíclic) davant de l'existència de shocks asimètrics, i de desajustaments temporals en les fases del cicle, entre els diferents territoris que integren la unió monetària. Quan en un determinat territori es produeix una caiguda o una contracció de l'activitat econòmica, el pressupost federal tendeix a compensar-la immediatament, mitjançant el joc dels estabilitzadors automàtics. I aquest és l'únic instrument efectiu que funciona de manera immediata, perquè aquests territoris (Estats, *Länder*, províncies), no poden recórrer als instruments tradicionals dels quals disposen els països independents monetàriament per reactivar la seva economia, que serien el tipus de canvi (la devaluació) i el tipus d'interès.

I tampoc no poden recórrer –o no poden fer-ho de manera significativa– al seu propi pressupost "territorial" (estatal o de

Länder), perquè són suficientment conegudes les limitacions d'una política fiscal expansiva en el marc d'una economia totalment oberta. Encara menys, si, com sol ser probable, aquests "territoris" han incorregut en dèficits apreciables, a conseqüència, precisament de la contracció. Encara que està clar que només un pressupost d'un cert volum (per descomptat, superior a l'1% del PIB, i baixant, que representa avui mateix el pressupost comunitari), pot ser efectiu per dur a terme aquest paper.

La segona funció és precisament la mutualització de riscos, que va acompanyada, per suposat, de la mutualització de poder polític. O de presa de decisions, al nivell central ("federal") del govern. És a dir, es tracta d'un *quid pro quo* entre transferència de poder polític (cessió de sobirania) al govern federal, a canvi d'obtenir el recolzament, l'aval financer, d'aquest sobre el conjunt dels territoris. Els governs territorials no tenen, per si sols, la mateixa solvència en els mercats que quan els territoris actuen conjuntament, mitjançant el govern "federal". I això no únicament, encara que també, pel fet que la garantia conjunta ofereixi més confiança als creditors; sinó, sobretot, perquè en actuar conjuntament, a través d'un Tresor "federal", se sap que al darrere hi haurà sempre la garantia, en darrera instància, del Banc Central.

En definitiva, és per aquesta raó que fan falta un Tresor europeu, facultat per emetre eurobons, i un pressupost europeu digne d'aquest nom. És evident que ambdues coses estan relacionades, perquè, en els països federals, el Tresor emet el deute del govern federal, no el deute dels governs estatals (en el cas dels Estats Units; com no emet el dels *Länder* a Alemanya, ni el de les províncies al Canadà). I aquí, en el cas de la Unió Europea, quan es parla dels eurobons, s'està jugant amb una certa ambigüitat, que consisteix a demanar que un Tresor europeu (mutualitzant, per tant, el risc) financi (indirectament) el deute que necessiten els pressupostos dels Estats membres, la qual cosa provoca una clara asimetria i comporta perills evidents d'incentius negatius i de *moral hazard*, als quals després es farà referència. És per això que la transferència de risc (la seva mutualització, en definitiva) que significaria la creació d'un Tresor europeu (d'àmbit "comunitari") ha d'anar acompanyada de la transferència de poder polític (és a dir, de capacitat de decisió). La gran qüestió, probablement central, és si això s'ha de fer cap a instàncies intergovernamentals, com succeeix actualment, o bé cap a un autèntic poder polític europeu d'inspiració federal.

La tercera funció que compleix el pressupost federal, en relació amb la qüestió que abordem, és la generació de fluxos fiscals interterritorials de caràcter redistributiu. Si es vol, podríem plantejar-ho de la manera següent: en prestar en els diferents territoris un nivell similar dels serveis que són de la seva competència, el govern federal (com qualsevol govern central) genera fluxos fiscals des dels territoris amb major capacitat fiscal cap als de menor capacitat. En ocasions (de fet, en la major part dels casos), el govern central estén aquesta funció “anivelladora” o “igualitzadora”, no només a les seves activitats o competències, sinó també a aquelles que es consideren bàsiques, tot i que siguin exercides pels governs territorials o intermedis (províncies, Estats o *Länder*). D'aquí ve que a la majoria de països federals hi hagi mecanismes de perequació o d'anivellament entre els recursos dels governs territorials, mecanismes que solen ser responsabilitat del govern central (federal), sobre el qual recau també implementar-los i dissenyar-los, i en la majoria dels casos també el seu finançament (només no succeeix així en els mecanismes totalment horitzontals).

És important distingir entre el caràcter d'aquests fluxos redistributius interterritorials i el d'aquells que s'originen a conseqüència de la primera de les funcions que hem enunciat, l'estabilitzadora. Els fluxos originats per la funció redistributiva tenen un caràcter estructural, són més o menys permanents, i sempre es dirigeixen de les regions riques a les pobres (una altra qüestió, molt de fons, és fins a quin punt no poden generar incentius negatius a les regions receptores a l'hora de millorar la competitivitat de la seva economia i potenciar factors de creixement endògens). Per contra, els fluxos interterritorials generats per la funció estabilitzadora estan en relació amb la fase del cicle, tenen un caràcter temporal i en teoria podrien originar perfectament fluxos de renda des de les regions pobres cap a les riques.

La integració fiscal, i concretament el pressupost del govern “federal”, en exercir les funcions que s'acaben de comentar, esdevé, doncs, un element indispensable per a l'èxit d'una unió monetària. En realitat, el pressupost federal actua d'aquesta manera d'amortidor, per tal de fer possible un cert procés de convergència de la competitivitat dels diferents territoris que formen part de la unió monetària.

Perquè el fet és que no hi ha cap país, per molt integrat que estigui monetàriament, on no hi hagi diferències de

Cal fer reformes, per tal que els mercats, allà on són eficients, puguin actuar de la manera més integrada, flexible i competitiva possible

competitivitat i de productivitat entre els diferents territoris que el componen. Ni tampoc no hi ha cap país que pretengui que és el mercat, i només el mercat, el que ha de corregir aquestes diferències; i que, conseqüentment, les úniques mesures que han de dur a terme els governs dels diferents territoris són les adreçades a realitzar reformes estructurals encaminades a aquest propòsit. La via que inspiren l'experiència i la saviesa és una mica menys dràstica. Cal fer reformes, per tal que els mercats, allà on són eficients, puguin actuar de la manera més integrada, flexible i competitiva possible. Però, a la vegada, el govern central (a través del pressupost) ha d'acompanyar el procés de convergència real de competitivitat, per tal d'evitar que els ajustaments necessaris per assolir aquesta finalitat (en termes de caiguda de la renda real, per exemple, de desplaçament de treball o de caiguda de l'activitat productiva i de l'ocupació) tinguin uns costos tan elevats que acabin fent-los inacceptables socialment.

Per aquesta raó, per tal de propiciar que aquests processos d'ajustament, necessaris per corregir les diferències de competitivitat, siguin factibles, és precisa l'acció dels poders públics. Quan aquestes diferències tenen lloc entre zones no integrades monetàriament, el pal·liatiu es diu devaluació (que no és una solució real, sinó només nominal, però que permet sobreviure mentre s'adopten les reformes precises). Quan, per contra, aquestes diferències es produeixen dins d'una mateixa zona monetària, el pal·liatiu ha de ser l'acció d'un govern “federal”, que és l'únic que té els

instruments precisos per actuar compensatòriament, mentre es va realitzant l'ajustament.

Compte; en aquest punt hi ha una línia divisòria, una frontera, tan estreta que moltes vegades es creua indegudament. És la línia divisòria que separa una actuació dels poders públics orientada a estimular l'ajustament (i el paper del mercat) evitant-ne els efectes més traumàtics, d'una actuació dels poders públics que, per contra, tendeix a perpetuar les diferències de competitivitat. I això val també per a la devaluació, que pot ser una medicina útil, si és utilitzada com una forma de guanyar temps per adoptar les mesures de fons adreçades a corregir la manca de competitivitat que l'ha originat, però que no ho és si només té un efecte narcotitzant per continuar sent menys competitiu. El cas de l'economia espanyola, on la història ens diu que tantes vegades ha recorregut a la devaluació amb aquests darrers resultats, és un exemple (dolent) del que es vol subratllar.

Integració fiscal: la via federal vs. la via intergovernamental¹

Cap on va la Unió Europea?

Una qüestió molt rellevant, probablement la qüestió clau, és de quina manera és produeix aquesta integració fiscal; és a dir, en definitiva, aquesta transferència de poder fiscal (que és poder polític) des de les instàncies "nacionals" (entenent, per tals les dels Estats membres de la Unió) a les instàncies de la Unió Europea. Fonamentalment, la integració fiscal es pot produir per una via federal o per una via intergovernamental. I entenem per via federal la que es correspon amb la lògica comunitària, la pròpia del pilar comunitari, que és la de la construcció d'unes institucions de nova planta, que actuen exclusivament en clau europea.

Sovint es fan servir de referència els Estats Units d'Amèrica, i el seu procés de construcció d'un Estat federal. Sens dubte, la història dels Estats Units ens pot ensenyar moltes coses. Però no hem d'oblidar mai fins a quin punt, la gènesi i la història són molt diferents. A Europa, el govern federal (la Unió Federal Europea) serà, si mai arriba, el resultat d'un procés d'integració política, per donar llum a un nou poder polític (el govern federal), forjat entre països amb una llarga història, en molts

casos amb un fort sentiment nacional, amb unes cultures pròpies arrelades profundament i amb idiomes diferents. La Unió Federal Europea serà necessàriament plurinacional. Als Estats Units, en canvi, és la federació la que crea la nació.

Això significa que un dels objectius fonamentals, si volem avançar de veritat cap a aquesta integració política europea, ha d'ésser la de crear el sentiment de vinculació a una mateixa comunitat política, que és finalment essencial per a l'existència d'un autèntic *demos* europeu. No crec que això vulgui dir la creació de la nació europea, però sí que sense els fonaments d'un sentiment de pertinença compartit i sense potenciar tot allò que ens uneix, que és molt, tant culturalment com històricament, serà molt difícil avançar de veritat en una integració política consistent.

En tot cas, però, és veritat, com deia, que l'experiència nord-americana ens ha d'il·lustrar en molts aspectes. I sí, és cert que als Estats Units hi ha un Tresor. Però el Tresor federal emet el deute del govern federal, no el dels 50 Estats de la unió; i la FED és, sí, el *lender of last resort*, però del Govern federal, no dels 50 Estats. I aquest és en bona part el nucli del problema. El contrapès fiscal (i, per tant, polític) apropiat de la unió monetària (és a dir, el pressupost i el tresor comuns; allò a què pròpiament ens hauríem de referir quan parlem d'unió fiscal) hauria de situar-se en aquesta perspectiva federal, si ha de ser eficaç i oferir resultats reals.

Evidentment, aquests dos escenaris (el federal i l'intergovernamental) no són els únics potencialment possibles. Hi ha també l'escenari de la ruptura, l'explosió, de l'euro (incloent, com una variant, la sortida de l'euro d'un nombre prou significatiu de països), el qual comportaria, al meu parer, el de la Unió Europea, i el replegament cap els antics "estats nacionals".

Avui, en contra del que succeïa no fa pas tant de temps, aquesta no és una hipòtesi inversemblant, i aquest sol fet resulta per si mateix molt significatiu. Perquè quan una hipòtesi deixa de ser inversemblant, comença a ser possible. No només això: probablement aquest fet està en l'arrel de la inestabilitat que presideix els mercats financers de la zona euro des de fa uns quants mesos. Els mercats creuen que la unió monetària no és necessàriament irreversible. O, dit tal vegada de manera més suau, han deixat de considerar inversemblant l'escenari de la fractura. Inversemblança el

¹ Aquest apartat està plenament basat en l'apartat 6 de "Cap a una Unió Federal Europea: integració monetària i sobirania política", *Policy Brief*, núm.1, març 2012, EuropeG (Grup d'Opinió i Reflexió en Economia Política).

retorn a la qual només es pot aconseguir amb una resposta política contundent, deixant clar que s'està disposat a utilitzar tots els instruments a l'abast (començant, és clar, pels que té el BCE), per tal de garantir aquesta irreversibilitat.

És evident que, una vegada dins de l'euro, l'alternativa de la sortida o de la ruptura té unes conseqüències difícils d'imaginar, o bé imaginables, però que és millor no imaginar, mentre sigui evitable. Perquè no és el mateix arribar a la conclusió que si poguéssim retrocedir en el temps, potser alguns països estarien ara mateix millor si s'haguessin quedat fora, que sortir de l'euro una vegada s'és dins.

Però el fet que no sigui un escenari desitjable no vol dir que sigui impossible. Seria, tanmateix, l'escenari del malson, perquè no resoldria cap dels problemes que han originat la crisi de l'euro, sinó que, pel contrari, els agreujaria i perquè la Unió Europea, com a projecte polític, rebria un cop mortal, del qual seria difícil que es pogués recuperar.

La via federal: per a un federalisme fiscal a nivell europeu

La via federal hauria de suposar donar un pas endavant qualitativament diferent al de la coordinació de polítiques o de l'adopció d'acords a nivell intergovernamental. De la mateixa manera que el BCE no coordina polítiques, sinó que és la institució comunitària que adopta les decisions que pertocuen i té la plena responsabilitat en el camp de la política monetària dins de la jurisdicció compresa pels Estats de la zona euro, cal avançar en aquesta mateixa direcció en el terreny fiscal i pressupostari (fet que inclou el Tresor, per suposat). Això porta aparellada, lògicament, l'atribució de responsabilitats en determinades funcions del sector públic, que avui es troben residenciades bàsicament en els governs nacionals. I si bé resulta una qüestió relativament tangencial per al tema central d'aquest article (que és la necessitat d'acompanyar la unió monetària d'una autèntica integració fiscal), és fonamental, per a l'objectiu de l'estabilitat financera, que es produeixi també un transvasament de competències dels governs nacionals cap aquest govern federal europeu en el terreny de la regulació i la supervisió del sistema financer.

Està clar que la integració fiscal a nivell d'aquest govern federal europeu mai no assolirà el grau d'exclusivitat que té la integració monetària, en el sentit que mentre que el BCE té el monopoli de la política monetària, és simplement impensable que un govern federal europeu arribi mai a

absorbir la totalitat dels pressupostos i les responsabilitats fiscals dels Estats de la Unió (o dels que formen part de la zona euro, per ser més precisos).

¿Quins són els punts essencials per avançar en la unió fiscal per una via federal?

- En primer lloc, caldria concebre la Unió Europea com una realitat política de sobirania compartides, integrada per diferents nivells de govern, a la manera dels països federals, tots ells plenament legitimats democràticament, i amb unes institucions transparents i sotmeses a l'escrutini dels ciutadans. Aquests nivells de govern serien quatre en els països federals o similars (govern "federal" europeu, o comunitari; govern estatal, o "nacional"; governs intermedis, o regionals; i governs locals) i tres en els països unitaris, on no existeix el govern territorial intermedi, propi dels països federals.
- En segon lloc, seria precís un autèntic redisseny de les responsabilitats de despesa i regulatòries i de les responsabilitats tributàries entre els diferents nivells de govern, el que bàsicament hauria de comportar una transferència de poder polític i capacitat de decisió dels actuals governs "nacionals" cap el nou govern "federal" europeu.
- En tercer lloc, això hauria de significar, lògicament, que aquest nou govern "federal" europeu (l'embrió del qual és la Comissió) hauria de tenir un pressupost significatiu (probablement, encara lluny del que avui representa en relació amb el PIB, el dels governs centrals dels països federals, però molt superior a l'actual), amb els seus corresponents estats d'ingressos i despeses.
- En quart lloc, els recursos del govern "federal" haurien de procedir bàsicament dels seus propis ingressos tributaris,

“La UE ha d’avançar cap a una major integració política. És a dir, cap a una transferència de sobirania cap a les instàncies comunitàries”

aportats directament pels contribuents europeus a aquest govern “federal”. I no com ara que, amb l’excepció dels drets aranzelaris, es componen, se’ls denomini d’una manera o d’una altra, de transferències procedents dels Estats membres, cosa que fa que sigui inexistent qualsevol percepció de vinculació fiscal entre ciutadans i instàncies comunitàries. Evidentment, l’atribució d’aquests ingressos s’hauria de fer tenint en compte nombrosos factors condicionants. El primer és que no es tracta de crear un sistema fiscal europeu de nova planta, al costat dels que ja existeixen en els diferents Estats, sinó més aviat de partir d’un tronc comú tributari, del rendiment dels quals se’n nodreixin els diferents nivells de govern, establint els espais de responsabilitat apropiats per a cadascun d’ells, tant en el terreny normatiu com en el de l’administració tributària. El segon és que els impostos més apropiats per atribuir al govern “federal” europeu (pel que fa als rendiments, i a les responsabilitats en el terreny normatiu o de l’administració tributària) són aquells amb bases més mòbils (i on, per tant, és més perjudicial, *harmful*, en termes de l’interès general, la competència tributària) o aquells en els quals per raons tècniques sigui més eficient aquest nivell de govern. Això apunta de manera preferent, evidentment, cap els impostos sobre les rendes del capital, beneficis de societats, transaccions financeres (eventualment); i per les seves característiques tècniques (recaptació en origen) l’IVA, si més no pel que fa a l’administració tributària.

- En cinquè lloc, a part d’aquelles responsabilitats que tenen una traducció significativa en termes pressupostaris, està clar que el govern “federal” europeu hauria de tenir un ampli camp de responsabilitats en l’aspecte regulatori i de la definició de polítiques. De fet, és on avui exerceix una activitat més intensa. També en aquest terreny, caldria redissenyar quines són les qüestions, en les quals, per raons d’eficiència (integració del mercat, per exemple) o de igualtat de drets, han de ser decidides a nivell comunitari, i quines a altres nivells de govern.

- En sisè lloc, finalment, l’existència d’aquest govern “federal” europeu ha de ser compatible amb l’existència d’un ampli camp d’autonomia política dels actuals governs nacionals i, en els llocs on n’hi hagi, dels governs intermedis o territorials. És a dir, cal anar cap un sistema de sobirania compartides per diferents nivells de govern. I això representa, necessàriament, una transferència de sobirania, ara per ara, bàsicament dels actuals governs centrals o nacionals, cap el nou govern “federal” europeu. Però també disposar d’un ample (en el grau que es decideixi) espai d’autonomia política o sobirania (limitada, és clar, en tant que no és absoluta, sinó compartida) per part d’aquests altres nivells de govern: els actuals governs “nacionals” i els territorials i intermedis. Com es reparteixi aquest poder polític (en el nostre cas, seria en el terreny de les responsabilitats de despesa i en el tributari) entre aquests nivells de govern, i com es configuri el nivell de govern local, serien qüestions a decidir, com és lògic, per cadascun dels països. Encara que cada vegada més hauria de ser sobre unes bases compartides per tots ells, a mesura que s’anés consolidant aquesta nova estructura política “federal” i plurinacional, i això pogués tenir una traducció constitucional europea.

La via intergovernamental

L’altra alternativa és la via intergovernamental. Deixant de banda l’escenari de la ruptura de la zona euro, el qual, com ja hem assenyalat, no és, desgraciadament, un escenari impossible, però que en cap cas no solucionaria els problemes que tenim avui per afirmar qualsevol forma de sobirania política.

Per això, afirmem que la Unió Europea (i més en concret, la zona euro) ha d’avançar cap a una major integració política. És a dir, cap a una transferència de sobirania (de poder polític) cap a les instàncies comunitàries. I, de fet, aquest procés ja està tenint lloc, i de quina manera, durant els darrers temps. Fa pocs anys hauria estat simplement impensable la quantitat de qüestions que concerneixen als Estats membres, precisament en el terreny fiscal i pressupostari, que avui són decidides per les instàncies de la Unió Europea, o són supervisades per elles, i abans formaven part del que es considerava el nucli dur de la denominada “sobirania nacional” (i ja s’ha vist recentment el temps de vigència que tenen les afirmacions de “sobirania nacional” a l’hora de decidir els objectius de dèficit públic).

De manera que aquesta transferència de poder polític (de sobirania) dels antics Estats nacionals cap a Europa la donem

per suposada. S'està produint de forma accelerada i només per aquesta via tenen solució els problemes als quals cal fer front. La qüestió és si el destinatari d'aquest poder polític ha de ser un nou govern "federal" europeu, que respongui davant d'Europa i estigui clarament legitimat democràticament (la via federal) o bé una instància intergovernamental, integrada en realitat pels governs dels diferents Estats membres de la Unió (o de la zona euro).

Això significaria anar cap a una Unió Europea governada fonamentalment per instàncies intergovernamentals, que vol dir, aparentment, pel tàndem franco-alemany, i en realitat, per Alemanya. De fet, aquesta és la via per la qual, pel que sembla, s'ha optat, o en tot cas per la qual s'està decantant ara mateix el curs dels esdeveniments. La Unió Fiscal (el pacte fiscal) aprovada a finals de febrer respon molt més a aquesta lògica que no a la pròpia d'una via federal. Qui ha dut la iniciativa i l'ha aprovada són els Estats (tant és així que, en no haver-hi unanimitat, s'ha hagut de fer un nou Tractat, que és un híbrid que no se sap ben bé com s'articula amb les diferents institucions de la Unió Europea) i els seus continguts en cap cas no responen a la idea de generar l'embrió d'un nou govern, sinó més aviat a la de sotmetre els governs "nacionals" a una severa tutela intergovernamental, en dos camps bàsics: el control dels pressupostos "nacionals" al llarg de tot el seu procés d'elaboració, aprovació i execució; i l'establiment, i obligació de "constitucionalitzar" uns objectius de dèficit summament estrictes (pràcticament, dèficit zero).

La via intergovernamental té algunes conseqüències col·laterals clarament negatives i que caldria sospesar molt detingudament. En primer lloc, aquesta via només és factible limitant dràsticament la capacitat d'actuació en matèria fiscal i pressupostària dels actuals governs nacionals, i consecutivament (i transitivament) la dels governs subcentrals. En segon lloc, suposa una inevitable jerarquització, com s'està veient, del poder polític d'uns Estats en relació amb d'altres.

Aquest és, certament, un escenari poc estimulants, però ni molt menys descartable. És l'escenari d'aquesta Europa alemanya, i no d'una Alemanya europea, que és pel que van lluitar Adenauer, Brandt, Schmidt i Kohl. Helmut Schmidt, per cert, s'ha pronunciat recentment amb una claredat cristal·lina (com ho ha fet Helmut Kohl) respecte aquesta qüestió. Schmidt li recordava a la cancellera Angela Merkel exactament això: que calia construir una Alemanya europea i no una Europa

La fórmula intergovernamental només serà viable si queda clar des del principi que és el camí per assolir l'objectiu de la integració política

alemanya, i que cada vegada que Alemanya havia tingut la temptació de fer això darrer havia dut el continent, i el món, al precipici. I afegia un dur retret dient-li que encara era Alemanya qui estava en deute amb Europa i no Europa amb Alemanya.

De fet, si la via intergovernamental esdevingués més o menys estable o permanent, aquest fet suposaria convertir en definitiu el desplaçament del centre de gravetat del poder polític en la Unió Europea que s'ha anat produint durant els darrers lustres, des del pilar comunitari (embrió del "federal") cap a l'intergovernamental. En el fons, no deixaria ser el reconeixement del fracàs del projecte europeu, en el cor del qual batega de forma essencial l'esperit comunitari. I també constituiria una gran paradoxa que justament en el moment en què la Unió Europea ha creat la moneda única i una institució d'inspiració genuïnament federal, com és el Banc Central Europeu, es produís un procés exactament de signe invers en el terreny polític.

Hauria de quedar meridianament clar que apostar per la via comunitària i no per la intergovernamental no ens hauria de portar, en cap cas, a desconèixer la importància del tàndem franco-alemany. Sense aquest tàndem, sense el motor de l'entesa entre França i Alemanya, el projecte europeu està condemnat al fracàs. El tàndem és imprescindible. Però ha de ser-ho per avançar decididament cap a una unió federal europea. És a dir, per comprendre que hi ha vegades en què cal cedir en el que aparentment semblen els interessos nacionals, en benefici de l'interès europeu, entre altres raons perquè aquest interès europeu és, al cap i a la fi, el que més beneficia, també, els Estats membres. És entendre fins a quin punt resulta actual aquella frase de l'expresident de la República Federal d'Alemanya, Johannes Rau, quan afirmava: "Europa és la resposta, i no la causa, a la pèrdua de sobirania dels Estats".

En definitiva, el tàndem és fonamental per liderar el projecte de la integració política europea, com va succeir en el període

“daurat” que va des de mitjan anys 80 del segle passat fins a mitjan anys 90, quan, sota el lideratge de Kohl i Mitterrand, ben acompanyats per dirigents com González, Maertens, Lubbers i altres líders genuïnament europeistes, en plena sintonia amb Delors, com a president d’una Comissió que no tenia por d’assumir el paper polític que li pertocava, la Unió Europea va donar passes de gegant, que van culminar en la creació de l’euro.

Dues reflexions addicionals

No voldria acabar aquest apartat dedicat a valorar les dues opcions, la “federal” i la intergovernamental, que ara mateix s’obren al nostre davant, sense fer dues reflexions addicionals.

La primera és que moltes vegades, de fet gairebé sempre, en la realitat les coses no són o blanc o negre, i que els processos històrics no tenen lloc d’una forma lineal i de velocitat constant. Per contra, les realitats històriques responen a una certa barreja d’arquetips (és a dir, de models teòrics) i es van construint de forma discontinua, a batzegades, donant dues passes endavant i una endarrere. De fet, la història de la construcció de la Unió Europea ens diu que les passes més decisives s’han donat precisament quan semblava que Europa es trobava ja al límit de l’abisme.

De manera que seria una ingenuïtat pensar que l’edifici polític europeu no tindrà en el futur aquesta estructura complexa, en la qual conviuran a la vegada institucions d’inspiració federal amb altres institucions d’inspiració intergovernamental. Sempre ha estat així i es fa difícil pensar que deixarà de ser-ho algun dia. Ara bé, la qüestió és on se situa el centre de gravetat. És per això que cal preguntar-se si la situació actual, en la qual el centre de gravetat està situat clarament en les institucions de caràcter intergovernamental i que en el terreny de la integració fiscal s’ha traduït, sobretot, en l’aprovació de la Unió Fiscal (o el pacte fiscal), és fruit d’una tendència de fons que s’anirà accentuant en el futur o bé es tracta d’una situació provisional.

És a dir, estem davant d’un punt d’arribada o d’una estació intermèdia? Perquè està clar que el procés cap a la creació d’una Unió Europea d’inspiració federal (a la qual podríem anomenar Unió Federal Europea) serà necessàriament gradual. I, per tant, pot existir un període de transició, en el qual el centre de gravetat se situï més aviat en institucions de caràcter intergovernamental que no en institucions

comunitàries (d’inspiració federal), i que aquestes, per contra, apareguin molt supeditades a les primeres, com ara està passant. I com deia, tal vegada resulta inevitable que sigui així. Però aquesta fórmula intergovernamental només serà viable si queda clar des del principi que és el camí per assolir l’objectiu de la integració política i no el punt d’arribada.

Naturalment, al llarg d’aquest camí, a mesura que el centre de gravetat es vagi desplaçant cap aquesta Unió Federal Europea, la transferència de sobirania (és a dir, de poder polític i de responsabilitats en la presa de decisions) només serà possible si va acompanyada de la mateixa transferència de legitimitat democràtica, que avui és manifestament insuficient, cap a les institucions comunitàries. Només així podran acceptar-ho els ciutadans europeus.

La segona de les reflexions amb què desitjaria cloure aquest apartat és que, de fet, existeix un clar *trade-off* entre la intensitat del caràcter intergovernamental amb què s’adoptin les decisions a nivell comunitari i el grau d’autonomia del qual puguin disposar els Estats membres (i per l’efecte de cadena, els corresponents governs subcentrals) en matèria fiscal i pressupostària. És a dir, com més l’avanç cap a una unió fiscal tingui un caràcter intergovernamental, menor serà el marge de maniobra del qual podran continuar gaudint els Estats membres i més monolític i centralitzat serà el procés de presa de decisions en aquesta instància intergovernamental.

És el que succeeix ara mateix amb els pressupostos dels Estats membres, que són supervisats i autoritzats per la Unió Europea; probablement el mateix pot succeir amb la fiscalitat, i enlloc de disposar d’espais d’autonomia fiscal per a cada nivell de govern, en la lògica actual aniríem cap a una harmonització fiscal imposada per Berlín (via Brussel·les).

És a dir, tindríem impostos “nacionals”, però amb un marge de capacitat de decisió molt modest. Es tractaria d’una integració fiscal bastant peculiar: hi hauria una transferència de sobirania

cap a una instància supragovernamental d'àmbit europeu, sí, però que, en lloc de preocupar-se de fer un pressupost europeu, amb els seus corresponents impostos i despeses, el que faria és, en realitat, controlar els pressupostos nacionals.

Per contra, hi ha una correlació directa, no un *trade-off* en aquest cas, entre la fortalesa i el vigor del pilar "federal" europeu i el marge de maniobra del qual podrien continuar gaudint els governs nacionals i subcentrals. Com més fort sigui el pressupost "federal" (i més decisiva la funció del corresponent Tresor), més gran podrà ser també l'autonomia dels governs nacionals en el terreny fiscal. Per entendre'ns, més ens assemblarem als Estats Units d'Amèrica o el Canadà, salvant totes les distàncies. Perquè la paradoxa de la situació actual és que estem evolucionant en una direcció en què arribarem a un punt (si no hi hem arribat ja) en el qual els així anomenats Estats "nacionals" europeus (que figura que conserven la sobirania "nacional") acabaran tenint menys capacitat de decisió en el terreny pressupostari i fiscal que, per exemple, els Estats de Califòrnia o Nova York als Estats Units, o les províncies de Quebec o Ontàrio al Canadà. Com més esquifit i raquític sigui aquest pilar "federal", més "intervencionistes" en els pressupostos i la fiscalitat dels Estats membres, com ja hem subratllat, hauran de ser les decisions de les institucions intergovernamentals.

Intergovernamentalisme versus federalisme. Aquest és, sens dubte, un dels grans debats, sinó el gran debat sense més, que marcaran en els propers anys l'esdevenidor de la construcció política europea, i del resultat del qual dependrà també, al meu entendre, l'èxit o el fracàs d'aquest gran projecte.

A manera de resum

1) La creació de l'euro, la unió monetària, significa, a la vegada, un pas decisiu en la integració econòmica, però també un pas importantíssim en el terreny de la integració política. Suposa, ni més ni menys, que la transferència d'un dels elements bàsics de la sobirania nacional (la sobirania monetària) des dels Estats membres cap a la Unió Europea, amb la creació d'una institució de caràcter clarament federal, com és el BCE. La integració monetària suposa, en aquest sentit, la culminació i l'esgotament del mètode Monnet: una Europa integrada econòmicament acabarà portant a la creació d'institucions polítiques pròpies. Fins a l'euro, la integració econòmica podia anar al davant, estirar del carro de la integració europea. A partir de l'euro,

calia tenir clar que la integració política havia de ser, a partir d'aquell moment, la que havia de marcar el pas.

2) L'euro va ser un gran pas, sí, però la crisi ha posat de relleu fins a quin punt teníem una unió monetària incompleta. A Europa estem pagant les conseqüències, justament, d'aquesta unió monetària incompleta. Perquè, per tal que funcioni, una unió monetària ha d'anar acompanyada de dues condicions essencials que no es donen en el cas de l'euro. La primera és l'existència de mercats integrats, per tal de facilitar la convergència de la competitivitat dels diferents països, tot sabent que aquesta convergència mai no serà total, com no ho és entre els diferents territoris a l'interior de cap país. La segona és l'existència d'un grau apreciable d'integració fiscal, cosa que significa que al costat de la moneda, i amb el mateix àmbit jurisdiccional, hi ha d'haver un pressupost i un Tresor, fet que ve supeditat a l'existència d'un govern d'aquest mateix àmbit.

3) Aquestes dues condicions ens porten al mateix lloc: no hi pot haver integració monetària sense un grau molt apreciable d'integració política. O dit de manera més elemental: no hi ha moneda sense Estat, com s'encarrega de demostrar-nos-ho la història. Pel que fa a la segona condició, aquesta exigència resulta evident. La integració fiscal només pot existir si va precedida de la integració política, perquè, en definitiva, tant el pressupost, com el Tresor (que està necessàriament lligat al primer), responen a l'existència d'un govern. Però també el requeriment de mercats prou integrats, la primera de les condicions, no és possible, i moltes vegades no es té prou en compte, si no hi ha un grau d'integració política molt apreciable. Perquè no hem d'oblidar que no hi ha mercat sense Estat. És a dir, sense regles del joc i institucions que les facin complir. I si aquest mercat ha de funcionar a escala de la Unió Europea (o de la zona euro), aquestes institucions només poden ser eficaces i fer respectar les regles del joc si actuen també a escala europea (o de la zona euro).

4) Aquesta unió monetària incompleta ha anat funcionant aparentment sense problemes durant un llarg període d'expansió econòmica. Però en el moment en què ha esclatat la crisi, s'ha vist amb tota la cruesa fins a quin punt ha contribuït de manera determinant a provocar uns desequilibris simplement inassumibles (bàsicament en termes de dèficit exterior per compte corrent i d'endeutament exterior, que, en realitat, són dues cares de la mateixa moneda) per als països

“*O bé avancem cap a un Estat,
o bé retrocedirem en la unió
monetària, és a dir, deixarà
d’haver-hi moneda*”

menys competitiu de la unió monetària, entre ells Espanya. És més, la mateixa entrada en la unió monetària ha provocat, en bona part, aquesta pèrdua de competitivitat, com posa de manifest el fet que, per exemple a Espanya, els costos laborals unitaris hagin crescut molt per sobre de la mitjana. Però, sobretot, els desequilibris s’han generat, perquè en adoptar l’euro, els països van renunciar a dos instruments que són a la vegada un senyal d’alerta i un mecanisme de correcció: el tipus de canvi i la taxa d’interès. I l’absència d’aquests dos instruments va permetre que s’anés engrandint i engrandint la bombolla que provoca aquests dos desequilibris, sense que s’encenguessin totes les senyals d’alarma. I després, un cop aquests desequilibris van esclatar, no hi havia a mà cap instrument pal·liatiu (que no cura la malaltia de fons, però evita entrar en una situació crítica) per fer front a l’emergència.

5) Hem dit que no hi ha moneda sense Estat. De manera que o bé avancem cap aquest Estat, o bé retrocedirem en la unió monetària, és a dir, deixarà d’haver-hi moneda. I, no ens enganyem, el retrocés no voldria dir tornar al punt just on érem abans de la creació de l’euro. Probablement, el retrocés portaria a que l’ensorrament de l’euro arrossegés el de tota la Unió Europea. En aquest cas, no se seguiria la lògica del procés d’integració europea a la qual abans s’ha fet referència (una passa endarrere i dues endavant), sinó la contrària: una passa endavant i moltes, totes, endarrere. De fet, els darrers anys, i sobretot des del 2010, s’està produint ja en bona part un procés de transferència de poder polític dels Estats membres a les instàncies de la Unió Europea (i, més en concret, de la zona euro) simplement impensable un temps abans. Ara bé, de moment aquest procés ha anat en la direcció de reforçar sobretot les instàncies de caràcter intergovernamental, en detriment del pilar comunitari. I això ha donat un paper preponderant, aparentment al tàndem franco-alemany, i en la realitat a Alemanya.

6) La gran qüestió que avui tenim al davant, si progressa aquesta transferència de sobirania, és si això es produirà per

una via “federal” (el que suposa aprofundir en la via comunitària i anar a la creació d’un autèntic govern “federal” europeu) o per la via intergovernamental, el que en la realitat significaria la supeditació al *diktat* alemany. Seria no anar cap a una Alemanya europea, per la qual tant van treballar líders tan importants i respectats com Adenauer, Brandt, Kohl i Schmidt, sinó cap a una Europa alemanya, respecte els perills de la qual tant van alertar. D’altra banda, paradoxalment, existeix un *trade-off* entre aquesta via intergovernamental i l’autonomia (la capacitat de decisió real) dels Estats membres. Com més poder tingui la instància intergovernamental, menys en tenen els governs. En canvi, com més fort i potent sigui el pilar federal, en detriment de l’intergovernamental, més els Estats membres (i consecutivament els governs subcentrals) podrien conservar amplis marges d’autonomia i capacitat de decisió en el terreny fiscal i pressupostari (i, en definitiva, en tots els terrenys), com succeeix en els països federals.

7) El que cal preguntar-se és si la situació actual, en la qual el centre de gravetat s’ha desplaçat clarament del pilar comunitari cap a l’intergovernamental, i que ha culminat, en el terreny pressupostari, amb l’aprovació del nou Tractat que estableix la Unió Fiscal (el pacte fiscal) és un punt d’arribada o una estació intermèdia. Perquè és indubtable que el viatge cap a la creació d’un nou govern “federal” europeu (plenament legitimat democràticament) és llarg i ple d’entrebancs. I per tant pot haver-hi un període de transició en el qual el centre de gravetat se situï més aviat en institucions de caràcter intergovernamental. Però aquesta fórmula només serà viable si queda clar des del principi quin és el port que ens espera al final del viatge. Del resultat d’aquest debat entre federalisme i intergovernamentalisme, dependrà en bona part la sort d’aquest gran projecte, el gran projecte dels nostres temps, sens cap mena de dubte, que és el projecte de la construcció política europea. ■