

Governança econòmica de la UE: més enllà del Tractat de Lisboa

CARLES RIVERA

Economista i professor associat de la UPF

La crisi econòmica i financera ha propiciat nombroses anàlisis i prospeccions, sovint divergents, especialment en el capítol sobre la idoneïtat de les mesures que cal aplicar per fer-hi front. Tanmateix trobem una certa coincidència en assenyalar la inadequada arquitectura institucional de la governança econòmica de la zona euro.

En efecte, algunes veus ja durant la dècada dels vuitanta alertaven, per una banda, del perill d'embarcar-se en una unió monetària sense els mecanismes que tenen els Estats per a implementar polítiques fiscals i prendre decisions en matèria de política econòmica. Per l'altra, des de posicions més euroescèptiques –a sovint provinents d'influents tribunes nord-americanes o de *lobbies* amb interessos en l'intercanvi de divises– s'observava amb escepticisme una operació que alguns desqualificaven atribuint-li raons més polítiques que estrictament econòmiques, mentre s'apel·lava a la suposada eficiència de l'entramat de derivats financers que, segons aquestes veus, ja permetia cobrir els riscos de canvi entre les divises.

Molt probablement ambdues corrents crítiques tenien part de raó: l'adopció de l'euro difícilment es justificava només per raons d'estricta eficiència econòmica. Si bé és cert que en els acords oficials d'adopció de l'euro i en els estudis previs preparatius es ressaltaren sobretot les justificacions econòmiques (Delors, 1989), cal recordar que aquell procés va ser liderat per una generació de líders polítics que compartien un veritable projecte polític i un horitzó per a Europa (González, 2010) que anava molt més enllà de les raons economicistes.

La crisi econòmica i financera ha fet emergir les tensions en un sistema inacabat, tal i com s'alertava ja fa més de dos dècades, quan la moneda única era poc més que un projecte. El mateix informe Delors que el 1989 establí el

full de ruta seguit per a la Unió Econòmica i Monetària (UEM), ja advertia de la necessitat de dotar-se de mecanismes de governança i coordinació econòmica que suplissin l'absència d'una veritable unió fiscal, que en aquell moment semblava irrealitzable.

Si bé el desenvolupament de la unió monetària va comportar la creació dels mínims institucionals imprescindibles per al funcionament de l'euro –amb la creació del Banc Central Europeu (BCE) com a vaixell insígnia– l'actual crisi econòmica i financera ha posat de manifest la insuficiència de la vigent arquitectura institucional europea per fer front a crisis financeres com l'actual que, dit sigui de pas, són més habituals en el sistema capitalista del que tendim a pensar (Reinhart i Rogoff, 2011).

Recordem que el Tractat de Lisboa va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009, després d'un llarguíssim procés no exempt de fracassos com el de la Convenció per al Futur d'Europa, que redactà un projecte de Constitució que mai entrà en vigor¹. La complexitat en el funcionament i la presa de decisions d'una Unió Europea de 27 Estats membres probablement ens va portar a avaluar el Tractat de Lisboa com un bon acord, o com a mínim, com el millor dels possibles. Però ha plogut molt des dels debats que van portar a aquell acord: més

que especular sobre quin seria el resultat d'aquell procés si les tensions sobre l'euro s'haguessin produït en aquell moment, sí podríem estar d'acord en que avui, dos anys després de l'aprovació del Tractat de Lisboa i especialment després de l'esclat de la crisi del deute sobirà a Grècia a principis de 2010, la unió monetària –pilar fonamental de la Unió– es troba molt més a prop de l'abisme.

En aquest context, la Comissió Europea i el Consell Europeu han redoblat els esforços per enfortir la governança econòmica europea: la Comissió proposà el setem-

Si bé és cert que en els acords oficials d'adopció de l'euro ressaltaren sobretot les justificacions econòmiques, cal recordar que aquell procés va ser liderat per una generació de polítics que compartien un veritable projecte polític i un horitzó per a Europa que anava molt més enllà de les raons economicistes

¹ Els treballs de la Convenció van ser dirigits per l'expressident francès Valéry Giscard d'Estaing i el tractat va ser signat a Roma el 29 d'octubre

de 2004, però no entrà mai en vigor al ser rebutjat en referèndum pels ciutadans de França i Països Baixos.

bre de 2010 un paquet global de sis mesures legislatives per aprofundir en la governança econòmica de la Unió, conegut com a “*six-pack*”. Aquest paquet de mesures, referendades en part en el Consell Europeu de març de 2011, sovint es presenta com un dels passos més decidits per tal de millorar la governança econòmica de la UE, si bé cal assenyalar que el seu abast està limitat per la decisió de fer-ho de manera “compatible amb el Tractat de Lisboa”.

En efecte, la Comissió proposà el 29 de setembre de 2010 un paquet legislatiu, amb la intenció d’aconseguir una vigilància més àmplia i millorada de les polítiques fiscals, així com de les polítiques macroeconòmiques i de les reformes estructurals, per tal de proporcionar a la UE i a la zona euro la capacitat i fortalesa necessàries per assolir un creixement sostenible que generi ocupació, d’acord amb l’estratègia Europa 2020².

Aquest paquet de mesures ofereix quatre propostes referides a qüestions fiscals, amb una àmplia reforma del Pacte d’Estabilitat i Creixement (PEC), i altres dos tenen per objectiu detectar i afrontar eficaçment els nous desequilibris macroeconòmics que s’estan donant a la UE i a la zona de l’euro. En el cas dels 17 Estats membres de la zona euro, els canvis suposen que el PEC es basi en major mesura en normes i que, per tant, les sancions passen a ser la conseqüència natural pels països que incompleixin els seus compromisos.

Però aquestes mesures estan basades fonamentalment en els anomenats ‘processos de vigilància’ de les polítiques econòmiques i fiscals, en les seves diferents etapes de planificació, implementació i avaluació *ex-post*. Sense treure valor al que suposa aquest esforç per millorar i aprofundir en la governança econòmica europea, alguns mesos després de la seva aprovació tenim ja prou indicis per a estimar que caldrà un gran salt qualitatiu en el re-diseny de l’arquitectura institucional econòmica europea, si es vol fer front amb èxit als reptes que l’escena econòmica mundial planteja a l’economia europea.

El desembre de 2010 es va modificar el Tractat de Lisboa, afegint-se al seu article 136 un paràgraf que permet donar cabuda al Mecanisme Europeu d’Estabilitat

(MEDE), un fons permanent³ per assegurar l’estabilitat de la zona euro i que substituirà l’actual Fons d’Estabilitat Econòmica i Financera (FEFF)⁴.

Però les passes per reforçar la governança econòmica europea continuen i, sense anar més lluny, la Comissió, en la seva darrera comunicació de 12 d’octubre de 2011, esta-

L’actual crisi econòmica i financera ha posat de manifest la insuficiència de la vigent arquitectura institucional europea per fer front a crisis financeres com l’actual que, dit sigui de pas, són més habituals en el sistema capitalista del que tendim a pensar

bleix l’anomenat “full de ruta per l’estabilitat i el creixement” prioritzant l’actuació en 5 eixos: 1) aportar una resposta definitiva als problemes de Grècia; 2) consolidar els mecanismes de recolzament de la zona euro contra la crisi; 3) enfortir el sistema bancari per la via de la recapitalització; 4) mobilitzar immediatament les

polítiques de recolzament a l’estabilitat i el creixement; i 5) construir una governança econòmica més sòlida i integrada.

Si ens centrem en el que aquest cinquè punt de la comunicació preveu, constatem que la Comissió proposa implementar el més aviat possible les mesures del “*six-pack*” i pretén avançar l’entrada en funcionament del Mecanisme Europeu d’Estabilitat al 2012, guanyant així un any respecte la data prevista –i l’integra amb el Pacte d’Estabilitat i Creixement (PEC) en un mateix sistema de governança per augmentar la coherència i l’eficiència. En efecte, la crisi ha demostrat la insuficiència del Pacte d’Estabilitat i Creixement, creat com a marc normatiu per a la coordinació de les polítiques fiscals dels Estats dins la Unió Econòmica i Monetària amb la finalitat de mantenir unes finances públiques sanejades, condició indispensable per al correcte funcionament de la UEM.

També es proporcionaria, segons la nova proposta de la Comissió, noves competències a la Comissió i al Consell per intervenir en la preparació dels pressupostos nacionals i supervisar la seva execució, reforçant la cooperació en tots els casos en que es requereixi d’una actuació decisiva i sense demora.

A falta de saber en què es concreten algunes de les vagues afirmacions de l’esmentada comunicació⁵, la Comissió sembla estar posant sobre la taula algunes propostes que anirien en la línia del que fa mesos es reivindicava com a imprescindible per enfortir la governança econò-

² Veure Comissió Europea 2010a.

³ El MEDE tindrà una dotació de 700.000 milions d’euros i una capacitat efectiva de crèdit de 500.000 milions d’euros.

⁴ El FEFF és un fons transitori creat amb caràcter d’urgència el maig de

2010 pels estats membre de la UE. Dotat amb 750.000 milions d’euros i una capacitat efectiva de crèdit de 440.000 milions d’euros.

⁵ En tancar el present article encara s’ha de celebrar la cimera europea del 24 d’octubre, on es preveuen concrecions en aquest sentit.

mica de la zona euro: el reforçament del rol del comissari responsable d'assumptes econòmics i monetaris, o l'elaboració d'un llibre verd abans de final de 2011 sobre el desenvolupament d'eurobons⁶. Aquesta és una proposta recurrent que ha tingut valedors tan significats com el primer ministre de Luxemburg i el ministre de finances italià: la proposta Juncker-Tremonti (2010) aposta per la constitució d'una agència europea de deute que pugui emetre eurobons fins el 40% del PIB de la zona euro, per tal de proporcionar liquiditat i reduir el cost total del deute europeu.

A l'espera dels resultats del llibre verd, sembla que es va articulant un consens entorn la creació d'eurobons sempre i quan aquests estiguin condicionats d'alguna manera a obligacions fiscals i controls estrictes, de manera que s'eviti l'anomenat risc moral. Dit en altres paraules, si aquests eurobons han de finançar despesa dels Estats membres, difícilment Alemanya cedirà en la pretensió de crear títols de deute europeus, si aquest país no té la garantia de que tindrà alguna cosa a dir sobre els recursos que s'obtinguin a través d'ells.

En el darrer punt de la nova proposta, la Comissió recomana, un cop implementades les mesures apuntades, consagrar-les en el Tractat de Lisboa, s'entén que per mitjà de modificacions com la citada reforma de l'article 136. Més enllà del debat jurídic sobre el procediment de reforma del tractat, està per veure si aquesta proposta de la Comissió serveix per iniciar un profund i necessari debat polític sobre les limitacions del Tractat de Lisboa per a fer un salt qualitatiu cap a un veritable govern econòmic europeu capaç de fer front als reptes globals que requereixen d'una certa escala i massa crítica.

En aquest sentit, caldria posar amb urgència les bases d'una fiscalitat europea que permeti augmentar el potencial d'actuació del pressupost de la Unió⁷ i introduir una nova lògica en el debat, més basada en la progressivitat o regressivitat de la globalitat del sistema fiscal europeu i no exclusivament en els fluxos o balanços fiscals entre Estats membres. Un pas en aquesta direcció pot ser la creació a nivell europeu d'un impost sobre les transaccions financeres⁸.

També s'ha proposat fórmules de transformació de l'actual Fons d'Estabilitat Econòmica i Financera (FEEF) en una agència d'hisenda europea, amb atribucions per recaptar impostos i emetre deute (eurobons), el que equivaldria d'alguna manera a la creació d'un tresor únic europeu.

Però l'avenç en les línies esmentades fins aquest punt ens porta irremeiablement a la constatació que la Unió Econòmica i Monetària requereix d'una major integració política d'Europa i, per tant, parlar d'aprofundir en la governança econòmica europea vol dir necessàriament posar en crisi alguns dels mecanismes polítics de representació i presa de decisions amb els que la Unió ha funcionat fins ara.

Podria semblar que l'entrada en vigor del tractat de Lisboa és encara molt recent com per qüestionar alguns dels mecanismes de funcionament i presa de decisions que consagra, però cal tenir present que els acords de Lisboa responien a un context econòmic i una realitat ben diferent a la que avui tenim plantejada. En concret, la governança econòmica europea encotillada per l'arquitectura del tractat vigent planteja, si realment volem avançar cap a una veritable unió econòmica, seriosos dubtes de dos tipus.

En primer lloc, dubtes de legitimitat democràtica i rendiment de comptes, en mantenir la major part del poder real en òrgans intergovernamentals d'inspiració confederal com el Consell a costa d'un Parlament Europeu que dista encara de tenir el paper que correspondria a una cambra amb capacitat plena per legislar en matèria fiscal. El mateix podríem dir sobre la Comissió, amb una composició i orientació política que té poca relació amb els resultats de les eleccions europees⁹ i que, si bé ha pogut tenir un cert sentit fins el moment, difícilment s'explicaria en un context de "normalitat federal" on els poders executius i legislatius haurien de prendre decisions molt rellevants i gens neutres des del punt de vista ideològic.

I en segon lloc, l'arquitectura actual plantejaria dubtes sobre l'eficàcia en la presa de decisions i la implementació de mesures que sovint requereixen molta més agilitat. Si bé és cert que el principi de majoria qualificada¹⁰ per a algunes de

La Unió Econòmica i Monetària requereix d'una major integració política d'Europa i, per tant, parlar d'aprofundir en la governança econòmica europea vol dir necessàriament posar en crisi alguns dels mecanismes polítics de representació i presa de decisions amb els que la Unió ha funcionat fins ara

⁶ El text original parla de "stability bonds".

⁷ Actualment es situa en poc més del 1% del PIB europeu. Per tenir una referència, el pressupost federal dels EEUU supera el 20% del PIB americana.

⁸ EUROPEAN COMMISSION 2011. Proposal for a Council Directive on a

common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC (Brussels, 28.09.2011).

⁹ Tot i reconeixent que el Tractat de Lisboa vincula per primera vegada l'elecció del president de la Comissió al resultat de les eleccions europees.

les decisions del Consell suposava un avenç en una Unió de 27 Estats, és encara excessiu el risc de paràlisi per bloqueig. En aquest punt caldria contemplar l'opció d'estendre solucions asimètriques o de velocitats variables que permetin que un nucli potent i cohesionat de països amb tradició i vocació europeistes tornin a fer de locomotora en el procés d'aprofundiment en la integració política. Sembla descomptat que entre aquests països motor hi estiguin França i Alemanya, però no se'ns escapa que la tradició i la vocació a les que fem referència han d'anar acompanyades de lideratges forts i amb altura de mires que facin possible el que, en darrer terme, suposa una cessió formal de sobirania.

El Tractat de Lisboa suposà un pas en la bona direcció. Com ho van ser també els tractats de Roma, Maastricht, Amsterdam o Niça. Però la necessitat urgent d'enfortir la governança econòmica europea, avançant cap a un veritable govern econòmic europeu, planteja seriosos interrogants sobre el funcionament actual de la Unió

El Tractat de Lisboa suposà un pas en la bona direcció. Com ho van ser també els tractats de Roma, Maastricht, Amsterdam o Niça. Però la necessitat urgent d'enfortir la governança econòmica europea, avançant cap a un veritable govern econòmic europeu, planteja seriosos interrogants sobre el funcionament actual de la Unió. Els federalistes europeus podem oferir respostes per aquests interrogants però, a més, caldrà articular-les amb intel·ligència i tenacitat davant d'una opinió pública europea que avui sembla resignada a adoptar posicions cada vegada més euroescèptiques. ■

Referències

COMISSIÓ EUROPEA 2010a. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Brussel·les: COM(2010) 2020. 3 de març de 2010.

COMISSIÓ EUROPEA 2010b. "Public Finances in EMU 2011," European Economy 4|2011.

COMISSIÓ EUROPEA 2011. "A roadmap to stability and growth". Brussel·les: COM(2011) 669. 12 d'octubre de 2011.

DELORS, J. 1989. "Report on economic and monetary union in the European Community", Committee for the study of economic and monetary union. 12 d'abril de 1989.

EUROPEAN CENTRAL BANK 2010. "EU banking structures," (disponible online a: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>.)

FELDSTEIN, M. 2011. Europa y su apuesta de alto riesgo. Project Syndicate. 27 de setembre de 2011.

GONZÁLEZ, F. 2010. *Mi idea de Europa*. Barcelona: RBA Libros.

GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UE. 2010. "Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo". Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE.

JUNCKER, J.C.; TREMONTI, G. 2010. "E-bonds would end the crisis". Financial Times, 5 de desembre de 2010.

PES-Party of European Socialists 2009: People first. A Progressive European Agenda. A New Direction for Progressive Societies. Resolució n.1 adoptada pel 8è congrés del PES. Praga, 8 de desembre de 2009.

REINHARTY, C. ROGOFF, K. 2011. *Esta vez es distinto: ocho siglos de neceidad financiera*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

⁶ A partir de 2014 el principi de majoria qualificada respondrà al principi de doble majoria (majoria dels estats membres i de la població), que retén reflectir la doble legitimitat de la Unió: la doble majoria s'assolirà quan els

vots favorables representin, com a mínim, el 55% dels Estats membres i el 65% de la població.