



# 11 L'OPINIÓ

## **La reforma de la Unió Europea<sup>\*1</sup>**

La solució de molts dels problemes actuals requereix reformes difícils com, per exemple, l'eliminació dels paradisos fiscals, la transformació radical de les agències privades que qualifiquen la bondat dels títols financers, de les institucions financeres i, fins i tot, dels països o bé la supressió efectiva de determinades operacions financeres. L'adopció d'aquestes reformes requereix, de fet, un sistema de governança mundial<sup>\*2</sup>, la construcció del qual només pot sorgir d'un llarg procés. Per això no és raonable esperar que existeixi aquesta governança, sino que cal avançar en les reformes institucionals viables que permetin corregir els principals inconvenients sense dificultar la implantació de solucions més exigents. Vist així, la prioritat la té la reforma de les institucions de la Unió Europea. Per altra banda, aplicar efectivament les polítiques indicades en el text exigeix un capgirament de la situació política vigent i, després, temps per desplegar-les. Així doncs, és inevitable preguntar-se què s'ha de fer ara i què es pot fer ara; aquesta qüestió no és l'objecte de l'anàlisi.

L'actual crisi econòmica és una crisi cíclica característica del capitalisme, com també ho va ser la Gran Depressió dels anys 30<sup>\*3</sup>. Aquesta crisi és la primera en un món globalitzat, "financeritzat"<sup>\*4</sup> i àmpliament desregulat<sup>\*5</sup>, en el marc creat per la crisi del comunisme i la desaparició de la Unió Soviètica, situació que va propiciar la crisi del moviment comunista i va generar una nova relació entre dretes i esquerres a Occident. Ha estat aguditzada en les seves manifestacions i en el seu calendari per errors de les polítiques econòmiques aplicades.

Les economies d'Espanya i de Catalunya creixien<sup>\*6</sup>. A Espanya la crisi es va gestar amb el boom de l'especulació immobiliària. El cicle especulatiu de la construcció va desaparar-se gràcies a les polítiques del govern Aznar que van facilitar radicalment la disponibilitat de sol urbanitzable, fet que

<sup>\*1</sup> Agraeixo els comentaris d'Esther Niubó i d'Isidre Molas.

<sup>\*2</sup> Vegi's F. Raventós (2012), *Un futur incert, La Magrana, Barcelona*, així com N. Sartorius, dir. (2010) *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*, Marcial Pons, Madrid; A.Minc, *Il mondo che verrà*, Orme editore, Milano, 2005

<sup>\*3</sup> Vegi's J.K. Galbraith, *El crash de 1929*, Ariel, Barcelona, 1985; L.W.Chandler, *America's greatest Depression 1929-1941*, Harper&Row, New York, 1970. La crisi ha tornat a situar en primer pla les aportacions de J.M.Keynes i de M.Kalecki, així com també les contribucions posteriors de H.P.Minsky, *Stabilizing an Ustable Economy*, Yale University, 1986.

<sup>\*4</sup> J.B.Foster, F.Magdoff, *The great finacial crisis*, Monthly Review Press, New York, 2009, destaca el paper clau de la finance-rització reflectit en el pes creixent dels guanys d'origen financer en el total de guanys interiors de l'economia dels USA: del 15 % el 1975 al 40 % l'any 2005 (o.c., p.93). Els autors es situen en la línia teòrica formulada per P.Sweezy i expressada particularment a P.A.Baran, P.M.Sweezy, *El capital monopolista, Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos, Siglo XXI, España*, 1973. Vegi's també J.B.Foster, H.Holleman, *The Financial power elite*, Monthly Review, may 2010

<sup>\*5</sup> Sobre la crisi internacional vegi's C.M.Reinhart, K.S.Rogoff, *Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera*, Fondo de Cultura Europea, México, 2011, així com C.Marichalar, *Las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Debate Editorial Sudamericana, Barcelona, 2010 o bé N.Roubini, S.Mihm, *Com ens en sortirem*, Columna edicions, Barcelona, 2010. Un document excepcional és l'informe final de la Comissió del Congrés dels USA sobre "Les causes de la crisi financiera i econòmica" als USA publicat a *The financial crisis inquiry Report*, Public Affairs, New York, 2011. A la web [www.fcic.gov](http://www.fcic.gov) es pot consultar informació addicional.

<sup>\*6</sup> Les anàlisis sobre Catalunya i Espanya dels precedents d'aquesta etapa contingudes a E.Juliana, *La deriva de España*, RBA, Barcelona 2009, i a Modesta España, RBA, Barcelona, 2012, resulten especialment rellevants.

**La UE presenta un conjunt de greus insuficiències institucionals per fer front a la crisi actual: el resultat és la carència d'instruments indispensables**

va propiciar un cicle especulatiu en la construcció immobiliària, alimentat poderosament per les facilitats creditícies generades en el context de la integració a Europa i en què la banca espanyola i les caixes hi van jugar un paper clau com també –cal no oblidar-ho-la banca alemanya. El nivell d'endeutament de les famílies espanyoles va arribar a nivells molt elevats\*7.

A Espanya, la crisi de les finances públiques va tenir el seu origen immediat en la crisi del cicle especulatiu de la construcció; aquest va provocar, per una banda, la conseqüent reducció d'ingressos públics i, per l'altra, va generar un importat increment de l'atur\*8 i la despesa associada a la seva cobertura\*9; la taxa d'atur a Espanya era, el segon trimestre de 2007, del 7,9% i el segon trimestre del 2012 era del 24,6%, amb una molt més alta en el grup d'edat entre els i els 24 anys. A Catalunya les xifres corresponents eren el 6.1 % i el 21.9%.

Cal recordar que l'any de l'inici de la crisi, el 2007, a Espanya hi havia superàvit fiscal; només posteriorment a l'impacte de la crisi financera generada al USA i generada per la crisi de les hipoteques\*10 va colpejar de ple l'economia espanyola i es va disparar el dèficit de l'Estat, les CC.AA i els Ajuntaments.

Donades les arrels de la crisi, tot apunta a un procés de recuperació lenta\*11 així com a un llarg període de creixement lent. Aquest serà el un nou marc per a les polítiques socials i econòmiques.

La UE presenta un conjunt de greus insuficiències institucionals per fer front a la crisi actual: el resultat és la carència d'instruments indispensables. L'objectiu primordial del BCE –segons l'article 2 dels seus Estatuts–és l'estabilitat dels preus. El creixement econòmic i l'augment de l'ocupació són només objectius secundaris. La Reserva Federal dels EEUU, al contrari, i com especifica la Federal Reserve Act, té com a finalitat "promoure de forma efectiva els objectius de la màxima ocupació, preus estables i taxes d'interés a larg termini moderades". \*12

Per altra banda, el pressupost comunitari és només un 1% del Producte Interior Brut-PIB de la UE: no és un instrument que es pugui utilitzar per incrementar la demanda efectiva i generar ocupació. Als EEUU\*13 el Pressupost Federal és de l'ordre del 22 % del PIB: el pressupost federal és un instrument efectiu de regulació de la demanda i, per tant, d'actuació en situacions de depressió com la actual. Només cal precisar que desposar dels instruments necessaris no assegura que es triïn les mesures correctes i els ritmes temporals més convenients.

\*7 Vegi's R.Ragan, *Fault Lines*, Princeton U.Press, 2010, una anàlisi d'aquesta dimensió de la política d'aquests anys en molt països.

\*8 Segons la *Encuesta de Població Activa de l'INE*; vegi's [www.ine.es](http://www.ine.es). La taxa d'atur el primer trimestre de 2011a Barcelona ciutat era tres punts inferior a la de l'AMB i la de Catalunya; vegi's *l'Anuari Metropolità de Barcelona 2011*, IERMB, Barcelona, 2012

\*9 Sobre la crisi a Espanya vegi's J.García Montalvo, *De la quimera immobiliària al colapso financiero*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2008, així com A.Costas (2012) *La torre de la arrogancia*, Ariel, Barcelona, 2011 així com A.Castells, *El desafio de la política*, RBA, Barcelona, 2012.

\*10 Vegi's l'estudi realitzat pel *Conseil d'Analyse économique*, *La crise des subprimes*, La Documentation Française, Paris, 2008. Sobre la crisi a la UE vegi's J.P.Pisani-Ferry, *El despertar de los demonios. La crisis del euro y cómo salir de ella*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2012.

\*11 Aquesta és una de les lliçons de la història; vegi's C.M.Reinhart, K.S.Rogoff, *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, Fondo de Cultura Europea, México, 2011

\*12 És destacable que l'economista en cap del Fons Monetari Internacional-FMI ha manifestat el seu desacord amb la visió simplista que s'oposa una concepció com la del BCE, centrada en l'únic objectiu de la estabilitat dels preus; vegi's O.Blanchard, *Monetary policy in the wake of the crisis*, inclòs a aa.vv. *In the wake of the crisis*, The MIT Press, Cambridge Mass, 2012. També proposa relaxar l'objectiu d'inflació.

\*13 *The Board of Governors, The Federal Reserve System. Purposes & functions*, Federal Reserve, Washington, 2005.

La Unió Europea té moneda comuna però no disposa de les institucions necessàries per fer front a la situació de crisi: ni un Banc Central amb els objectius i els instruments necessaris ni un Pressupost de dimensions rellevants\*<sup>14</sup> per afectar la demanda efectiva i l'ocupació.

Aquesta diferència no és casual: les institucions econòmiques de la UE reflecteixen bàsicament el predomini de la concepció de la dreta liberal-conservadora alemanya, especialment obsessionada per les experiències d'hiperinflació. El disseny del Banc Central Alemany i també del Banc Central Europeu-BCE i la seva inoperància en la resolució de la crisi tenen aquesta arrel comuna. La Reserva Federal dels EEUU, contràriament, és una institució que es va mesurar i reformar amb el xoc de la Gran Depressió dels anys 30.

Donada aquesta situació, és indispensable procedir a la reforma en profunditat de les institucions europees per tal de poder aplicar determinades polítiques que resulten indispensables, concretament\*<sup>15</sup>:

**Són necessaris òrgans de decisió federals dissenyats de forma que tinguin la legitimitat política inicial necessària**

**1- Una política fiscal i pressupostària rellevant amb un pressupost que permeti disposar d'un instrument europeu potent de regulació de la demanda efectiva** i, per tant, del nivell d'activitat i d'ocupació. Una política que utilitzi el dèficit en recessió i generi exccés en l'expansió.

**2- La cobertura de determinats riscos mitjançant l'emissió de títols de deute públic europeus** (eurobons) per tal de finançar els dèficits públics, amb la conseqüent mutualització a nivell europeu del risc associat al deute públic tot evitant, però, comportaments irresponsables d'atzar moral\*<sup>16</sup>. Això requereix, per una banda, la indicada federalització de la política fiscal d'ingressos i despeses i, per altra banda, la conseqüent possible intervenció del Banc Central Europeu-BCE en els mercats de deute públic com fan els bancs centrals dels Estats Units, Regne Unit o Japó, entre molt altres països. Un Estat dotat d'aquests instruments, en contra del que s'afirma sovint, no funciona com una família que només pot planejar-se invertir els estalvis que ha obtingut en el període anterior: un Estat no és una economia domèstica.

**3.- La reforma bancària a nivell europeu, establint, entre altres mesures, requeriments de capital comuns a tota la UE i instaurant una assegurança europea dels dipòsits, així com establint una supervisió bancària unificada a nivell europeu**

**4.- El conjunt de mesures indicades requereix una transformació de la governança política europea per tal de fer possible i legitimar l'assumpció de les competències esmentades a nivell propiament federal, superant el predomini actual de la negociació intergovernamental\*<sup>17</sup>.**

Són necessaris òrgans de decisió federals dissenyats de forma que tinguin la legitimitat política inicial necessària i que, a més, la puguin renovar per la correcció i l'equitat de les polítiques que adoptin. És importat tenir present que el Consell Europeu és l'òrgan responsable de la coordinació política i que representa els interessos dels Estats membres; està format pels Caps d'Estat o de govern de cada país, el president del Consell Europeu i

\*<sup>14</sup> Vegi's J. García Alcorta, *El Banco Central Europeo*, Ed.Civitas, Madrid, 2011. Vegi's també J.Borrell, A.Missé, *La crisis del euro*, Editorial Bosch, Barcelona, 2012.

\*<sup>15</sup> Vegi's E.Niubó, M.Batet, Joan Majó, *Europa, federalisme, socialdemocràcia XXI*, Fundació Rafael Campalans. Vegi's les propostes contingudes a l'Informe impulsat per J.Delos i H. Schmidt, denominat *Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, Notre Europe, 2012.

\*<sup>16</sup> És conegut que el comportament dels assegurats -individuals o col·lectius- és menys curós quan estan coberts per una assegurança que quan no ho estan; per aqueste motiu -per exemple-hi ha les assegurances amb franquícia.

\*<sup>17</sup> Vegi's T.de la Quadra Salcedo, *El sistema europeo de distribución de competencias*, Thompson-Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006. Sobre la organització actual de la UE vegi's F.Morata, *Europa i la governança global*, Editorial UOC, Barcelona, 2007.

el president de la Comissió Europea. De fet, és l'òrgan de "representació federal" però només excepcionalment pren decisions per majoria. Per altra banda, el Consell de Ministres de la UE està format pels ministres de cada Estat membre competents en un àmbit determinat: hi ha 10 àmbits. Concretament l'ECOFIN està format pels ministres d'Economia dels Estats membres, així com pels ministres d'Hisenda quan es tracten qüestions pressupostàries, competència que comparteix amb el Parlament Europeu. És l'autoritat política principal de l'economia de la Unió; decideix segons un sistema de vot ponderat dels Estats. A un segon nivell està constituït l'EUROGRUP, que reuneix els ministres d'Economia i també els d'Hisenda quan es tracten temes pressupostaris. L'EUROGRUP complementa l'ECOFIN.

El Parlament Europeu és la principal institució legisladora de la UE, funció que comparteix amb el Consell de la UE. En especial, discuteix i adopta el Pressupost de la UE. És elegit d'acord amb el procediment establert per la legislació de cada país. El Parlament no té iniciativa legislativa, però pot presentar esmenes i vetar certs temes. També té competència pressupostària: aprova el pressupost anual de la Unió i supervisa la seva execució. Els seus membres són escollits per sufragi universal i directe cada 5 anys. És l'única institució de la UE escollida directament pels ciutadans.

La Comissió Europea està formada per 27 comisaris, un per cada país de la UE. Els comisaris i el President són elegits pel Consell Europeu. La Comissió opera en termes de trobar el consens, evitant els conflictes entre els països membres. Té el monopoli de la iniciativa legislativa. Administra el Pressupost comunitari, així com gestiona algunes polítiques comunes com la Política Agrària Comuna-PAC<sup>\*18</sup>.

En el futur caldrà que la Unió Europea faci l'esforç de situar les decisions sobre fiscalitat, despesa i Pressupostos al nivell institucional més adequat, tot considerant també el principi de subsidiaritat. Per altra banda caldrà aplicar fórmules de federalisme fiscal i regulatori adequades.

La federalització fiscal per la banda de la despesa obligarà a elevar a nivell de decisió federal alguns camps de la despesa pública. Entre els candidats a aquesta reubicació sembla raonable anticipar –inicialment– que això es produirà amb les xarxes bàsiques d'infraestructures de transport ferroviari o per carretera, els residus nuclears, les telecomunicacions, com també afectarà els aspectes bàsics de la xarxa elèctrica del sistema europeu. En rigor, el conjunt del sistema energètic també hauria d'ésser competència federal donat que implica xarxes estratègiques i està relacionat amb el canvi climàtic i amb la política orientada a trencar la dependència energètica de la UE. La política de defensa de la competència centrada en impedir l'aparició de comportaments que palesin l'existència de poder de mercat també ha d'estar situada a nivell federal.

Cal destacar que aquestes transformacions estan carregades d'implicacions pels nivells polítics estatals i subestats. La més evident és la pèrdua de sobirania a nivell dels Estats membres així com també –a Espanya, per exemple– el necessari redisseny de les competències de les Comunitats Autònomes. L'opció federalista s'ha de redissenyar tenint en compte aquesta perspectiva i això és molt exigent des del punt de vista del disseny de les institucions i de la formulació de les polítiques a aquests nivells. Aquest nou marc no s'implantarà sense l'articulació d'una nova majoria progressista a nivell de la UE. La lluita política a nivell europeu i la potenciació del Partit Socialista Europeu esdevenen crucials en aquest procés. És necessari treballar per la construcció d'una identitat europea, més enllà de la simple ciutadania europea, així com avançar en les qüestions relacionades amb la governança democràtica. Tot plegat no és fàcil: és una tasca política molt ambiciosa.

<sup>\*18</sup> El Consell Europeu és l'òrgan més propiament federal. A efectes comparatius convé indicar que als USA cada Estat té dos senadors i el Senat té competències exclusives en determinades qüestions; o sigui, que no és una Cambra des segona lectura com passa sovint en els règims parlamentaris. La composició del Senat es determina electoralment

<sup>\*19</sup> Ara bé, com ha escrit Daniel Innerarity: "La política es el esfuerzo de transformar la fatalidad en responsabilidad. Una de las cosas que más merecen ser protegidas de nuestra tradición democrática es precisamente el rechazo del destino que se traduce en la voluntad de descubrir, comprender y transformar. La cuestión no es, por tanto, qué nos espera, sino qué vamos a hacer, sustituit las grandes disculpas ideológicas por los proyectos concretos" D.Innerarity, *El futuro y sus enemigos. En defensa de la esperanza política*, editorial Paidós, Barcelona 2011