

ELS REPTES INSTITUCIONALS

El futur d'Europa: més poder per a la Unió, més autonomia dels estats

Josep M. Colomer



Seu del Banc Central Europeu (Frankfurt)

El principal problema de la Unió Europea és que ha arribat a una gran unió privada, però poca unió pública. La solució és enfortir els recursos públics de la Unió i deixar de controlar i interferir en les polítiques públiques dels Estats. Per construir una unió política com la UE, cal construir institucions comunes com ara un mercat privat, fronteres de seguretat i defensa, i finances públiques. La UE gairebé ha completat la unió del mercat privat mitjançant l'adopció d'una moneda comuna i la unió bancària en curs. Està encara a mig camí pel que fa a la seguretat en les fronteres comunes, com ho demostra la recent crisi d'immigració, i només comença a considerar la necessitat d'una defensa col·lectiva. És molt més feble encara pel que fa a les finances públiques, tant en els ingressos com en les despeses.

Sense un fort sector financer públic de la UE, mai no existirà la unió política d'Europa. La paradoxa actual és que, precisament a causa de l'escassetat de les finances públiques europees, la Unió Europea ha d'intervenir, controlar i, eventualment, rescatar les finances públiques dels estats membres, una experiència que molts consideren antidemocràtica. La UE és massa intervencionista perquè és massa feble. L'alternativa és enfortir els recursos de les institucions de la UE i retornar una autonomia fiscal més gran als estats membres. Caldria abandonar la idea d'una "unió fiscal" dels estats i donar, en canvi, més recursos a la Comissió. L'autonomia fiscal de cadascun dels nivells de govern, dels estats i de la Unió, així com dels governs locals i regionals, és l'única base viable per a la unió política.

Amb múltiples nivells de govern, cadascun dedicat a temes diferents, amb recursos propis i regles de decisió adequades per a cada nivell, la "sobirania" desapareix. Certament ja ha desaparegut la sobirania dels Estats, entesa, com cal, com el poder de prendre decisions finals sobre tots els temes dins d'unes fronteres. En aquest context, l'ambició d'un nou "sobiranisme" nacionalista no podria estar més desenfocada. I quan Jean-Claude Juncker o Emmanuel Macron parlen de "sobirania europea", la seva proclama apunta correctament a que la Unió tingui més poders, però és verbalment confusa perquè evidentment no vol dir que els absorbeixi tots.

Aprendre de la construcció dels Estats Units

La lliçó es pot prendre del procés de construcció de la primera unió moderna d'Estats en una àrea continental gran i inspirada en principis democràtics, els Estats Units d'Amèrica. El llarg procés de construcció de la unió americana, gradual, conflictiu i asimètric, podria evocar el procés en curs a la UE. Es va trigar prop de 125 anys des del compromís inicial de formar la Unió amb la ratificació de la Constitució a finals del segle XVIII, fins que la Unió Americana va assolir institucions federals sòlides. En aquesta perspectiva, la Unió Europea, que ha durat fins ara gairebé la meitat del temps, està mes avançada en molts aspectes del que estaven els Estats Units a mig camí del seu procés de construcció. Però el principal dèficit de la UE per a poder culminar la seva unió política és el sector de les finances públiques.

Al començament de la seva existència a finals del segle XVIII i principis del segle XIX, el govern federal dels Estats Units era extremadament feble, tan feble com la Unió Europea pot ser ara en termes de recursos financers. La major part de la despesa, incloses les de les guerres contra els britànics, es va basar en els estats, que havien proclamat la seva sobirania abans d'acceptar la constitució de la Unió.



'Scene at the Signing of the Constitution of the United States', Howard Chandler Christy (1940). Font: Capitoli dels EUA

Després de les guerres, el Tresor dels Estats Units, dirigit inicialment per Alexander Hamilton, va decidir mutualitzar els enormes deutes dels estats, és a dir, crear deute federal capaç d'absorbir els deutes estatals. El govern federal va començar a augmentar la seva força a costa dels estats intercanviant pagaments de deute per poder. Més endavant, les institucions de Washington també van fer importants inversions directes en infraestructures al llarg de l'expansió del país cap a l'oest. La màxima interferència del govern federal en les polítiques internes d'alguns estats va tenir lloc al voltant de la Guerra Civil de la dècada de 1860, que va comportar la supressió de l'esclavitud als estats del sud i l'eliminació de la sobirania dels estats. El govern federal també es va enfortir amb la creació un impost federal permanent sobre la renda per tal de finançar la guerra.

Tanmateix, tots els estats van aconseguir autogovernar-se per mitjans democràtics i participar sobre bases legals iguals en el Congrés federal només a la segona dècada del segle XX. Les principals institucions federals de seguretat i diners públics, la FBI i la Reserva Federal, també es van crear a aquesta època. El govern federal va aconseguir el control de més de la meitat de la despesa pública total per primera vegada tan tard com el 1940, és a dir, uns 150 anys després de la seva creació, com a conseqüència de la nova expansió del sector públic contra la Gran Depressió. Només des de llavors el govern dels EUA ha disposat de recursos financers suficients per desenvolupar amplis programes federals en defensa, infraestructures, seguretat social, assistència sanitària, recerca i desenvolupament. A diferència de la UE, el govern federal dels EUA també ha estat capaç de posar en vigor un estímul ampli contra les recessions, més recentment des del 2009.

L'altra cara de la història és que, al llarg d'aquest procés d'enfortir els recursos del govern federal, els Estats Units van deixar de donar ajuts econòmics a estats o ciutats en fallida,

tan aviat com des de 1840. Milers de governs locals han fet fallida, especialment després de la Guerra Civil, durant la Gran Depressió, i més recentment, arran de la Gran Recessió, a Califòrnia, Illinois o Detroit, per exemple. El deute dels governs estatals o locals mai no és mutualitzat, i els estats i les ciutats poden fer fallida sense salvaments o rescats federals. En aquest context d'irresponsabilitat federal sobre les finances dels estats, gairebé tots els estats membres han adoptat criteris de responsabilitat financera. En particular, han adoptat esmenes de pressupostos equilibrats a les seves constitucions.

Les relacions fiscals actuals als Estats Units són les oposades a les que hi ha entre la Unió Europea i els estats membres. A Amèrica, el govern federal és financerament més fort que els estats, a diferència de la debilitat de la UE respecte dels seus estats membres. Al mateix temps, i malgrat algunes aparences, Washington regula molt menys els estats que Brussel·les ho fa sobre els estats membres de la UE Com que el govern federal dels Estats Units a Washington té molts més recursos que les institucions de Brussel·les, és molt més capaç de desenvolupar les seves pròpies polítiques a gran escala i no necessita immiscir-se en la formació de polítiques públiques dels estats.

Sense un fort sector financer públic, mai no existirà la unió política d'Europa. La paradoxa actual és que, precisament a causa de l'escassetat de les finances públiques europees, la UE ha d'intervenir, controlar i, eventualment, rescatar les finances públiques dels estats membres, una experiència que molts consideren antidemocràtica.

La baixa intrusió federal i l'autonomia dels estats permet una notable disparitat legislativa entre els estats de la Unió Americana, especialment en matèria de contractes, propietat, dret de família, dret penal, així com en temes com impostos, avortament, propietat d'armes o la pena de mort. La clau és que Washington és més poderós que Brussel·les i, gràcies a això, no necessita vigilar, supervisar i protegir els estats tant com ho fa Brussel·les a Europa. Com a conseqüència, els estats americans també són més responsables d'algunes de les seves pròpies decisions —especialment pel que fa a la seva viabilitat financera— que els estats membres de la UE.

El procés del Estats Units suggereix els passos que la Unió Europea caldria donar per avançar cap a una unió política. En resum: inicialment, el govern federal dels EUA va rescatar els deutes estatals, més o menys com la UE va fer durant els anys de la recent Gran Recessió. Els estats van recuperar l'autonomia a canvi de responsabilitat fiscal, la qual cosa va implicar l'obligació d'assumir els seus propis deutes. Avui dia els estats són molt lliures per desenvolupar les seves pròpies polítiques públiques en una ampla gama de temes.

Un pacte Faustia

Alguns estats europeus van embarcar-se en aventures financeres irresponsables perquè alguns dels seus governants van pensar que si acabaven fent fallida, sempre podrien culpar la Unió i demanar el seu rescat amb fons compartits dels altres estats. Però la UE no ha creat el seu propi deute capaç de mutualitzar els deutes públics dels estats. Per això, la UE va haver d'imposar la supervisió, la regulació i el control de les finances dels estats.

Des del 2010, els estats de la zona euro van rebre enèrgics suggeriments per adoptar un mandat de pressupost equilibrat en la seva legislació nacional, preferiblement a nivell constitucional. Des del 2013, la Comissió Europea controla els pressupostos dels estats. Inicialment es va centrar en les magnituds dels dèficits i els deutes projectats, però gradualment ha prestat atenció a despeses específiques, impostos i altres ingressos, una decisió que ha estat molt controvertida.

A Grècia, per exemple, un memoràndum d'entesa de la Comissió Europea va comprometre el govern a aplicar les polítiques fixades sobre impostos, pensions, assistència sanitària, control de bancs, mercat de treball, competència, energia, administració, justícia contra la corrupció i molts altres temes, "durant molts anys". El 2015, el resultat d'un referèndum nacional consultiu va ser revertit pel govern. De fet, Grècia es va convertir en un protectorat de la Unió Europea; les noves eleccions i institucions del país s'han reduït a triar els governants nacionals que executaran les decisions de l'Imperi europeu. En molts països, les directrius de la UE determinen la major part de l'agenda del Parlament sobre el pressupost anual i moltes polítiques econòmiques i socials. Les institucions nacionals es limiten a segellar decisions rellevants preses per les institucions de la UE en un nombre més elevat que abans de la crisi.

La UE ha de confirmar que ha après de la manera com es va abordar la Gran Recessió i no dur a terme més grans rescats als països en crisi. La reticència del Fons Monetari Internacional a participar en altres salvaments de països europeus va anticipar el gir. La fallida financera dins la Unió pot ser l'única opció per a futures crisis estatals. Això significaria que les institucions de Brussel·les confiarien més en elles mateixes i també que els estats serien més respectats pel que fa a les seves competències reals.

La fortalesa financera de la UE és el preu a pagar pels estats per reduir la regulació excessiva de la UE i recuperar part de la seva autonomia perduda.

Aquest pacte implicaria que els estats acceptessin una transferència important de recursos financers a la Unió. Per tal d'augmentar la responsabilitat política de la UE, un augment de la despesa hauria d'anar acompanyat d'un augment de la recaptació d'impostos, que també haurien de ser transferits des dels estats a la Unió. La doctrina elemental del federalisme

fiscal diu que els impostos sobre activitats localitzades, com la renda, el patrimoni o la propietat immobiliària, han d'estar a càrrec dels governs locals o estatals, mentre que els que graven activitats mòbils, com el comerç i els guanys del capital, han de ser recaptats a gran escala. La UE, actualment finançada sobretot per l'IVA sobre el comerç, apunta en la bona direcció (millor que els EUA, que recaptin l'impost sobre la renda a nivell federal i l'impost sobre el comerç a nivell local). Però certament la UE hauria d'ampliar la seva capacitat recaptadora.

La Unió Europea hauria de poder gastar més que el pressupost actual de l'1% del producte europeu brut. Avui en dia, al voltant de dos terços del pressupost de la UE es destina a subvencions agrícoles i fons regionals, de manera que queda poc per a altres polítiques capaces d'estimular directament el creixement i l'ocupació. Tot i que la Unió també pot recórrer al Banc Central, al Mecanisme d'Estabilitat i al Banc d'Inversions, el total de recursos disponibles amb prou feines pot duplicar el pressupost estricte de la UE.

De nou, per comparar, el govern federal dels Estats Units gasta més del 20% del PIB. Però si exclouem la defensa i la seguretat social, el seu poder discrecional està només al voltant del 3% del PIB. Potser aquest podria ser un objectiu provisional per a la UE que permetria a Brussel·les ampliar algunes polítiques públiques d'àmbit europeu —especialment en infraestructures i en recerca i desenvolupament, que són crucials per afavorir un creixement sostingut—. I aleshores hauria de interferir menys amb altres àrees polítiques reservades als estats.

La fortalesa financera de la UE és el preu a pagar pels estats per reduir la regulació excessiva de la UE i recuperar part de la seva autonomia perduda. De fet, les institucions de la UE han començat a fer part de la feina. Al començament del seu mandat, el president sortint de la Comissió Europea, Jean-Claude Juncker, va remarcar el criteri de subsidiarietat de la UE, que en francès, com va recordar, es pren com a sinònim de "desregulació". Va dir que volia "una UE més gran i més ambiciosa en les coses grans i més petita i més modesta en les coses petites".

En els darrers cinc anys, la Comissió Europea ha realitzat més de 200 accions per simplificar i reduir la càrrega reguladora i derogar la legislació que ja no és necessària, principalment en els camps de l'agricultura, la pesca i el medi ambient, el mercat interior i les petites i mitjanes empreses, el transport i la migració, els visats i la ciutadania. A més, s'han retirat o esmenat diverses desenes de propostes existents amb baixa probabilitat de convertir-se en llei.

Si es completés la feina, una UE financerament més forta i menys reguladora permetria als estats desenvolupar les seves pròpies polítiques sobre els temes sobre els quals escollissin ser diferents, incloent-hi, en particular, el dret civil i la despesa social. Els estats serien autònoms fins al punt de ser responsables de les seves pròpies finances. Haurien de ser capaços de complir les seves pròpies lleis i constitucions que prescriuen pressupostos equilibrats sense necessitat de ser monitoritzats per la UE. Però també haurien de tenir llibertat per fer fallida i no esperar ser rescatats per la UE a costa dels contribuents d'altres estats membres.

Per contra, els estats europeus poden oposar-se a aquest tracte i poden voler mantenir el gruix dels ingressos i la despesa pública. Però llavors no haurien de culpar tant a la UE per les seves interferències i controls. Sense força financera a Brussel·les, les regulacions i les directrius de la UE són l'única manera per la qual la Unió pot intentar mantenir un equilibri financer en el sistema, proporcionar alguns béns públics de gran escala i fer alguna cosa pels ciutadans europeus. Però una Unió Europea poc finançada i molt reguladora mai no serà una sòlida unió.



Josep M. Colomer

Josep Maria Colomer és economista, polític i professor universitari. És membre fundador de l'Associació Espanyola de Ciència Política i membre de l'Acadèmia Europea. Les seves àrees d'especialitat són la democratització, les formes de govern, els sistemes electorals, la política europea i les institucions polítiques internacionals. És autor de més d'una vintena de llibres, publicats en 42 edicions i en cinc idiomes, i ha escrit més de 200 capítols i articles acadèmics. Entre les seves obres, destaquen *Instituciones políticas* (2001) i *Ciencia de la política* (2009), un llibre de referència en la matèria.