

Per fer front a la crisi de la COVID-19: avançar cap a la integració europea

Antoni Castells, europesG

Policy Brief núm. 15

Febrer, 2021

Amb tota probabilitat, la crisi de la COVID-19 suposarà un punt d'inflexió, o, si més no, un canvi de tendència significatiu, en el procés d'integració europea. D'entrada, podem constatar el contrast extraordinari entre la rapidesa i la contundència de la resposta a l'actual crisi, amb la decebedora, en el millor dels casos, i contraproductiva reacció que es va produir davant de la crisi financera i la Gran Recessió deu anys abans. Caldrà esperar, però, per poder valorar realment la transcendència de les actuacions empreses i fins a quin punt la reacció a la crisi del coronavirus significa un punt d'inflexió real en el procés d'integració europea. Que ho sigui o no dependrà essencialment de dos factors: de l'impacte potencial que puguem pensar que haurien tingut els canvis que ja estaven en curs a conseqüència de la crisi financera i de la Gran Recessió, i de les noves mesures que es puguin anar adoptant, a partir d'ara, després de les ja adoptades en els sis primers mesos, que marquen una orientació molt clara en la línia de l'enfortiment del procés d'integració.

El propòsit fonamental d'aquest document és tractar d'aprofundir en aquesta qüestió: la resposta de la UE a la crisi de la COVID-19 pot suposar un reforçament qualitatiu del procés d'integració europea? Amb aquesta finalitat, en un primer apartat, es descriuen els reptes als que ha hagut de fer front la UE en els darrers vint anys i el sorgiment d'uns corrents de fons (populismes, globalització, qüestionament de l'ordre multilateral internacional), que han canviat de manera significativa les regles del joc que presidien el procés d'integració europea. En el segon apartat, el nucli d'aquest PB, s'analitza la resposta europea a la crisi de la COVID-19. En primer lloc, es fa un recordatori de les principals mesures adoptades. A continuació es formulen una sèrie d'elements de valoració sobre aquestes mesures per tal de poder aprofundir, precisament, en l'objectiu del *Policy Brief*, és a dir, per poder calibrar la importància dels canvis de fons que

comporten. Finalment, s'examinen dos aspectes específics: la importància relativa dels governs nacionals i de la UE en les mesures de suport fiscal; i la qüestió de la solidaritat com a fonament dels avanços cap a una major integració política i fiscal. Finalment, en el darrer apartat es fan unes breus consideracions finals.

1. La UE (2000-2020): Una història de supervivència davant de cinc reptes de primera magnitud

1.1. Els reptes

Hi ha moments en els que els esdeveniments que determinen el dia a dia en un horitzó de temps relativament raonable són bàsicament previsibles en els seus aspectes definitoris (encara que aquestes previsions, per descomptat, puguin considerar escenaris amb un grau determinat de conflictivitat; com, per exemple, durant la Guerra Freda). Aquest no ha estat el cas de la UE, que s'ha trobat davant la crisi de la COVID-19 en un moment històric complex, quan tot just venia d'un període de vint anys (2000-2020, encara que, segons com, podríem fer retrocedir la data inicial a l'any 1990) al llarg dels quals ha hagut de fer front a alguns reptes de primera magnitud, alguns deguts a circumstàncies completament exògenes, i altres originats, si més no parcialment, en decisions de la pròpia UE (com la unió monetària o l'ampliació als països de l'est).

Voldria destacar cinc desafiaments:

i) La creació de l'euro i del BCE. El primer de gener de 1999 es va establir el règim irreversible de tipus de canvi entre els onze primers països (Grècia s'hi va

sumar dos anys més tard) i el primer de gener de 2002 l'euro va començar a circular com a moneda d'ús corrent. Després de l'ampliació, s'hi van sumar altres set països (Eslovènia, Malta, Xipre, Eslovàquia, Estònia, Letònia i Lituània), fins assolir la xifra actual de dinou.

ii) L'ampliació als països de l'Est d'Europa l'1 de maig de 2004, data en la qual es van incorporar deu països, als que es van afegir Bulgària i Romania l'any 2007, i Croàcia l'1 de juliol de 2013. Això va suposar que la UE passés de quinze a vint-i-vuit membres (després, des del 31 de gener de 2020, vint-i-set, a conseqüència del Brexit).

iii) El *shock* que van suposar la Gran Recessió i la crisi financera, que va esclatar el setembre de 2008 amb la caiguda de Lehman Brothers. Encara que a la major part de l'economia mundial va assolir el seu màxim dramatisme el 2009, en alguns països de la zona euro es va prolongar uns quants anys més, pel desencert de les polítiques d'austeritat adoptades i pel seu impacte sobre el deute sobirà i la incertesa que això va generar respecte la pròpia supervivència de la moneda única.

iv) El Brexit, fet que va significar que, per primera vegada, un país abandonés la UE, amb els consegüents temors que això provoqués un efecte contagi i generés una preocupant pèrdua de confiança en el projecte europeu.

v) L'elecció de Trump com a president dels Estats Units, amb una actitud hostil cap a la UE, i les tensions entre Xina i aquest país, fets que han conduït a canvis importants en un ordre internacional, fins ara basat en l'existència d'institucions multilaterals i la complicitat estratègica i l'estreta aliança entre la UE i els Estats Units.

Cada un d'aquests esdeveniments, per si sol, hauria pogut posar en seriós perill la continuïtat del propi projecte europeu. Es tracta de proves de supervivència, d'una especial complexitat i gravetat, a les quals els estats tradicionals i consolidats rarament han de fer front en el seu esdevenir durant llargs períodes de temps. En aquest cas, la UE les ha hagut d'afrontar, i totes a la vegada, en un període de vint anys. Una UE, d'altra banda, molt més vulnerable i menys cohesionada que aquests estats tradicionals. És a dir, amb unes institucions menys fortes i consolidades i un sentit de pertinença més feble del que sol existir en ells.

1.2. Les conseqüències: els problemes de fons als que s'enfronta la UE quan esclata la crisi de la COVID-19

Aquests són els principals desafiaments als que ha hagut de fer front la UE en els darrers vint anys i encara que l'hagin pogut fer trontollar, la UE n'ha sortit viva (i alguns podran opinar que reforçada). Ja és molt. Però està clar que viva no vol dir sense senyals, ni sense ferides importants. El fet és que l'impacte d'aquests reptes, i de la resposta que els ha donat la UE, fa que, al començar l'any 2020, quan va explotar la crisi del COVID-19, la Unió Europea es trobés davant d'un conjunt de problemes de fons relativament seriosos. D'entre ells, sobresurten els quatre següents:

i) *Gran vulnerabilitat davant la Gran Recessió i la crisi financera.* La unió monetària ha estat fins ara una unió monetària incompleta, sobre tot, per la falta d'unió fiscal. Aquest fet va tenir conseqüències molt greus, primer en la gestació de la Gran Recessió i, després, en les dificultats per fer-hi front: va contribuir a que els països menys competitius de la zona euro acumulessin, abans de l'esclat de la crisi, uns grans desequilibris (que mai no s'haurien produït fora de l'euro) i a que la zona euro no disposés dels instruments apropiats a l'hora d'afrontar-la. En conseqüència, la crisi va tenir en alguns països una gravetat molt gran i va portar a l'adopció de polítiques que van comportar uns grans costos socials. En tot cas, aquí és on som: una UE (sobre tot, la zona euro) conscient que ha de fer reformes importants per fer front amb garanties a noves crisis.

ii) *Frenada en el procés d'integració política.* Per diverses raons, i de forma paradoxal, l'establiment de la moneda única i la creació del BCE, van conduir a una frenada, i no a un impuls, com hauria estat esperable, i aconsellable, del procés d'integració política. El fracàs de la Constitució Europea l'any 2005 (després dels referèndums en contra a França i als Països Baixos) simbolitza, d'alguna manera, aquesta frenada. Després d'haver donat una passa tan 'integracionista' com l'establiment de la moneda única i d'haver creat una institució de caràcter inequívocament federal (el BCE), en lloc de progressar en la via de la integració política i fiscal, la UE va perdre l'impuls 'integracionista' que havia caracteritzat el període anterior, amb la presidència de Delors a la Comissió i el lideratge del tàndem Kohl-Mitterrand. El centre de gravetat del poder polític europeu es va desplaçar cap a institucions intergovernamentals (el Consell de la UE i l'Eurogrup, sobre tot), en detriment, especialment, de la Comissió, que en l'època Durao Barroso (el decisiu període 2004-

2014, en el què van coincidir tres fets tan importants com la posta en marxa de la unió monetària, l'ampliació als països de l'est i la Gran Recessió) es va convertir en poc més que un fidel majordom del Consell. La frenada en el procés d'integració política no solament suposava una contrarietat per als 'federalistes' europeus, sinó un seriós obstacle per a l'adopció de les mesures apropiades per consolidar la unió monetària i poder dur a terme adequadament l'ampliació als països de l'est d'Europa

iii) Sorgiment de moviments de caràcter populista, euro-escèptic, i en força casos xenòfob, en nombrosos països de la UE. Amb intensitat i continguts diversos, al llarg de la dècada dels 2010's, en gairebé tots els països de la UE han adquirit una força apreciable moviments d'aquest tipus. Les raons d'aquest fenomen són variades: tenen que veure amb la decebedora resposta de la UE a la Gran Recessió, quan no amb la seva responsabilitat directa en la gravetat de la crisi, per l'aplicació d'errònies polítiques d'austeritat; també amb els efectes de la globalització sobre amplis sectors de les classes mitjanes; amb la falta d'un sentiment europeu realment sòlid i la manca de convenciment en la bondat del projecte d'integració política europea; amb l'arrelament dels sentiments d'identitat nacionals. En tot cas, siguin quines siguin les causes, aquests moviments tenen en comú dues coses: la seva falta d'entusiasme, quan no la seva manifesta hostilitat, a tot el que representi un aprofundiment de la integració europea; i la seva desconfiança i falta de respecte pels drets polítics individuals i el que són regles bàsiques de la democràcia liberal. D'aquí que s'hagi popularitzat el terme de 'democràcies il·liberals', quan es fa referència a països on aquests moviments estan en el poder, com Hongria i Polònia.

iv) Desconcert i incertesa respecte el paper de la UE en l'escena mundial, en un moment de canvis de fons. La UE no ha estat mai una potència internacional forta políticament, com indica el tòpic habitual que la caracteritza com un gegant econòmic i un nan polític. Amb tot, Europa s'havia acomodat a un cert llibre d'estil, consistent en proclamar, per una banda, la necessitat de progressar en l'enfortiment de la coordinació en les polítiques de defensa, seguretat i exterior, i, per una altra, anar del bracet amb els EUA en els afers més importants de la política internacional, confiant en que sempre podria comptar amb el seu aixopluc, en cas de necessitat. L'aparició de Trump i la preocupació creixent pel protagonisme de Xina (no només per part dels EUA) han trastocat aquest

panorama. La UE és conscient que han canviat aspectes molt importants de les regles del joc que defineixen el terreny de la política internacional, i que, encara que amb Biden cal esperar que es restableixi la bona harmonia i la cooperació, Europa ha de decidir quin ha de ser el seu paper estratègic i reforçar significativament els instruments que li haurien de permetre tenir una veu pròpia entre els principals actors.

1.3. Un factor propi: les febleses del projecte polític europeu

Aquests quatre trets serveixen per caracteritzar la situació de la UE a finals de la dècada dels 2010's, en el moment en que, d'una manera totalment inesperada, sorgeix la crisi de la COVID-19 a principis de 2020. Són corrents de fons sens dubte produïts per les dinàmiques desencadenades pels cinc desafiaments als que s'ha hagut d'enfrontar la UE, i als quals s'ha fet referència abans. Ara bé, aquestes dinàmiques obeeixen a processos complexos, en els que intervenen forces diverses, i en els que hi ha interconnexions successives a diferents nivells entre els propis desafiaments i les respostes que hi dona a cada moment la UE. Hi ha múltiples factors que intervenen en el procés que condueix dels desafiaments inicials a la situació que hem caracteritzat en aquests quatre trets. D'entre ells, se'n podrien destacar tres directament atribuïbles a la pròpia Unió Europea.

Primer, ja s'hi ha fet referència tangencialment, *els errors de disseny de la unió monetària*. L'experiència ens diu que perquè funcioni bé una unió monetària, cal que els mercats (el laboral, el de capitals, els de béns i serveis), estiguin fortament integrats i que existeixi una gran mobilitat de factors, que atenuïn les diferències de competitivitat entre els territoris que componen la unió monetària. I, sobre tot, l'experiència ens diu que no hi ha unió monetària sense unió fiscal, ni unió fiscal sense unió política. La UE es va llançar a la unió monetària sense que aquestes condicions es complissin i, el que és més greu, sense un programa rigorós per anar establint-les progressivament. La Gran Recessió, com s'ha dit, va posar de relleu la gran vulnerabilitat que això comportava. I, certament, després, al llarg de la dècada dels 2010's, s'han donat passes en la vertebració i institucionalització de la UEM (la creació del MEDE, els avanços, molt tímids, cap a la unió bancària), però es tracta de passes encara molt insuficients.

Segon, les conseqüències secundàries de l'ampliació als països de l'Est. Aquesta ampliació era desitjable i, probablement, inevitable. Els països de l'Est són una part viva d'Europa i la UE no podia negar-se a acollir-los, quan finalment deixaven endarrere llargs anys de dictadura. Ara bé, el nucli fort de la UE havia d'haver previst fins a quin punt la incorporació d'aquests països podia significar un entrebanc molt apreciable per al projecte de la integració política europea. Primer, perquè difícilment es podia pensar que aquests països, que sortien d'una llarga nit de sotmetiment nacional a un país estranger, s'embarcarien amb massa entusiasme en un procés de desdibuixament de les identitats nacionals per anar cap a la creació d'una nova realitat política supranacional. Segon, perquè després de dècades de patir les destrosses múltiples produïdes per la burocràcia estatal (la pròpia i la de la Unió Soviètica), aquests països sentien una certa fascinació pel miratge del mercat i del capitalisme, i era d'esperar que fugissin a tota velocitat de qualsevol intent de crear noves estructures polítiques de caràcter estatal. I tercer, perquè no és cap despropòsit imaginar que aquests països, tots o alguns d'ells, eren probablement més atlantistes que no europeistes. La seva prioritat número ú era abans integrar-se en una estructura militar que els protegís davant de la potència que els havia sotmès fins aleshores, que no participar en la creació d'una nova realitat política plurinacional. En resum, el nucli fort de la UE hauria d'haver abordat l'ampliació dissenyant un pla molt més pensat i articulat de com ho va fer. Un pla que preveïés l'ampliació, certament, però també la continuació a un ritme probablement accelerat del procés d'integració política per part d'aquest nucli (allò al que es referia Delors quan deia que l'ampliació havia d'anar acompanyada de l'aprofundiment).

Tercer, els efectes de la via intergovernamental. La construcció europea sempre ha estat la resultant de dos vectors, de dos ànimes, la intergovernamental (protagonitzada pels estats membres) i la comunitària o 'federal' (protagonitzada per les institucions comunes: la Comissió, el Parlament, i ara el BCE). Encara que hauria estat ingenu confiar en que la unió monetària i la creació del BCE portessin a una dinàmica imparable cap a una Europa federal, cabia esperar que significués un pas clar en aquesta línia, no en la contrària, com va succeir a partir de 2005. Ara bé, el biaix cap a institucions de caràcter intergovernamental no és innocu. Pel contrari, té efectes contraproductius molt seriosos, perquè incentiva les tensions entre països i erosiona un sentit compartit de pertinença; i perquè

provoca una fractura entre l'àmbit d'exercici de la democràcia (que continua essent el nacional) i l'àmbit de presa de decisions (que és cada vegada més l'europeu, degut precisament a la unió monetària). El resultat és que els ciutadans tenen la percepció que aquells als que elegeixen no manen i que els que manen no han estat elegits per ells. No ha d'estranyar, doncs, que s'hagi produït un distanciament important dels ciutadans europeus respecte a dos idees, o dos valors tant importants com les institucions democràtiques i el projecte europeu.

Aquests factors han jugat un paper determinant en la situació que s'ha descrit abans. Expliquen la vulnerabilitat de l'economia de la zona euro davant de les crisis, el sorgiment de moviments populistes de caràcter xenòfob, la frenada en el procés d'integració política i el desconcert davant la nova situació de la política internacional. Els tres factors són atribuïbles a la pròpia UE. És a dir, estava i està en les seves mans abordar-los d'una altra manera. L'agenda de la UE vindrà marcada per l'encert amb que pugui fer-ho en el futur. Al seu favor té la voluntat de supervivència i la capacitat de resistència que ha mostrat davant de situacions molt crítiques, com ho va ser la de l'any 2012, quan semblava inevitable la fractura de la zona euro, i com ho ha estat la forma d'abordar el mateix Brexit, que ha servit per reforçar la unitat de la UE, quan hi havia l'evident perill de que succeís tot el contrari. En definitiva, els països que componen la UE han mostrat una ferma voluntat política de continuar junts. Tant els més potents, que podrien haver tingut la temptació de desprendre's del llast que significa l'assistència als més necessitats; com aquests darrers, que davant els sacrificis que en molts casos ha comportat la seva pertinença a la zona euro, han mostrat una voluntat ferma de mantenir-s'hi. És en aquest context que apareix un nou repte, més greu i dramàtic que qualsevol dels anteriors, com és la crisi de la pandèmia provocada pel COVID-19.

2. La resposta de la UE a la crisi de la COVID-19

2.1. Introducció

La crisi de la COVID-19 s'ha convertit en un repte de més gravetat encara que aquells als que la UE va haver de fer front en els vint anys precedents. La UE s'ha hagut d'enfrontar a una crisi que no és exagerat qualificar com de supervivència, quan encara no havia

acabat de superar les anteriors. Quan va esclatar la crisi de la pandèmia el que estava en joc era veure si en una qüestió de vida o mort com aquesta, els estats membres de la Unió anirien cada un pel seu compte, mirant només pels seus propis interessos, i competint els uns amb els altres per, de vegades literalment, arrabassar-los els equips i medicaments imprescindibles, o bé predominaria la consciència de que hi havia un enemic comú contra el qual només es podria lluitar de manera eficaç si es feia conjuntament. Es tracta, és evident, d'una crisi de supervivència molt diferent de les anteriors, d'una naturalesa distinta, però probablement d'una capacitat destructiva sobre el futur de la Unió Europea bastant més gran, si no s'hi feia front amb l'alçada de mires i el convenciment imprescindibles.

2.2. Actuació de la UE davant la crisi de la COVID-19: un recordatori

1. Després d'uns primers moments de vacil·lació i de debats relativament intensos sobre el grau de condicionalitat que havien de tenir les ajudes proporcionades, l'Eurogrup va aprovar un primer paquet de mesures el 9 d'abril de 2020 (posteriorment adoptat pel Consell de la Unió el 23 del mateix mes)¹. Aquest paquet anava destinat a fer front a l'emergència sanitària i als seus efectes immediats sobre l'activitat econòmica i l'ocupació. Assolia un volum total de 540.000 M€, tots ells sota la forma de préstecs, distribuïts en tres grans apartats:

a) Ajudes vehiculades a través del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE, ESM en anglès), per un import de 240.000 M€. A tal efecte, es va crear una línia de crèdit específica (ESM *Pandemic crisis support*, PCS), a la qual poden accedir els diferents països, amb una quantia màxima del 2% del PIB². Es tracta de préstecs a molt baix tipus d'interès, supeditats només a la seva utilització en el finançament d'activitats vinculades directament o indirectament a les despeses sanitàries originades per la pandèmia. Encara que es tracta, doncs, d'ajudes condicionades, el grau de condicionament és molt inferior al que contenen els programes 'tradicionals' de rescat proporcionats per l'ESM, que significaven l'aprovació prèvia d'un memoràndum de condicions (amb l'establiment estricte de mesures, normalment de contenció de la despesa pública i de reformes estructurals) i de mecanismes

relativament severs de seguiment i vigilància. Amb tot, sigui pel suposat estigma que podia significar demanar aquest tipus de línies de crèdit (que, via ESM, podien evocar els plans de rescat), sigui per l'escàs marge favorable pel que fa als tipus d'interès, la realitat és que a finals de 2020 no hi ha cap país que hagi acudit a aquesta facilitat³.

b) Préstecs a través del Banc Europeu d'Inversions, per un import de 200.000 M€, destinats bàsicament a assistir a les petites i mitjanes empreses, especialment afectades per les conseqüències de la pandèmia.

c) Programa SURE, per un import de 100.000 M€, vehiculat en forma de préstecs, i destinat fonamentalment a finançar les despeses extraordinàries en matèria d'assegurança de desocupació provocades per la crisi de la COVID-19. A finals de l'any 2020, 18 països s'havien beneficiat d'aquesta ajuda, per un import total de 90.300 M€⁴.

A part d'aquestes mesures, el paquet adoptat per l'Eurogrup, i posteriorment aprovat pel Consell, en aquesta primera resposta a la crisi, conté dos tipus de mesures que també cal subratllar. En primer lloc, la flexibilització, fins a una relaxació gairebé absoluta, de les regles de disciplina fiscal i dels procediments de correcció previstos en cas de dèficit excessiu. En segon lloc, l'anunci de la propera presentació d'un pla de recuperació econòmica, al qual ens referirem immediatament. És a dir, la idea subjacent en aquest paquet és diferenciar clarament entre els mecanismes destinats a reparar els danys immediats causats per la pandèmia i a sostenir l'activitat econòmica i aquells altres destinats a impulsar un canvi en el sistema productiu, impulsant aquelles activitats que puguin suplir a les que puguin quedar deteriorades de manera permanent.

2. El segon gran paquet és el *Next Generation EU* (NGEU), adoptat pel Consell de la Unió el 21 de juliol de 2020. Es tracta d'un acord de gran transcendència, que pot tenir una influència molt significativa en el futur del procés d'integració europea, pel seu tamany, pel fet que una gran part dels fons seran atorgats en forma d'ajuda directa (és a dir, de subvencions a no retornar) i pel fet de ser finançat amb l'emissió conjunta de deute. Cal recordar que aquest projecte ja s'anunciava, com s'ha subratllat en el punt anterior, en el paquet del mes d'abril i que el 18 de maig el president Macron i la

¹ Vid. Eurogroup (2020).

² Vid. Camous-Claeys (2020: 6).

³ Camous-Claeys (2020: 7).

⁴ CE (2020Q).

cancellera Merkel, en una compareixença conjunta d'una evident significació política⁵, van formular una primera proposta, que va donar lloc al projecte de la Comissió, presentat de manera immediata el 28 de maig⁶. Existia, doncs, la clara determinació política d'avançar en aquest sentit. La iniciativa va trobar la forta oposició d'un reduït grup d'estats⁷, i després d'una negociació que va comportar certes modificacions, va ser aprovada pel Consell de la Unió. Les principals característiques del *Next Generation EU* són les següents⁸:

a) L'import total del paquet assoleix la xifra de 750.000 M€, a ser compromesos en els exercicis 2021, 2022 i 2023 (encara que els pagaments relacionats poden estendre's fins el 31 de desembre de 2026)⁹. Es tracta d'una magnitud realment elevada, si tenim en compte que els pressupostos de la UE (el marc financer plurianual) per al període 2021-2026 assoliran 1.074.300 M€¹⁰. És a dir, en termes anuals significa que durant els anys 2021-2023, el pressupost de la UE passarà aproximadament de 150.000 M€ a 400.000 M€ (un increment del 166,7%). Els recursos del NGEU s'implementaran a través del pressupost de la UE¹¹, el que dona a la Comissió Europea un paper especialment rellevant en la seva materialització.

b) Aquests recursos es canalitzaran en forma de subvencions (390.000 M€¹²) i de préstecs (350.000 M€). El 70% de les subvencions ha de ser compromès en els dos primers anys i el 30% l'any 2023¹³. La distribució entre una i altra modalitat ha constituït el nucli de la negociació entre els estats membres, a partir de la proposta inicial de la Comissió, que era de 500.000 M€, subvencions, i 250.000 M€, préstecs¹⁴. Les condicions que la Comissió oferirà als estats per aquests préstecs seran les mateixes que ella hagi obtingut en els mercats (CE, 2020I: 1).

c) Sota la marca *Next Generation EU* s'agrupen, en realitat, set programes¹⁵, dels quals el més important és, amb molta diferència, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), que absorbeix 672.500 M€ dels 750.000 M€ totals (el 89,7%) (Quadre 1 i Quadre 2). L'acord del Consell estableix que els ajuts s'han de destinar al finançament d'inversió, pública i privada, per tal d'impulsar "una recuperació sostenible i resilient", "reparar els danys immediats causats per la pandèmia de la COVID-19" i "donar suport a les prioritats verdes i digitals de la UE"¹⁶. Posteriorment, diversos documents de la CE (2020N i P) han concretat les àrees prioritàries (*flagships*) a les que s'haurien de destinar els recursos.

Quadre 1. NGEU segons programes individuals (imports en milers de milions d'euros)

Programa	Import
Recovery and Resilience Facility (RRF)	672,5
préstecs	360,0
subvencions	312,5
ReactEU	47,5
Horizon Europe	5,0
InvestEU	5,6
Rural Development	7,5
Just Transition Fund (JTF)	10,0
RescEU	1,9
Total	750,0

Font: UE (2020A).

d) Les subvencions proporcionades pel NGEU es distribueixen entre els estats membres segons tres criteris bàsics: població, inversa del PIB per càpita en relació a la mitjana de la UE i nivell de desocupació dels darrers cinc anys dels quals hi ha dades disponibles (2015-2019)¹⁷. Per la distribució de l'any 2023, aquest darrer criteri és substituït per la pèrdua en el PIB real dels exercicis 2020 i 2021, que serà calculada el 30 de juny de 2022¹⁸. Pel que fa als 390.000 M€ en forma de subvencions, els principals països beneficiaris, en volum absolut de recursos, són Itàlia, amb 82.960 M€ (21,3% del total) i Espanya, amb 76.150 M€ (19,5%) (Quadre 4). La distribució final entre països aprovada pel Consell difereix de la proposada per la Comissió el mes de maig; per exemple, el percentatge d'Espanya sobre el total

⁵ Vid. Govern Federal (RFA) (2020A i B). Vid., també, Fleming et al. (2020), Fleming-Brunsdén (2020), Financial Times (2020).

⁶ CE (2020H, 2020I, 2020K i 2020L).

⁷ Els denominats 'quatre frugals' (Països Baixos, Àustria, Dinamarca i Suècia). Vid. Frugal Four (2020), Heikkilä-Von der Burchard (2020), Brunsdén-Fleming (2020).

⁸ Per una informació detallada, vid. UE (2020A), CE (K, L, N i P).

⁹ UE (2020A: 5, A13).

¹⁰ UE (2020A: 11, 67).

¹¹ UE (2020A: 1).

¹² Incloent garanties, que suposen 5,6 M€, totes elles dins del programa Invest UE. Vid. Darvas (2020B: Table 1).

¹³ UE (2020A: 5, A15).

¹⁴ Vid. Quadre 3 i Darvas (2020B i D), pels canvis entre la proposta de la Comissió i el projecte finalment aprovat.

¹⁵ Vid. el detall a UE (2020A: 5, A14) i Darvas (2020A, B i D).

¹⁶ UE (2020A: 2, A2).

¹⁷ CE (2020I: 1, 2020K: 21). Hi ha unes regles addicionals, que estableixen topalls, per tal d'evitar una excessiva concentració de recursos en un sol país. Vid. Darvas (2020A, B i D) per una anàlisi detallada dels criteris de distribució.

¹⁸ UE (2020A: 5, A16).

Quadre 2. Comparació de la dotació global del NGEU per instruments (milers de milions d'euros a preus de 2018)

	Proposta Comissió 27 Maig				Decisió Consell Europeu 21 Juliol			
	Subvencions	Garanties	Préstecs	Total	Subvencions	Garanties	Préstecs	Total
2020 Next Generation EU 2021-2024 (NGEU)								
1. Ajudes per a la recuperació dels Estats membres								
1.1 Recovery and Resilience Facility	310,0		250,0		312,5		360,0	
1.2 ReactEU	50,0				47,5			
1.3 Fons Agrícola Europeu de desenvolupament rural	15,0				7,5			
1.4 Just Transition Fund	30,0				10,0			
2. Posta en marxa de l'economia i ajuda a la inversió privada								
2.1 Instrument de suport a la solvència		26,0				0,0		
2.2 InvestEU		30,3				5,6		
3. Aprenent les lliçons de la crisi								
3.1 EU4Health	7,7					0,0		
3.2 RescEU	2,0				1,9			
3.3 Horizon Europe	13,5				5,0			
3.4 Veïnatge, desenvolupament i cooperació internacional-NDIC (no-EU)		10,5				0,0		
3.5 Ajuda humanitària (no-EU)	5,0				0,0			
Subtotal NGEU	433,2	66,8	250,0	750,0	384,4	5,6	360,0	750,0

Font: Darvas (2020B).

augmenta del 17,7% al 19,5% (Quadre 3). Tanmateix, tenint en compte les variacions (de vegades, apreciables) que mostren les estimacions disponibles, cal mostrar una certa prudència respecte a la seva fiabilitat¹⁹.

e) En relació a quina serà la distribució entre països dels 360.000 M€ en forma de préstecs hi ha especulacions, més que no estimacions. I és complicat fer-ne, perquè la iniciativa, en aquest cas, correspon als diferents països. L'única condició que estableix l'acord és que els recursos rebuts per aquest concepte no poden superar el 6,8% del PIB del país corresponent (UE, 2020A: 5, A15). A partir d'aquí, tota la resta són suposicions. Nombroses estimacions, per exemple, consideren que per als préstecs se seguirà la mateixa clau de distribució que per a les subvencions. Altres, es basen en suposicions diverses²⁰. Ara bé, de fet, la normativa

¹⁹ Per exemple, en les dues estimacions realitzades per Darvas (2020B i D), de Bruegel, el juliol i el novembre, les dades per alguns països són sensiblement diferents (les subvencions corresponents a Alemanya disminueixen en 19.410 M€, les de França en 6.830 M€ i les d'Itàlia en 3.560 M€; mentre que les d'Espanya augmenten en 4.140 M€ i les corresponents a Portugal, Romania o Txèquia en 3.940 M€, 3.270 M€ i 3.060 M€, respectivament). Les darreres dades es basen en estimacions de la pròpia Comissió (CE, 2020L); els caldria atribuir, per tant, una suficient fiabilitat.

²⁰ Per exemple, Darvas (2020D: 10), que, en general, sol fer plantejaments molt raonables, considera que els països que demanaran préstecs procedents del NGEU seran els mateixos que han demanat ajudes del programa SURE i que tots ells esgotaran el límit del 6,8% del PIB (és a dir, dins d'aquest conjunt de països, els préstecs es distribuïran en proporció al PIB). Les dues hipòtesis són, tanmateix, summament qüestionables. Les ajudes SURE (CE, 2020P) estan vinculades a la taxa de desocupació i hi ha països que no els han demanat i que, tanmateix, rebran subvencions procedents del NGEU i

aprovada no diu res en aquest sentit, i més aviat hi ha raons per pensar que el patró de distribució dels préstecs no serà ben bé igual que el de les subvencions. Per contra, és raonable imaginar que la demanda de préstecs de cada país dependrà, fonamentalment, de tres factors: el marge fiscal disponible (aquí, els que reben més subvencions, tenen menys marge fiscal); la necessitat de complementar el finançament de projectes que comptin amb subvencions (en aquest cas, hi hauria una correlació directa entre préstecs i subvencions); i el diferencial entre els tipus a que cal retribuir els préstecs procedents del NGEU i els bons emesos al mercat (aquí també cal suposar que els països que reben més subvencions són els que tenen més dificultats per finançar-se als mercats). L'estimació que es fa en el Quadre 4 d'aquest *Policy Brief* considera que la clau de repartiment dels préstecs entre països és la mitjana entre la de les subvencions i el coeficient del PIB.

f) Per al finançament del NGEU la Comissió Europea està autoritzada a emetre deute (amb el recolzament de la UE) per un import total de 750.000 M€. Fins l'any 2026 es poden realitzar emissions netes (el que equival a gaudir d'un període de carència fins aquest moment) i els venciments d'aquestes emissions poden arribar fins el 31 de desembre de 2058²¹. En la pràctica, això vol dir que el finançament es realitzarà amb emissions a 38 anys, amb sis de carència. Els 360.000 M€ destinats a préstecs no suposen cap càrrega addicional per al pressupost comunitari, perquè els pagaran els mateixos estats prestataris. Pel que fa als 390.000 M€ de

pot ser perfectament que demanin préstecs per cofinançar els projectes corresponents.

²¹ UE (2020A: 3, A5 i A7).

subvencions, en les condicions actuals de tipus d'interès, la càrrega financera derivada d'aquest endeutament és relativament modesta, tenint en compte la seva magnitud: pot suposar entre l'1,3% i el 2,5% del pressupost els sis primers anys i entre el 8,6% i el 9,3% els 32 restants, depenent del tipus d'interès al que es col·loquin les emissions²².

Quadre 3. Distribució de les subvencions del NGEU (2021-2023)

	Proposta Comissió (27/05/2020)		Acord Consell UE (21/07/2020)	
	(milers de milions d'euros)	(% s/ total)	(milers de milions d'euros)	(% s/ total)
Àustria	5,79	1,2	3,95	1,0
Bèlgica	9,48	1,9	6,49	1,7
Bulgària	9,37	1,9	7,31	1,9
Croàcia	7,72	1,5	6,87	1,8
Xipre	1,60	0,3	1,21	0,3
Txèquia	9,15	1,8	8,77	2,2
Dinamarca	3,11	0,6	2,02	0,5
Estònia	1,92	0,4	1,45	0,4
Finlàndia	4,73	0,9	3,09	0,8
França	56,35	11,3	45,02	11,5
Alemanya	43,09	8,6	28,62	7,3
Grècia	25,52	5,1	19,66	5,0
Hongria	8,87	1,8	7,65	2,0
Irlanda	3,36	0,7	1,82	0,5
Itàlia	104,13	20,8	82,96	21,3
Letònia	2,97	0,6	2,26	0,6
Lituània	3,99	0,8	2,99	0,8
Luxemburg	0,32	0,1	0,28	0,1
Malta	0,38	0,1	0,36	0,1
Països Baixos	10,45	2,1	7,18	1,8
Polònia	38,57	7,7	27,81	7,1
Portugal	16,97	3,4	15,57	4,0
Romania	20,45	4,1	16,97	4,4
Eslovàquia	8,20	1,6	6,99	1,8
Eslovènia	2,79	0,6	2,07	0,5
Espanya	88,86	17,8	76,15	19,5
Suècia	6,43	1,3	4,48	1,1
Resta	5,42	1,1		
Total	500,00	100,0	390,00	100,0

Nota: Les dades de la tercera columna corresponen a les xifres actualitzades que proporciona Darvas (2020C), el qual, a la seva vegada, les estima a partir de les dades proporcionades per la Comissió (CE, 2020P) (veure Quadre 4).

Font: Darvas (2020B).

g) L'acord del Consell preveu un increment dels recursos propis per poder fer front a aquesta futura major despesa i fa referència²³, en concret, a una taxa sobre el plàstic no reciclat (que ja està previst aplicar des de l'1 de gener de 2021), un *carbon border adjustment mechanism*, un impost digital (a aplicar, com a molt tard, a partir de l'1 de gener de 2023), ingressos procedents d'un esquema revisat de negociació de drets d'emissió (*emissions trading system*, ETS)²⁴ i un impost sobre les transaccions financeres. Aquests nous recursos propis haurien de permetre fer front a la major despesa derivada de la

²² Una emissió de 390.000 M€ a 32 anys a l'1% comportaria una càrrega anual del 9,3% del pressupost comunitari i al 0,5% del 8,6%.

²³ UE (2020A: 8, A29; i 64). També en relació a l'augment temporal del sostre de recursos propis, vid. UE (2020A: 3, A9) i UE (2020A: 4, A10). Fuest-Pisani-Ferry (2020) valoren les alternatives de nous recursos propis de la UE.

²⁴ Vid. UE (2020B) i EEA (2020A i 2020B).

càrrega financera que comporta l'emissió de deute necessària per finançar el NGEU, i que pot suposar, segons hem assenyalat, entre un 8,6% i un 9,3% de l'actual pressupost comunitari. Això sense considerar la possibilitat que una part de la major despesa que es realitzarà durant els anys 2021-2023 no es consolidi en el futur.

3. Un cop més, el paper del BCE ha estat especialment important a l'hora de fer front a una crisi comunitària. Caldria destacar dos punts:

a) El BCE va actuar de manera immediata. Tan d'hora com el 12 de març va adoptar un paquet de mesures per assegurar la plena liquiditat dels mercats i del sistema financer, típicament pròpies del camp de la política monetària. Aquesta actuació es va concretar en els següents punts²⁵: mantenir el tipus d'interès de les principals operacions de crèdit en el 0% i aquell al que són retribuïdes les reserves de les entitats financeres en el -0,50%; ampliar el programa de compra d'actius (*Quantitative Easing*) en 120.000 M€; i augmentar significativament les operacions de finançament a llarg termini (LTRO's), especialment les orientades a petites i mitjanes empreses (TLTRO's). Aquests crèdits, a més, es podien arribar a oferir, en determinades circumstàncies, a un tipus d'interès inferior en 0,25 punts al de les reserves dipositades al BCE, el que, de fet, suposa un subsidi implícit a les entitats financeres.

b) De manera també gairebé immediata, el 18 de març de 2020; el BCE va aprovar un paquet de compra d'actius, bàsicament, bons sobirans, per un import de 750.000 M€ (*Pandemic emergency purchase program*), posteriorment ampliat a 1.350.000 M€ el 4 de juny i a 1.850.000 M€ el 10 de desembre²⁶. Està clar que aquest paquet, encara que inscrit en la línia de mesures del BCE desenvolupades a través del *Quantitative Easing*, no perseguia tant un objectiu de política monetària, com assegurar que els estats membres podrien col·locar el deute necessari per fer front a les despeses provocades per la crisi del coronavirus. És una mesura d'importància transcendental, en un moment en que les altres institucions de la Unió encara no havien adoptat mesures de suport i, per tant, tot l'esforç fiscal requeia en els pressupostos nacionals, fet que podia començar a crear fortes tensions en les primes de risc a què havien d'endeutar-se alguns Tresors. Com ja havia succeït, doncs, en la Gran Recessió, el BCE s'anticipava i assumia un rol protagonista a l'hora de fer front a una

²⁵ ECB (2020A).

²⁶ ECB (2020B, C, D i E).

crisi europea. Cal puntualitzar, de tota manera, que aquesta vegada, com s'ha vist en els punts anteriors, i a diferència del que va succeir en la Gran Recessió, la Comissió i el Consell (i l'Eurogrup), van adoptar mesures també de manera immediata.

El BCE ha mostrat un cop més, que està disposat a anar al límit de les seves atribucions en una línia inequívoca de suport de l'activitat econòmica a la zona euro. Actitud de fermesa que s'ha reiterat després de la sentència del 5 de maig del Tribunal Constitucional de la RFA, posant en qüestió la legalitat de la política de compra d'actius²⁷. Per tot això, cal qualificar només com una anècdota les declaracions de la seva presidenta a l'inici de la crisi, per les quals, per cert, es

va disculpar de manera immediata, quan va manifestar que la funció del BCE no era vigilar l'evolució dels *spreads* dels bons sobirans als diferents països²⁸.

4. Els punts que s'han assenyalat recullen les principals actuacions adoptades per la UE en el terreny econòmic i pressupostari davant la crisi del 'coronavirus': els dos paquets aprovats pel Consell de la Unió, a proposta de l'Eurogrup, i les mesures més significatives adoptades pel BCE. Ara bé, cal destacar també el paper de la Comissió Europea i del Parlament. El fet que les mesures que s'han esmentat hagin estat aprovades pel Consell de la Unió i pel BCE, podria fer pensar que aquestes institucions han estat relativament passives i en un segon pla. I aquesta seria una imatge inexacta de la realitat.

Quadre 4. Distribució dels recursos procedents del NGEU entre els països de la UE (2021-2023)

	Subvencions (milers de milions d'euros)	% s/total	% s/PIB	Préstecs (1) (milers de milions d'euros)	% s/total	Total (subvencions i préstecs) (milers de milions d'euros)	% s/total	% s/PIB
Àustria	3,95	1,0	1,0	6,95	1,9	10,90	1,5	2,7
Bèlgica	6,49	1,7	1,4	9,13	2,5	15,62	2,1	3,3
Bulgària	7,31	1,9	11,9	4,16	1,2	11,47	1,5	18,7
Croàcia	6,87	1,8	12,7	3,87	1,1	10,74	1,4	19,8
Xipre	1,21	0,3	5,4	0,85	0,2	2,06	0,3	9,2
Txèquia	8,77	2,2	3,9	6,93	1,9	15,70	2,1	7,0
Dinamarca	2,02	0,5	0,6	4,96	1,4	6,98	0,9	2,2
Estònia	1,45	0,4	5,2	1,03	0,3	2,48	0,3	8,8
Finlàndia	3,09	0,8	1,3	4,53	1,3	7,62	1,0	3,2
França	45,02	11,5	1,9	52,05	14,5	97,07	12,9	4,0
Alemanya	28,62	7,3	0,8	57,67	16,0	86,29	11,5	2,5
Grècia	19,66	5,0	10,7	11,44	3,2	31,10	4,1	17,0
Hongria	7,65	2,0	5,2	5,41	1,5	13,06	1,7	8,9
Irlanda	1,82	0,5	0,5	5,43	1,5	7,25	1,0	2,0
Itàlia	82,96	21,3	4,6	61,36	17,0	144,32	19,2	8,1
Letònia	2,26	0,6	7,4	1,44	0,4	3,70	0,5	12,1
Lituània	2,99	0,8	6,1	2,01	0,6	5,00	0,7	10,2
Luxemburg	0,28	0,1	0,4	0,95	0,3	1,23	0,2	1,9
Malta	0,36	0,1	2,7	0,34	0,1	0,70	0,1	5,2
Països Baixos	7,18	1,8	0,9	13,76	3,8	20,94	2,8	2,6
Polònia	27,81	7,1	5,2	19,70	5,5	47,51	6,3	8,9
Portugal	15,57	4,0	7,3	9,94	2,8	25,51	3,4	12,0
Romania	16,97	4,4	7,6	10,71	3,0	27,68	3,7	12,4
Eslovàquia	6,99	1,8	7,4	4,44	1,2	11,43	1,5	12,2
Eslovènia	2,07	0,5	4,3	1,58	0,4	3,65	0,5	7,5
Espanya	76,15	19,5	6,1	51,19	14,2	127,34	17,0	10,2
Suècia	4,48	1,1	0,9	8,18	2,3	12,66	1,7	2,7
Total	390,00	100,0	2,8	360,00	100,0	750,00	100,0	5,4

Nota: Dades actualitzades a novembre de 2020

(1) Es considera que la clau de repartiment dels préstecs entre països és la mitjana entre la de les subvencions i el coeficient del PIB.

Font: Les dades de la primera columna procedeixen de Darvas (2020D: Table 1), el qual, a la seva vegada, les estima a partir de les dades proporcionades per la Comissió (CE, 2020P). La resta són estimació pròpia.

²⁷ Vid. Federal Constitutional Court (2020A i B), per la sentència; CJEU (2020), per la declaració del Tribunal de Justícia de la UE. També, Arnold-Stubbington (2020B), Hall-Arnold (2020), Arnold (2020B), Arnold et al. (2020).

²⁸ Vid. Arnold-Stubbington (2020A) i Arnold (2020A).

Està clar que, d'acord amb les regles del joc establertes en els Tractats, la funció normativa i l'última paraula en els camps en que era precís actuar, requeien en molt bona part en el Consell. Però el paper de la CE, sobre tot, ha estat molt determinant des d'un primer moment. En primer lloc, ha estat una CE decidida i impulsora, que ha pres la iniciativa i ha fet propostes quan calia fer-ho. En segon lloc, en els debats que hi ha hagut entre els estats membres previs a l'adopció dels dos grans paquets de mesures d'abril i de juliol, les propostes de la CE han anat sempre en una direcció activista (abans actuar que no fer-ho), integracionista (abans mecanismes comunitaris que no intergovernamentals) i en contra del minimalisme homeopàtic (abans respostes contundents que no simples operacions de maquillatge). La CE no ha traspassat el paper que li pertocava, però ha assumit amb una fermesa que cal subratllar les seves responsabilitats, sabent que les seves competències i els seus mitjans eren limitats i que les decisions essencials les havia d'adoptar el Consell. En tercer lloc, finalment, la Comissió ha tingut, i sobre tot tindrà en el desplegament del NGEU, un paper determinant en la implementació de les mesures aprovades.

Tot i que, com s'acaba de subratllar, els paquets de mesures adoptats entraven dins del camp de competències dels estats membres, i per tant s'havien de prendre a través d'institucions intergovernamentals (el Consell i l'Eurogrup), la Comissió va actuar directament de manera immediata promovent una resposta coordinada davant la crisi²⁹, i de manera més directa en els camps de les ajudes d'estat i de les regles de disciplina fiscal, terrenys que entren dins de l'àmbit de les seves responsabilitats, en els dos casos deixant pràcticament en suspens les normes aplicables³⁰. En el primer cas va poder fer-ho per ella mateixa, de manera que les decisions adoptades no van requerir posteriors acords d'altres institucions de la UE per produir efectes. En canvi, en el cas de la suspensió de les regles fiscals, la Comissió no podia adoptar l'acord directament, però va prendre la iniciativa de proposar al Consell deixar en suspens l'aplicació de les regles de disciplina fiscal, basant-se en la clàusula d'excepcionalitat continguda en el Pacte d'Estabilitat i Creixement. En tot cas, es

²⁹ En una data tan immediata com el 13 de març ja va proposar una resposta coordinada i va detallar les línies d'acció que després adoptaria. Vid. CE (2020A, B, C i G).

³⁰ Vid. les referències citades en la n.p. anterior. També CE (2020D i E), en relació amb les ajudes d'estat, i CE (2020F), pel que fa a la suspensió de les regles de disciplina fiscal. Vid. també Anderson et al. (2020).

tracta d'una iniciativa d'un alt valor polític que indicava clarament la posició de la Comissió respecte a la conveniència d'aplicar polítiques fiscals actives i no d'austeritat en un moment com aquell.

2.3. Elements de valoració de la resposta de la UE a la crisi de la COVID-19

Encara és aviat per poder fer un balanç a fons de la resposta europea a la crisi del coronavirus. No sabem quin serà l'impacte final, queden per concretar molts aspectes importants sobre com s'aplicaran les mesures ja adoptades i no tenim suficients elements de judici de fins on arribarà el rumb emprès per les institucions europees. Amb tot, les decisions adoptades semblen prou transcendents per justificar que ens permetem avançar uns primers elements de valoració:

i) En primer lloc, cal destacar la **rapidesa i determinació** amb que ha reaccionat la UE. Si haguéssim de caracteritzar aquesta actuació amb poques paraules, aquestes serien rapidesa, contundència i orientació 'integracionista'. La rapidesa ja ha estat constatada: la Comissió va actuar de manera immediata, el Consell de la Unió adoptava el primer paquet de mesures el 23 d'abril (un mes i mig després que esclatés la crisi) i el NGEU el 21 de juliol (quatre mesos després). La contundència queda també demostrada per la magnitud de les mesures adoptades. Abans s'hi ha fet referència i es tornarà a abordar aquest aspecte més endavant. Només cal subratllar que la summa dels dos paquets de mesures (1.290.000 M€) representa en torn del 9,3% del PIB de la UE de l'any 2019 i supera l'import del pressupost de la UE previst en el marc financer plurianual per als propers set anys (1.074.000M€). Finalment, cal subratllar la seva orientació 'integracionista', *versus* l'orientació intergovernamental que havien tingut moltes de les decisions de la UE en els darrers vint anys. Tot això mostra un canvi molt significatiu en la manera que la UE ha afrontat la crisi de la COVID-19 respecte a com ho va fer davant la Gran Recessió deu anys abans.

ii) En segon lloc, i també a diferència del que va succeir durant la Gran Recessió, a l'hora d'abordar aquesta crisi ha predominat clarament des del primer moment una filosofia partidària d'una **implicació molt activa dels poders públics** i contrària a les polítiques d'austeritat. Per ser més precisos, ha predominat una filosofia caracteritzada per dos elements. Primer, el que s'acaba d'assenyalar: la necessitat d'una intervenció activa dels governs per sostenir l'activitat econòmica, el que significa un increment apreciable de la despesa pública.

Això suposava d'entrada deixar en suspens les regles de disciplina fiscal i rebutjar polítiques d'austeritat i consolidació fiscal. Però hi ha un segon element molt important, que ha format part de la filosofia imperant, i és la idea que aquest esforç calia realitzar-lo a nivell europeu. És a dir, no n'hi havia prou amb relaxar les normes de disciplina fiscal (i d'ajudes d'estat), de manera que els estats membres poguessin incórrer en dèficits apreciables, si així ho exigien l'emergència sanitària i el sosteniment d l'activitat econòmica, sinó que, a més, una part d'aquest esforç s'havia de realitzar a nivell europeu, és a dir, per part de tots plegats.

És cert que hi ha hagut discussions i resistències, sobre tot dins de l'Eurogrup i del Consell de la Unió. No en la Comissió, ni en el Parlament, ni, per suposat, per part del BCE. És important assenyalar-ho, perquè no sempre havia estat així en el cas de la Comissió. En l'anterior crisi, sota la presidència de Durao Barroso, va tenir un paper irrellevant, sempre al servei del Consell. De manera que s'han produït resistències importants per part d'alguns països (els denominats 'quatre frugals', als quals ja s'ha fet referència). Durant la discussió del primer paquet del mes d'abril, tractant d'establir condicions relativament severes per poder accedir als recursos procedents del MEDE. I durant el procés de discussió i aprovació del NGEU, mostrant fins el darrer minut una forta oposició a que la part fonamental dels ajuts es vehiculés a través de subvencions³¹. Ara bé, a diferència del que havia succeït deu anys abans, aquesta vegada aquests països eren els que estaven aïllats i a la defensiva (fins i tot a casa seva) i, en canvi, una clara majoria dels estats membres eren partidaris d'una implicació molt activa i a nivell europeu. El clima havia canviat i existia una onada d'opinió pública imparable en aquesta direcció. Un factor molt important, probablement decisiu, ha estat la determinació del govern de la RFA en aquest sentit³² i una certa recuperació del lideratge franco-alemany.

iii) En tercer lloc, la resposta de la UE pot significar un pas molt important en la línia d'una **unió fiscal**. Cal recordar que una de les crítiques més freqüents que s'han fet al llarg dels anys ha estat que era molt difícil avançar realment en la unió monetària sense una unió fiscal. En realitat, ja en el moment de la concepció i el disseny inicial de l'euro, nombroses veus van advertir

dels problemes intrínsecs que comportava una unió monetària sense unió fiscal. Doncs, bé, les mesures adoptades són un avanç significatiu en aquesta línia. Signifiquen un progrés molt substancial en tres direccions essencials des del punt de vista d'una unió fiscal: a) la potenciació del pressupost comunitari; b) la creació d'impostos propis de la UE; c) l'emissió de deute, i en una magnitud molt elevada, per part de la Comissió. Aquests tres fets han de ser subratllats, perquè només hi haurà una unió fiscal digne d'aquest nom si hi ha un govern europeu amb un pressupost, uns impostos i un Tresor facultat per emetre deute, que són les tres atribucions genuïnes de tot govern en el terreny de les finances públiques. Les mesures adoptades amb l'aprovació del NGEU van inequívocament en aquesta direcció, i poden suposar, si es consoliden, no un petit pas, sinó un salt qualitatiu molt important.

iv) Cal subratllar especialment la importància de **l'emissió de deute per la comissió**, amb el recolzament dels estats membres, per finançar la despesa directa derivada del pressupost comunitari (o bé per finançar els recursos que seran canalitzats, a la seva vegada, en forma de préstecs cap als estats membres). Sens dubte, això podria constituir un pas cap a la creació d'un Tresor europeu. És a dir, un Tresor que emet deute 'comunitari' per finançar el pressupost comunitari. No el pressupost dels estats, com semblaven suggerir algunes de les propostes d'eurobons que han anat apareixent al llarg dels darrers deu anys, i que tanta resistència havien trobat (en part, probablement, per aquesta raó). Aquest pas cap a la creació d'una unió fiscal i d'un Tresor europeu és el que ha fet que s'hagi parlat del moment actual com d'un moment hamiltonià, per analogia amb el moment en que l'any 1792 Alexander Hamilton, aleshores secretari del Tresor del govern federal d'Estats Units d'Amèrica, va acordar assumir el deute dels estats emetent deute federal, fet que va suposar un pas decisiu cap a la unió fiscal i la unió política³³. Evidentment, es tracta d'un primer pas en aquesta direcció, si bé, com assenyalaven Whimster et al. (2018), el que defineix de manera essencial un moment hamiltonià és l'existència d'un disseny polític de conjunt prou sòlid per resistir les adversitats a les

³¹ I, de fet, van aconseguir que la distribució dels 750.000 M€ entre subvencions i préstecs passés de 500.000/250.000 en la proposta inicial a 390.000/360.000 en l'acord definitiu.

³² Vid., en relació a aquest punt, Mallet et al. (2020).

³³ Calhoun (2020), Enderlein (2020), Kaletsky (2020), Kierkegaard (2020), Weeks (2020) o Whimster (2020) fan referència al 'Hamiltonian moment'. Per una ampliació del tema, vid. Bordo et al. (2011), Frieden (2016), Henning-Kessler (2012), Sargent (2011). També es pot consultar el *Policy Brief* publicat per EuropeG (2012) sobre aquesta matèria.

que s'enfronta l'acció de govern³⁴. Aquest és un pas que encara cal donar.

Com s'ha destacat, els 750.000 M€ obtinguts amb l'emissió de deute per part de la Comissió serviran per finançar projectes a través de subvencions (390.000 M€) i préstecs (360.000 M€). En el primer cas, es tracta d'una mutualització directa de deute, que, a més, genera fluxos de renda entre els estats, és a dir, produeix efectes redistributius, en la mesura en que la clau territorial de distribució de les subvencions (de la qual s'ha parlat abans) serà diferent de la clau territorial amb la que es distribuïran els recursos precisos per atendre la càrrega financera derivada d'aquest deute (fortament lligada a la capacitat fiscal, és a dir, el PIB, de cada país). Es tracta, per tant, d'un mecanisme que estableix una genuïna unió de transferències. Els recursos distribuïts a través de préstecs no generen, per contra, fluxos redistributius, ja que la clau territorial és la mateixa per a la percepció dels préstecs que per a la seva devolució³⁵. Cada estat torna el préstec que ha rebut. L'impacte redistributiu entre territoris és neutral. Però no per això la instauració d'aquest mecanisme deixa de tenir una gran importància. Significa una autèntica mutualització del deute. La Comissió s'endeuta, per tal de, a la seva vegada, prestar els diners als estats. El risc davant dels mercats l'assumeix la UE. De forma que, d'una manera silenciosa, aquest mecanisme permet *de facto* la creació dels tan desitjats 'eurobons'. El salt que ha donat la UE cap a la creació, de moment transitòria, és cert, d'un Tresor europeu, és digne de ser subratllat.

³⁴ "A Europa li va faltar el seu propi moment fundacional Hamiltonià i va procedir pas a pas en una estratègia dirigida pels aspectes monetaris, en lloc de per un disseny global de conjunt, que pogués resistir les contingències polítiques que condicionen l'acció de govern", Whimster (2020).

³⁵ Com s'ha assenyalat abans, es difícil pronosticar quina serà la distribució dels 360.000 M€ de préstecs entre els estats membres. Per una banda, semblaria raonable pensar que aquests recursos es destinaran a complementar el finançament dels diversos projectes, cas en el qual la clau de repartiment territorial hauria d'estar força correlacionada amb la de les subvencions (població, inversa del PIB per càpita i desocupació dels darrers cinc anys, com s'ha explicat en un apartat anterior). Tanmateix, també cap pensar que els estats membres s'endeutaran més o menys segons la seva capacitat fiscal i la situació de les seves finances públiques. Si bé aquells països que puguin obtenir en els mercats condicions sensiblement similars a les que obtindrà la Comissió, no tindran massa incentius per utilitzar la facilitat de préstec que ofereix el NGEU. L'estimació que es fa en el Quadre 4 suposa que la clau de repartiment dels préstecs entre països és la mitjana entre la de les subvencions i el coeficient del PIB.

v) El cinquè element de valoració és que aquesta iniciativa ha de suposar un **increment important dels recursos propis** de la UE. En un doble sentit. Per una banda, significa un increment quantitatiu. Recordem que des del moment en que la CE comenci a retornar el deute de 390.000 M€ (previsiblement a partir de 2026), el pressupost comunitari haurà d'augmentar entre un 8,6% i un 9,3% per fer front a la despesa financera que això comportarà. Però, sobre tot, suposa un reforçament, perquè la idea clarament explicitada en l'acord de la UE (UE, 2020A:8, A29) és que aquests recursos procedeixin directament d'impostos comunitaris i no, com succeeix fins ara en la gran major part dels recursos del pressupost, de transferències dels estats membres. Els impostos esmentats en l'acord del Consell Europeu són quatre: un *carbon border adjustment mechanism*, un impost digital (a aplicar, com a molt tard, a partir de l'1 de gener de 2023), ingressos procedents d'un esquema revisat de negociació de drets d'emissió (*emissions trading system*, ETS) i un impost sobre les transaccions financeres. Això planteja dos tipus de reflexions. En primer lloc, sobre quina d'aquestes figures pot resultar més apropiada. Alguns autors, per exemple, Fuest-Pisani Ferry (2020), s'inclinen clarament pels ingressos procedents de la negociació dels drets d'emissió. També Iakova-Kammer-Roaf (2020) aprecien avantatges notables en aquesta opció. Ara bé, i aquesta és la segona reflexió, si els impostos propis (en els quals s'estableix una relació directa entre el govern de la UE i els ciutadans europeus) han d'anar suposant una part cada vegada més important del pressupost de la UE, probablement les figures tributàries s'hauran de diversificar i serà inevitable acudir, amb menor o major intensitat, a totes les que s'han esmentat. Addicionalment, caldria introduir també en la cistella algun impost relativament rellevant, com podria ser una part de l'Impost de Societats, sobre el qual, d'altra banda, existeixen ja diverses propostes, vinculant-lo a l'establiment d'una assegurança de desocupació a nivell comunitari (del tipus del programa SURE, aprovat en el paquet del mes d'abril, i al qual ja s'ha fet referència).

vi) En sisè lloc, els acords adoptats per la UE signifiquen un **reforçament del pressupost comunitari**. I això per vàries raons. La primera és merament quantitativa. Els 750.000 M€ del NGEU s'incorporen al marc financer plurianual 2021-2026 (1.074.300 M€), és a dir, al pressupost de la UE, que és responsabilitat i està administrat i gestionat per la Comissió. L'augment és, doncs, considerable. Més encara tenint en compte que els recursos procedents del NGEU s'han de

comprometre en tres anys (2021-2023), el que significa que el pressupost anual passarà, aproximadament, de 150.000 M€ a 400.000 M€. La segona raó és més de fons: en lloc de continuar en la línia intergovernamental per la que es va optar a l'hora de crear el MEDE (no hem d'oblidar que va ser fruit d'un Tractat intergovernamental i que és un organisme independent de la Comissió), s'ha optat clarament per reforçar la via comunitària. És a dir, per donar el poder i les atribucions a l'embrió de govern europeu que és la Comissió. Es tracta d'un indici, de moment, però aquest fet podria suposar un punt de reversió en la tendència a la potenciació de les institucions i els mecanismes intergovernamentals que s'havia anat produint des de primers dels anys 2000, paradoxalment quan van començar a caminar la moneda única i el BCE. Paradoxalment, perquè la unió monetària significava un pas de primera magnitud en la línia de la integració i el BCE és una institució de caràcter genuïnament federal. I el moment exigia avançar en la unió fiscal i la integració política. Ara, per contra, el centre de gravetat pot re-equilibrar-se cap a la Comissió i la lògica 'federal'. Cal no oblidar que la integració europea ha avançat quan s'ha produït una entesa de fons entre França i Alemanya, i una estreta complicitat d'aquests dos països amb la Comissió.

El pressupost comunitari queda reforçat, doncs, amb les mesures adoptades. Ara bé, al costat d'aquests aspectes, cal esmentar que els recursos procedents del NGEU es distribuïran en clau estrictament nacional. És a dir, la Comissió tindrà un pressupost molt important per gestionar i administrar, efectivament. Però aquest pressupost no servirà per finançar programes comunitaris, dissenyats i implementats des de la CE i distribuïts territorialment segons els objectius que pugui perseguir cada un d'ells, sinó que seran canalitzats a través dels estats i finançaran plans nacionals. És veritat que hi haurà mecanismes d'avaluació i seguiment³⁶, però la lògica de la implementació de la despesa pública comunitària passarà a través dels estats, en lloc de permetre una relació directa entre la Comissió i els adjudicataris finals de la despesa, com seria propi d'un govern 'federal'.

vii) Un setè element és la importància de l'impacte fiscal de les ajudes procedents de la UE. És a dir, fins a quin punt aquestes ajudes seran rellevants a efectes del sosteniment de l'activitat productiva i del relleu de l'economia. Es tracta d'un aspecte especialment

important, al qual es dedica després un apartat específic. La primera cosa que cal subratllar és que els recursos procedents de la UE tindran, sens dubte, un impacte important sobre el PIB dels principals països beneficiaris (Quadre 4): considerant només les subvencions, poden representar, en termes anuals, en torn del 3,5% del PIB en el cas de Grècia, i entre l'1,5% i el 2,5% en els de Portugal, Espanya i Itàlia (per no esmentar països com Bulgària i Croàcia, on el percentatge és de l'ordre del 4%). I comptant també els préstecs, el 5,0% per Grècia, i entre el 2,5% i el 4% per als altres tres països. Ara bé, dit això, cal subratllar que, amb tot, el suport fiscal discrecional³⁷ injectat en aquests països no és, ni de bon tros, desmesurat i no està gens clar que sigui suficient per fer front als danys provocats per la pandèmia i per redreçar l'economia. Només cal considerar que l'import és inferior al dels ajuts estrictament nacionals que hauran realitzat Alemanya, Estats Units o el Regne Unit (Quadre 5) i que en cap cas no superen el 8% del PIB (percentatge que es va superar en la gran crisi financera de l'any 2007, amb una recessió molt menys profunda que l'actual).

Quadre 5. Mesures fiscals discrecionals adoptades pels diferents països

a) FMI

	Despesa addicional i menors ingressos (milers de milions de dòlars USA)				% sobre PIB*
	Subtotal	Sector Salut	Altres Sectors	Ajornaments	
Austràlia	218	11	207		16,2
Canadà	240	39	201	63	14,6
Unió Europea	487	0	487		3,8
França	198	20	178	63	7,7
Alemanya	418	46	372		11,0
Itàlia	127	11	117	8	6,8
Japó	782	90	692	243	15,6
Corea	56	4	52	28	3,4
Espanya	52	5	47	1	4,1
Regne Unit	441	145	296	9	16,3
Estats Units	3.503	484	3.020	18	16,7

* Segons les estimacions del *World Economic Outlook* de gener de 2021.
Font: IMF 2020, Table 1. Dades estimades de final de desembre de 2020

³⁷ Les mesures fiscals que s'han adoptat tenen l'objectiu bàsic d'evitar l'ensorrament de l'economia i de l'ocupació, més que no pas la de provocar un impacte expansiu. Són més de sosteniment que una altra cosa. Per això, l'expressió 'suport fiscal' sembla més ajustada que no la d'impuls fiscal, que sovint s'empra. Els diferents termes que inevitablement s'utilitzen al llarg d'aquest text volen referir-se al concepte de mesures de suport fiscal tal com l'acabem de definir.

³⁶ Vid. CE (2020P).

b) Bruegel (% sobre el PIB*)

	Impuls fiscal immediat	Ajornament	Altres liquiditat/garantia	Actualització
Bèlgica	1,4	4,8	21,9	22/10/2020
Dinamarca	5,5	7,2	4,1	01/07/2020
França	5,1	8,7	14,2	05/11/2020
Alemanya	8,3	7,3	24,3	04/08/2020
Grècia	3,1	1,2	2,1	05/06/2020
Hongria	0,4	8,3	0,0	25/03/2020
Itàlia	3,4	13,2	32,1	22/06/2020
Països Baixos	3,7	7,9	3,4	27/05/2020
Portugal	2,5	11,1	5,5	04/05/2020
Espanya	4,3	0,4	12,2	18/11/2020
Regne Unit	8,3	2,0	15,4	18/11/2020
Estats Units	9,1	2,6	2,6	27/04/2020

Nota: la data és anterior per alguns països, veure descripció de cada país.

* Calculat respecte el PIB de 2019 atès que les previsions de 2020 són molt incertes. Per una descripció precisa de les mesures vid. Anderson *et al.* (2020)

Font: Bruegel. Anderson *et al.* (2020).

viii) En vuitè lloc, existeixen moltes **incògnites sobre alguns aspectes essencials dels projectes** finançats a través del programa aprovat per la UE. Es coneixen, certament, els objectius essencials que figuren en l'acord del Consell de la UE del mes de juliol³⁸: a) els recursos s'han de destinar al finançament d'inversió (pública i privada); b) han de servir per impulsar una recuperació ràpida i resilient i per reparar els danys de la pandèmia; c) es donarà suport prioritari a les àrees verda i digital. La Comissió, sobre la que pivotarà la implementació dels plans d'ajuda, ha publicat la comunicació sobre l'estratègia de creixement sostenible per l'any 2021 (CE, 2020M) i la guia per a l'elaboració dels plans de recuperació i resiliència (CE, 2020N), la font d'inspiració de la qual és directament la proposta d'establiment d'un pla de recuperació i resiliència ("Recovery and Resilience Facility") (CE, 2020J) formulada per la mateixa Comissió a finals de maig³⁹. Aquests documents precisen de forma més concreta set objectius prioritaris (*flagships*), sobre tot en el terreny de les energies renovables i l'economia digital⁴⁰, així com els principals components o sectors en els que s'haurien de centrar aquests plans⁴¹. La guia de la CE també detalla les passes a seguir per a l'elaboració dels plans nacionals i els mecanismes d'avaluació (*ex-ante* i *ex-post*) i de seguiment. En

³⁸ UE (2020A: 2, A2).

³⁹ El document de la Comissió (CE, 2020N: 2) comença amb un *disclaimer* que diu: "Aquest document està basat en la "Proposta per una Regulació sobre la Facilitat per a la Recuperació i la Resiliència" (a partir d'aquí, la 'Proposta'), adoptada per la Comissió el 28 de maig de 2020 [CE, 2020J] i *te en compte* [la cursiva és nostre] les conclusions del Consell Europeu de 17-21 de juliol de 2020".

⁴⁰ CE (2020N: 9-11; 2020P: 6-7).

⁴¹ CE (2020P: 10).

començar el darrer trimestre de 2020, els estats estaven en plena fase d'elaboració d'aquests Plans de Recuperació i Resiliència. Ara bé, hi ha aspectes molt estratègics que encara es troben envoltats per una nebulosa. En primer lloc, quina part dels recursos es dedicaran a reparar els danys i a sostenir l'economia i quina part a impulsar realment una recuperació basada en un canvi de model productiu (allà on faci falta), prioritzant l'increment de la productivitat a mig termini. En segon lloc, quina serà la distribució dels recursos entre el sector públic i el sector privat, com es complementaran, si és el cas, i quina política se seguirà respecte als retorns que es puguin produir en el futur d'activitats privades finançades inicialment amb capital públic. En tercer lloc, com es complementaran i articularan els recursos rebuts en concepte de subvencions i de préstecs. En aquests moments, en els principals països beneficiaris sembla haver-hi la tendència a parlar gairebé exclusivament de les subvencions. Però seria un gran error no utilitzar també els préstecs, naturalment atenent la posició financera i fiscal de cada país. En quart lloc, finalment, els plans haurien d'arribar al conjunt del teixit econòmic, és molt important assegurar-ne la capillaritat. Però això s'hauria de fer no a través del mètode de la perdigonada, sinó de projectes ben pensats i ben gestionats. Correm el perill que els recursos serveixin per tapar forats i acabin acaparats per algunes grans empreses, això sí deixant-ne una part suficient per repartir-la a manera de 'pedrea', de forma que tothom pensi que és millor poc que res. El resultat d'aquesta iniciativa europea, tan important, dependrà en bona part de l'èxit que es tingui en passar de la fase del pla a la del projecte⁴². Evidentment, la traducció pràctica del que s'està comentant és la capacitat d'absorció eficient dels recursos que arribaran als diferents estats a través del NGEU. Per una banda, una cosa són els compromisos i una altra els recursos finalment utilitzats (pagaments reals) i l'experiència ens diu que molt sovint, els estats membres no són capaços d'esgotar les quantitats disponibles⁴³; i per una altra banda, una cosa és gastar i l'altra gastar bé.

ix) Un novè element a valorar és fins a quin punt els nous instruments que ara es posen en marxa tendiran a **consolidar-se en el futur** o tindran, com en principi està previst, un caràcter estrictament transitori (*one-off*). L'acord és fruit d'un pacte, com és sabut, i els termes

⁴² Pisani-Ferry (2020B) es refereix a una altra incògnita, com és el tipus de condicionalitat que haurien de comportar les ajudes.

⁴³ Vid. Darvas (2020C).

d'aquest pacte contenen aquesta transitorietat: una emissió de deute excepcional de 750.000 M€ amb venciments fins l'any 2058; que es destinarà a un augment de la despesa extraordinari del pressupost comunitari, compromesa al llarg dels tres exercicis 2021-2023 i desemborsada fins 2026; increment que serà retornat amb un augment dels recursos propis (se suposa que també transitori, si bé d'una transitorietat tan dilatada com és el període que va fins 2058). Ara bé, els pactes són fruit de la relació de forces en un moment determinat, i poden modificar-se al llarg del temps. En aquest cas, hi ha diversos factors que apunten a que aquests canvis transitoris podrien convertir-se en permanents. En primer lloc, resulta difícil pensar que els nous impostos ara introduïts seran eliminats després de més trenta anys d'estar-se aplicant. Tant l'experiència com una anàlisi mínimament objectiva de les necessitats que té i tindrà la UE, farien pronosticar que es mantindran i, si de cas, ampliaran. En segon lloc, el transcurs del temps demostrarà la viabilitat i la utilitat extrema de la nova via d'endeutament, no solament pels seus efectes directes, sinó també per la importància que té per a la Unió crear un ampli mercat de capitals amb un actiu de primera qualitat, com seran els bons emesos per la CE. De manera que, probablement, a mesura que es vagin fent efectius els venciments i reduint el deute viu pendent, es plantejarà la possibilitat de finançar part d'aquests venciments amb nou endeutament (reduint el ritme de reducció del deute pendent a nivells assumibles), ampliant així la possibilitat de finançar despesa addicional. Aquesta possibilitat anirà acompanyada, tercer factor, pel fet que probablement tant la Comissió com els estats membres voldran finançar nous projectes, encara que en el seu conjunt aquests no tinguin la magnitud que ara té el NGEU. A aquests factors cal afegir-hi, com assenyalen Giovannini et al. (2020), que la UE encara té pendent la creació d'un instrument d'estabilització fiscal macroeconòmica, per a la implementació del qual pot resultar molt útil l'experiència que ara s'enceta⁴⁴. Així, doncs, les circumstàncies haurien de portar, si l'experiència funciona raonablement bé, a eixamplar la línia que ara

s'emprèn, més que no a considerar-la un parèntesi⁴⁵. El requisit imprescindible, però, és que l'experiència funcioni raonablement bé. És a dir, els projectes haurien de ser útils, ben seleccionats i implementats, la gestió de la iniciativa àgil i eficient, i els resultats clarament avaluable i netament positius.

2.4. Importància relativa de l'impacte econòmic i fiscal de les mesures adoptades a nivell nacional i de la UE

En una primera fase, l'esforç fiscal per fer front a la crisi provocada per la pandèmia de la COVID-19 ha anat a càrrec especialment dels pressupostos nacionals. El NGEU no s'utilitzarà fins l'any 2021 i les ajudes europees procedents del primer paquet del mes d'abril s'han fet servir molt escassament i, a més, es concedeixen en forma de crèdit. Per això, val la pena analitzar l'efecte que poden tenir en el sosteniment de l'activitat productiva i l'impuls de l'economia les mesures adoptades tant a nivell nacional, com de la UE, i el pes relatiu d'unes i altres.

- Com s'acaba d'assenyalar, en un primer moment, la resposta a la crisi va correspondre gairebé en exclusiva als estats nacionals, que van reaccionar amb una gran celeritat i una potència de foc extraordinària, adoptant nombroses mesures fiscals de caràcter discrecional, encaminades sobre tot a dos objectius: fer front a les despeses de caràcter sanitari i al sosteniment de l'activitat econòmica. Els Gràfics 1a i 1b i el Quadre 5 ofereixen les dades corresponents a les principals economies del món i a una selecció de països de la UE i els Estats Units. Les fonts són l'OCDE, el FMI⁴⁶ i Bruegel. En general, distingeixen entre tres tipus de mesures de suport: les ajudes directes a càrrec del pressupost, els ajornaments (d'impostos i d'altres tipus d'obligacions⁴⁷) i els préstecs i garanties. Evidentment, les primeres són les que podríem considerar mesures fiscals genuïnes i tenen un major impacte que les altres en l'objectiu

⁴⁴ "Aquesta innovació [l'emissió conjunta de deute], encara que *one-off*, també podria implicar lliçons per a la Unió Econòmica i Monetària, a la qual encara li falta una capacitat fiscal permanent a nivell supranacional per a l'estabilització macroeconòmica davant de crisis profundes", Giovannini et al. (2020: 3).

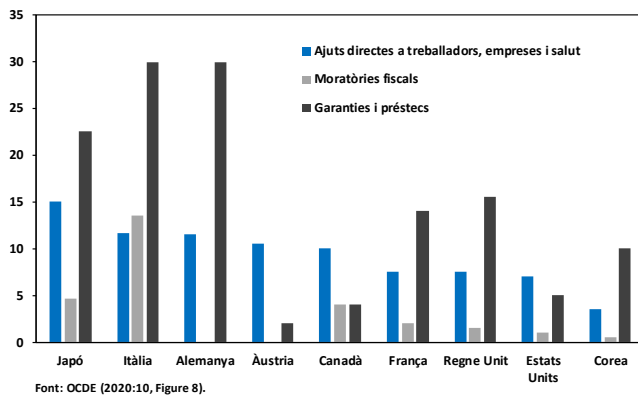
⁴⁵ Lagarde (2020: 2), també es refereix a la possibilitat de donar un caràcter permanent a aquest nou instrument: "hauríem de discutir sobre la seva possible perennitat dins de la caixa d'eines europea, a fi que pugui ser mobilitzat de nou en circumstàncies equivalents".

⁴⁶ IMF (2020B) ofereix una base de dades actualitzada de les mesures fiscals adoptades pels diferents països.

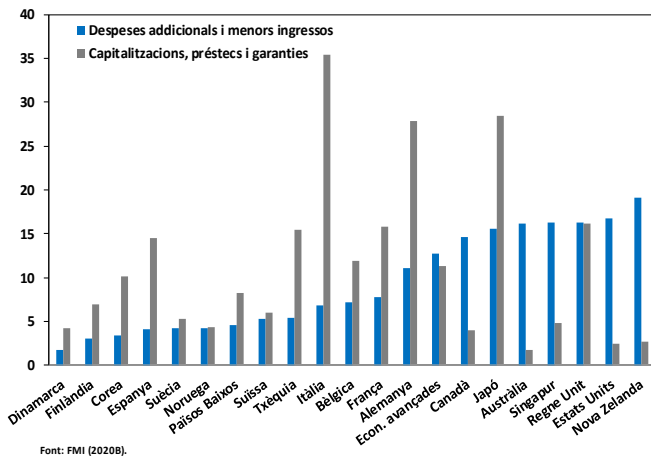
⁴⁷ Anderson et al. (2020) indiquen que alguns pocs països també han ajornat el pagament de la càrrega financera dels crèdits (per exemple, les hipoteques) o de les factures dels serveis bàsics (*utilities*).

d'estabilitzar l'activitat econòmica⁴⁸. Encara que les dades mostren discrepàncies (en alguns casos, importants) segons les fonts, les xifres resulten molt significatives. Les mesures que suposen un impuls fiscal directe s'han situat per damunt del 8% a Alemanya, el Regne Unit i els Estats Units, molt per damunt en aquests dos darrers casos (i, segons l'OCDE i el FMI, en el 10% o per damunt al Japó, Canadà i Austràlia, entre altres), per sobre del 5% a França, i per sota del 4,5% a Espanya, Grècia i Portugal⁴⁹.

Gràfic 1a. Estimacions oficials d'ajut fiscal (% del PIB de 2019)



Gràfic 1b. Resposta fiscal discrecional a la crisi de la COVID-19 (mesures estimades a final de desembre de 2020, en % del PIB)



⁴⁸ Com assenyalen Anderson et al. (2020), els ajornaments "milloren les posicions dels individus i empreses en termes de liquiditat, però no cancel·len les seves obligacions. [Per tant] suposen un deteriorament en el pressupost de 2020, però el milloren més endavant"; i els préstecs i garanties "milloren la posició de liquiditat del sector privat, però a diferència dels ajornaments, que són automàtics i s'apliquen en general als grups-objectiu, les línies de crèdit i les garanties requereixen l'acció de les empreses afectades. [D'altra banda] les línies de crèdit i les garanties poden no afectar l'equilibri pressupostari de 2020, però crearien obligacions contingents, que podrien esdevenir despeses reals el 2020 o més tard".

⁴⁹ Les xifres de les ajudes directes proporcionades per Itàlia mostren grans discrepàncies segons les fonts. Mentre que l'OCDE (Gràfic 1a) considera que se situen per damunt del 10% del PIB, segons Bruegel (Quadre 5(B)) representen el 3,4% i segons el FMI (Quadre 5(A)) el 6,8%.

La potència de foc utilitzada en aquests països ha estat molt per sota, doncs, que a França i Alemanya, per referir-nos a les dues primeres economies d'Europa. La causa d'aquest fet és difícil de determinar. Pot haver-hi pesat, és clar, una situació financera més delicada en termes de dèficit o de deute públic i la por a un augment descontrolat de la prima de risc (i el retorn al malson dels anys 2011-2012). Ara bé, precisament per evitar que això succeís, el BCE havia posat en marxa el *Pandemic emergency purchase program* (PEPP), de manera que l'explicació no acaba de ser del tot convincent. També pot haver succeït que aquests països, que figuren entre els principals beneficiaris del NGEU que després s'aprovaria (i que significa traslladar aquest impacte fiscal al pressupost europeu), pensessin que la millor manera de no afeblir la seva posició negociadora era deixar en evidència la situació crítica en que es trobaven. Espanya se situa al capdavant en mesures fiscals directes. Per exemple, ocupa la posició 18 de les 21 economies avançades, segons les dades del FMI (Gràfic 1b). Al menys en el cas espanyol, la impressió es que es va pecar d'excés de prudència i d'ortodòxia mal entesa a l'hora d'adoptar les mesures fiscals que feien falta, sobre tot tenint en compte que la UE havia deixat en suspens les regles de disciplina fiscal i que hi havia sobre la taula el PEPP del BCE per alleujar qualsevol pressió excessiva que pogués aparèixer sobre els bons sobirans espanyols.

Quadre 6. Ajudes fiscals directes (per any) (% s/PIB)

	UE*	Pressupost nacional			Total
		FMI **	Bruegel***	Mitjana	
Grècia	3,6	-	3,1	3,1	6,7
Espanya	2,0	4,1	4,3	4,2	6,2
Itàlia	1,5	6,8	3,4	5,1	6,6
Portugal	2,4	-	2,5	2,5	4,9
Alemanya	0,3	11,0	8,3	9,7	10,0
França	0,6	7,7	5,1	6,4	7,0
Estats Units	-	16,3	9,1	12,7	12,7
Regne Unit	-	16,7	8,3	12,5	12,5

Font: * Quadre 4; **Quadre 5a; *** Quadre 5b.

- L'esforç fiscal a nivell nacional ha estat complementat, per primera vegada, amb les ajudes (sobre tot, les ajudes directes sense contrapartida) aprovades per la UE, bàsicament a través del NGEU. En total, considerant el conjunt dels 750.000 M€, aquests fons signifiquen el 5,4% del PIB de la UE-27 de l'any 2019, i les ajudes directes excloent els préstecs (390.000 M€), el 2,8% (Quadre 4), xifra superior, com recorda Pisani-Ferry (2020A), a la que va suposar en el seu moment el Pla Marshall. Per als principals països beneficiaris, les xifres

serien clarament superiors: per Grècia, exclusivament les ajudes directes significarien el 10,7% del PIB i considerant també els préstecs⁵⁰, el 17,0%; per Portugal 7,3% i 12,0%, respectivament; per Espanya, 6,1% i 10,2%; i per Itàlia 4,6% i 8,1%. Per França (1,9% i 4,0%) i Alemanya (0,8% i 2,5%) els percentatges són clarament inferiors. Lògicament, aquestes quantitats serien encara més elevades si també consideréssim els ajuts proporcionats pel primer paquet de la UE del mes d'abril, com a mínim els procedents del MEDEM i del SURE que, en conjunt, suposen 340.000 M€. Comptant aquests fons, els recursos procedents de la UE augmentarien en un 45,3%, el que significa el 7,8% del PIB de la UE-27 i, suposant que la clau de repartiment entre països fos la mateixa que l'adoptada per a al conjunt dels recursos procedents del NGEU, suposarien el 24,7% del PIB en el cas de Grècia, el 17,4% en el de Portugal, el 14,8% en el d'Espanya i el 11,8% en el d'Itàlia.

Certament, en tots els casos cal tenir en compte que els recursos procedents del NGEU es comprometran al llarg d'un període de tres anys (2021-2023) i es poden desemborsar en sis, de manera que per calcular el seu impacte anual caldria dividir per tres els percentatges que abans s'han donat. Tot i així, en el cas dels principals països beneficiaris continuariem parlant d'importants molt elevats, similars o només poc més reduïts del que representen els ajuts fiscals procedents del pressupost nacional (Quadre 6): similar en els casos de Grècia (3,1% les ajudes directes nacionals i 3,6% les procedents de la UE, considerant només les ajudes directes) i Portugal (2,5% i 2,4%); de l'ordre de la meitat en el cas d'Espanya (4,2% i 2,0%, respectivament); i de la tercera part en el d'Itàlia (5,1% i 1,5%). Es tracta d'importants destacables, sense els quals els països afectats difícilment podrien dur a terme la despesa pública precisa per afrontar les conseqüències de la crisi del COVID-19, primer per sostenir l'economia i fer front a l'emergència sanitària i, després, per emprendre la recuperació. Amb tot, fins i tot amb això, tal i com s'ha subratllat en un apartat anterior, no es tracta de xifres desmesurades, ni està gens clar que la quantia que representen les mesures totals d'impuls o de sosteniment fiscal realitzades en aquests països, considerant tant les procedents directament dels seus pressupostos, com de la UE, siguin suficients. Només cal

apuntar dues dades: són inferiors a les que hauran realitzat Alemanya, Estats Units o el Regne Unit (Quadres 5 i 6); i en cap cas no arriben al 8% del PIB, quan, per exemple, com subratlla Furman (2018), la resposta fiscal als Estats Units en la Gran Recessió, en una crisi molt més suau que l'actual, va arribar al 10% del PIB⁵¹.

Un element de valoració interessant és quines són les mesures fiscals que realment cal considerar a efectes del seu impacte sobre l'economia. En especial, una qüestió que ha estat sobrevolant nombrosos comentaris és la distinció entre subvencions i préstecs. I, a partir d'una aportació del BCE⁵², encara caldria parlar d'un tercer concepte, com són les subvencions netes (és a dir, les subvencions rebudes per cada estat, descomptant la contribució futura que haurà de fer cada un d'ells per a finançar la càrrega financera que comporta el deute en que haurà d'incórrer la UE per a finançar-les).

En una situació recessiva com en la que ens trobem, la magnitud rellevant des del punt de vista del seu impacte sobre l'activitat econòmica és la despesa pública que podran realitzar els estats membres, gràcies als recursos procedents de la UE, tant si aquests són en forma de subvenció, com si són en forma de préstec. En realitat, en aquest darrer cas la situació no és diferent a la que es produeix en un sol país quan el govern incorre en dèficit i aquest dèficit és finançat amb l'emissió de deute. És evident que, en principi, aquest deute ha de ser retornat al llarg del temps, però això no anul·la ni molt menys, l'impacte expansiu immediat que té la despesa pública sobre l'economia, si aquesta es troba, com és el nostre cas, en una fase recessiva⁵³. De manera, que per a avaluar

⁵¹ Vid. Tooze (2021) en relació amb la insuficiència de les mesures fiscals adoptades a la UE i, en particular, a Espanya. De fet, Camous-Claeys (2020: 4)) destaquen que la magnitud dels paquets fiscals nacionals resulta estar en proporció inversa a la importància del *shock* en termes econòmics.

⁵² Giovaninni et al. (2020: Chart B). Pisani-Ferry (2020A) fa servir les seves estimacions com a punt de referència de la magnitud de l'estímul fiscal proporcionat per les subvencions procedents del NGEU en els diferents països.

⁵³ És a dir, en una fase recessiva del cicle, el multiplicador keynesià és significativament superior a zero. Aquesta és una qüestió que sembla definitivament establerta, després dels errors que es van cometre en la Gran Recessió amb l'aplicació a la UE de les polítiques d'austeritat, basades en els plantejaments de la teoria les expectatives racionals i la *newclassical macroeconomics*, segons els quals el multiplicador era zero. D'acord amb aquests plantejaments, encara que estiguem en una fase recessiva, els consumidors

⁵⁰ Com ja s'ha apuntat abans, resulta difícil pronosticar quina serà la distribució dels préstecs entre països. L'estimació que es fa en el Quadre 4 suposa que la clau de repartiment és la mitjana entre la de les subvencions i el coeficient del PIB.

adequadament l'impacte potencialment expansiu que poden tenir els recursos procedents de la UE, s'hauria de considerar la injecció global de despesa que es pot produir, incloent la finançada amb préstecs. Això comportaria considerar també la que es pugui finançar amb recursos procedents del primer paquet del mes d'abril, sobre tot, la finançada amb fons del SURE i del MEDE, encara que la seves finalitats estiguin més acotades.

Com es deia abans, una recent aportació publicada pel BCE⁵⁴ utilitza encara una mesura diferent, com és el que anomena "subvencions, netes de les devolucions esperades", percebudes o pagades per cada estat (Gràfic 2). És a dir, calcula les subvencions i en dedueix la part en que cada estat haurà de contribuir a l'augment de recursos propis necessaris per fer front a la càrrega financera que es generarà fins l'any 2058 (coeficient que està bàsicament en estreta correlació amb el PIB de cada país). En aquest cas es tracta d'un joc de summa zero, com és natural. Uns països són beneficiaris nets i altres aportadors nets. L'estimació realitzada pels autors constitueix, sens dubte, un càlcul interessant per conèixer els fluxos fiscals entre països que es produiran a conseqüència dels 390.000 M€ de subvencions que conté el NGEU i del seu finançament. Es tracta d'un exercici molt similar al que es realitza quan es calculen les balances fiscals entre territoris, en la hipòtesi del pressupost equilibrat (és a dir, suposant que la summa de tots els fluxos és un joc de summa zero). És un exercici, d'altra banda, que mostra els resultats del que és una unió de transferències: al llarg de 38 anys, Alemanya o els Països Baixos acumularien un saldo fiscal negatiu de poc més del 2% del PIB, França d'en torn de l'1%, i, per contra, Grècia tindria un saldo fiscal positiu del 8% del PIB, Portugal del 5%, Espanya del 4% i Itàlia del 2% (Gràfic 2). En termes anuals, doncs, les xifres resultarien autènticament modestes: un saldo negatiu del 0,05% per Alemanya i

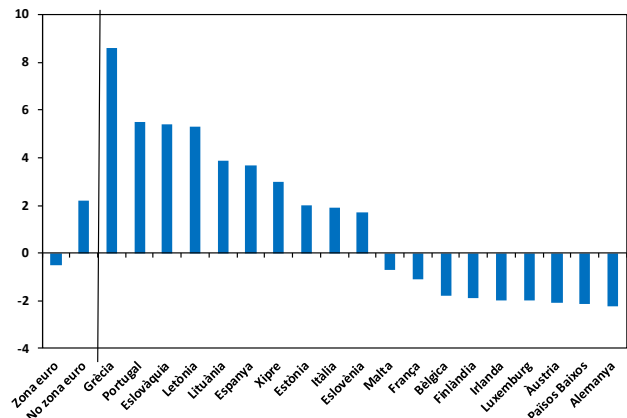
no augmenten el consum perquè estalvien pensant en els impostos que hauran de pagar el dia de demà per tornar el deute necessari per finançar el dèficit d'avui. El dèficit finançat amb endeutament no tindria, doncs, segons la teoria de les expectatives racionals, cap impacte expansiu sobre l'economia. I tampoc, de fet, la monetització directa del dèficit, perquè els consumidors descomptarien la depreciaió que la suposada inflació subsegüent produiria en les seves rendes futures. Totes aquestes suposicions varen quedar desautoritzades en la pràctica i en la teoria durant la Gran Recessió. Hi ha nombrosa literatura sobre aquesta qüestió; vid. entre altres, Auerbach-Gorodnichenko (2011), Batini et al. (2012), Blanchard-Leigh (2012 i 2013), Blinder (2016), Huidrom et al. (2016), House et al. (2017).

⁵⁴ Giovannini et al. (2020).

positiu del 0,21% per Grècia o del 0,11% per Espanya. Molt lluny dels saldos que es produeixen entre territoris dins d'un mateix estat.

Aquest seria, doncs, l'impacte redistributiu a llarg termini de les subvencions procedents del paquet aprovat pel Consell de la UE el mes de juliol de 2020. Ara bé, és evident que aquesta no és la magnitud apropiada per calcular l'impacte immediat del paquet d'ajuts (tant préstecs com subvencions) en termes d'estímul sobre la demanda i de sosteniment de l'activitat productiva. En cas contrari, cap programa de despesa (ni de rebaixa d'impostos) realitzat a nivell nacional el tindria, perquè considerats al llarg del temps tots podríem considerar que són de summa zero. De manera que, tal com es conclouia una mica més amunt, si considerem que en un moment d'aguda fase recessiva del cicle el multiplicador keynesià té una magnitud apreciable, el que cal considerar és l'augment de despesa agregada (o la reducció d'impostos) que tindrà lloc gràcies a l'aprovació del paquet d'ajuts. I això tant si aquests són en forma de subvencions, com si són en forma de préstecs; i tant si els que reben els ajuts són països que al final del cicle (l'any 2058) seran perceptors nets, com si seran contribuents nets⁵⁵.

Gràfic 2. RFF: subvencions rebudes netes de devolucions esperades (en % del PIB de 2019)



Font: Giovannini et al. (2020: 2 Chart 8).

2.5. L'apel·lació a la solidaritat i la creació d'un demos europeu

Un dels arguments molt present en el debat europeu que ha conduït a l'adopció de les mesures que hem comentat, i que han suposat un canvi de rumb

⁵⁵ Per entendre'ns, l'impacte immediat a França i Alemanya és un impacte fiscal positiu del 4,0% i del 2,5% (Quadre 4), encara que al final acabin tenint un saldo fiscal negatiu de l'1% i del 2% (Gràfic 2).

remarcable, ha estat l'apel·lació a la solidaritat. És a dir, s'ha sostingut que aquestes mesures s'havien d'adoptar i les coses s'havien de fer a nivell europeu, per tal que els països en millor situació contribuïssin a sortir del pou (o a evitar que s'hi enfonsessin del tot) als que estaven en pitjor situació, davant d'un problema que afectava tothom i del qual ells no en tenien més culpa que els altres (a diferència, deien alguns, del que havia succeït en la crisi precedent). No sabem si, al capdavant, aquesta apel·lació a la solidaritat ha resultat un factor decisiu a l'hora d'acordar les mesures adoptades. Segurament, les coses han anat com han anat per motius molt diversos, complexos i probablement contradictoris. Seria difícil treure'n l'entrellat ara en unes línies. Amb tot, caldria apuntar dues observacions.

La primera és que no està gens clar que la invocació de la solidaritat sigui del tot efectiva políticament. Sens dubte, està plenament justificada en termes morals. En aquest terreny semblaria que els ciutadans de qualsevol punt del planeta no poden veure amb indiferència com la desgràcia i l'adversitat s'abaten sobre altres ciutadans sense fer res per tractar de socórrer-los. Sobre tot, si la causa d'aquestes penalitats els són estranyes, és a dir, si no són culpa d'ells. Encara que aquí obriríem una nova via de debat, que podria portar-nos molt enllà⁵⁶. De manera que, en termes morals, no hi hauria d'haver dubte sobre la conveniència (més bé, l'exigència) de solidaritat en aquestes situacions. El que no està tan clar és que l'apel·lació a la solidaritat sigui la millor manera d'obtenir resultats polítics eficaços, és a dir, d'assolir el consentiment dels països afectats, la qual cosa, a la seva vegada, va molt lligada a l'acceptació d'aquesta solidaritat per una àmplia majoria de l'opinió pública (dels ciutadans) d'aquests països.

I això, perquè és raonable suposar que, per tal de ser eficaç, l'apel·lació a la solidaritat ha d'anar precedida per l'existència d'un *demos*, una comunitat política que se senti com a tal. És a dir, per l'existència d'una consciència col·lectiva de formar part d'una mateixa comunitat, entre els ciutadans que integren l'àmbit territorial en el qual s'exerceix la solidaritat. La solidaritat no és possible si prèviament no existeixen

aquests llaços invisibles entre els ciutadans. Primer hi ha el *demos* i després la solidaritat, i no al revés. Per tant, apel·lar a la solidaritat, sense haver fet prèviament el necessari per crear aquest *demos*, és posar el carro davant dels bous. La conclusió pràctica de tot plegat hauria de ser no que no hem de continuar parlant de solidaritat, sinó que cal centrar els esforços en la creació d'aquest *demos* europeu. Això, és clar, no s'aconsegueix fent merament invocacions retòriques a la unitat europea, sinó creant mecanismes i institucions que permetin avançar-hi. I aquí, per no entrar en un terreny que podria resultar inabastable, només voldria subratllar dos punts. El primer és que la lògica intergovernamental és una màquina de fabricar no *demos*, sinó *anti-demos* europeu, mentre que la lògica federal o comunitària (que implica la creació d'un govern federal europeu digne d'aquest nom) és tot el contrari. El segon és que l'estat del benestar i les polítiques que hi estan vinculades són un mecanisme poderós d'integració social i de creació de consciència nacional. Federalisme i estat del benestar són els dos motors més potents que es coneixen de *demos-building*.

La segona observació és que, més que la solidaritat, hi ha dos factors que probablement han jugat un paper apreciable per fer possible el pas endavant que suposa l'aprovació del NGEU i el canvi de filosofia que s'ha produït a la Unió Europea. Aquests factors són, en primer lloc, la convicció cada cop més estesa que si aquesta vegada, davant d'una crisi de les proporcions de la que teníem al davant, la UE, dividida pels egoismes nacionals, no era capaç d'actuar, aleshores tot el projecte europeu quedaria irremissiblement ferit de mort i l'escala del desafecte podia ser simplement irrecuperable en molts països. El segon factor és que la majoria de països han tingut consciència de l'existència d'un interès general compartit, que la crisi de la COVID-19 posava en perill. Això és especialment cert en l'àmbit de la salut pública, perquè la persistència de l'epidèmia en un sol país, suposava un risc per a tots els demés; però també en l'àmbit del manteniment del mercat únic, en la mesura que les accions necessàries per fer front al virus comportaven, com així va succeir, la fragmentació del mercat i el final de la llibertat de moviments de persones i mercaderies. D'alguna manera, la pandèmia va posar de manifest que quan s'han de proporcionar béns públics globals cal fer-ho conjuntament i que, en aquests casos, l'interès particular només es pot assolir atenent a la vegada l'interès general.

⁵⁶ És a dir, cal deixar a la seva sort les persones que pateixen penalitats, perquè elles mateixes no han fet prou bé les coses o no han aprofitat les seves oportunitats? En definitiva, es tracta del debat sobre la meritocràcia i sobre si cal perseguir la igualtat d'oportunitats o bé la igualtat de resultats. Està clar que segons quines siguin les premisses de partida, això té una gran repercussió sobre les polítiques públiques adoptades.

3. Unes consideracions finals

1. La resposta a la crisi de la COVID-19 pot significar *un pas qualitativament important en l'acceleració del procés d'integració europea*. És evident que la partida no està jugada i que hi ha nombrosos obstacles al davant. Però de la mateixa manera que la resposta de la UE al sotrac provocat per la Gran Recessió va suposar inicialment un retrocés, la resposta davant de la crisi de la COVID-19 resulta encoratjadora. Significa, com s'ha subratllat, obrir la via a avanços interessants cap a una unió fiscal, en els tres pilars en que aquesta es fonamenta: un pressupost comunitari digne d'aquest nom, uns recursos obtinguts directament en forma d'impostos pagats pels ciutadans i un Tresor capaç d'emetre deute. També pot contribuir a donar una passa cap a la unió del mercat de capitals, en la mesura en que es posarà en circulació un nou actiu de seguretat inqüestionable, com són els bons emesos per la Comissió. Reforça el paper de la Comissió i el Parlament, en detriment dels acords intergovernamentals. I, per damunt de tot, la resposta de la UE constitueix un missatge inequívoc de la voluntat de fer front plegats a les adversitats.

2. La implementació de la NGEU està posant de relleu els *problemes de governança que planteja l'actual estructura institucional de la UE*. La situació de bloqueig que s'ha produït en el curs de la seva aplicació mostra de manera ben palpable la dificultat pràctica per tirar endavant, amb la celeritat necessària perquè siguin efectius, acords que compten amb un suport inqüestionable de la majoria dels ciutadans i dels estats membres de la UE. Ara bé, els problemes de governança són, en realitat, la manifestació externa d'un problema de fons, com és un grau insuficient d'integració política. Les dificultats que han aparegut en el desplegament del NGEU són un exemple ben clar dels límits de la via intergovernamental i de fins quin punt la regla de la unanimitat (és a dir, el dret de veto dels estats membres) provoca disfuncions importants. D'aquesta experiència caldria extreure'n la lliçó que cal avançar, i ràpidament, cap a la integració política.

És possible que això obligui a crear una estructura de cercles diversos, amb un grup de països disposats a fer-ho de manera immediata i altres encara no. Molt probablement una iniciativa d'aquesta naturalesa obligaria a un doble compromís: els països que no volguessin avançar en aquesta direcció no haurien de tenir dret a impedir l'avanç cap a noves formes d'unitat política a aquells altres que desitgessin fer-ho; i aquests

no haurien de tenir dret a tancar la porta a una futura incorporació, si algun dia ho desitgessin, als que avui no volen o no poden fer-ho. Si un procés d'aquest tipus tirés endavant, és molt possible que ens enduguéssim la sorpresa de veure que una majoria abassegadora de països, tots els que avui són a la zona euro, opten per figurar en el primer cercle. Els que quedarien fora serien pocs i heterogenis: els que no poden (Romania, Bulgària i Croàcia), els que no volen perquè ja són bé on són (Dinamarca i Suècia) i els que no volen perquè tenen governs de signe xenòfob i euroescèptic (Hongria, Polònia i, en menor mesura, Txèquia). En tot cas, avui hi ha la necessitat d'avançar en aquest sentit i, probablement, es donen les condicions precises per fer-ho. Convertir aquest pas en una realitat depèn, fonamentalment, de voluntat política. Més arriscat va ser posar en marxa la moneda única i es va fer.

3. La crisi de la COVID-19 i la Gran Recessió han posat de manifest quins són els reptes pendents que ha d'afrontar la UE i, en especial, la zona euro i quines les passes que s'haurien de donar a mig termini. Fonamentalment, caldria avançar en tres grans direccions:

a) En primer lloc, consolidar les actuacions empreses com a resposta a la crisi de la COVID-19, i a les quals ens hem referit al llarg d'aquest *Policy Brief*: reforçament del pressupost comunitari, emissió de deute a través d'un Tresor europeu i potenciació dels impostos propis de la UE.

b) En segon lloc, abordar les reformes necessàries per estabilitzar i apuntalar la unió monetària, que van posar de manifest les mancances amb que es va haver de fer front a la Gran Recessió. Entre elles, cal referir-se a completar la unió bancària i la unió del mercat de capitals i posar en funcionament un instrument fiscal d'estabilització macroeconòmica. Encara que alguns autors (per exemple, Giovannini et al., 2020) opinen que la *Recovery and Resilience Facility* podria ser l'embrió d'aquest tipus de mecanisme, més aviat el que caldria és crear un fons més directament vinculat a la situació cíclica de cada país, en la línia de les diverses propostes que hi ha sobre la taula en relació amb la denominada *fiscal capacity*⁵⁷, formulades sobre tot a

⁵⁷ Vid., entre altres, Allard et al. (2013), Bernoth-Engler (2013A i B), Enderlein et al. (2012 i 2013), Engler-Voigts (2013), Pisani-Ferry et al. (2013) i Schwarzer (2013). També es pot consultar el *Policy Brief* publicat per EuropeG (2015) sobre aquesta matèria.

partir de la carta dels quatre presidents de 2012, que es pronunciava clarament a favor d'aquesta opció⁵⁸.

c) En tercer lloc, materialitzar políticament totes aquestes reformes, modificant la arquitectura institucional de la UE. Això hauria de comportar establir de manera nítida que l'horitzó cap el qual s'avança és la creació d'un govern democràtic europeu. Com s'ha subratllat abans en parlar del moment hamiltonià, el pas decisiu és la formulació d'un disseny global de conjunt, encara que el ritme per assolir l'objectiu final hagi de ser inevitablement gradual.

4. El NGEU és una aposta majúscula. Si surt bé (implementació àgil, bons projectes, resultats acceptablement positius) suposarà una empenta important per al procés d'integració política i tindrà uns efectes econòmics altament beneficiosos. Però això exigeix una fiscalització rigorosa dels recursos destinats als diferents països i deixar endarrere algunes pràctiques tradicionals, com la de la perdigonada (és a dir, la fragmentació, per tal d'accontentar tothom, en innombrables projectes d'interès dubtós) o la de atendre abans els interessos polítics o dels grups econòmics propers al poder, que no l'interès general⁵⁹. Certament, aquests perills són en molt bona part la conseqüència directa de la fórmula escollida, potser de manera inevitable, per distribuir els recursos per països, en lloc de gestionar-los directament des de la CE, mitjançant projectes i programes europeus.

Ara bé, si l'aposta surt malament (és a dir, succeeix el que acabem de dir que caldria evitar), i els fons van diluint-se en projectes dels quals ningú no se'n recordarà al cap d'uns pocs anys, aleshores aquesta iniciativa haurà servit per poc, serà una ocasió perduda i serà difícil, per bastants anys, intentar operacions d'integració política d'una certa envergadura. Tampoc no s'ensorrarà el món, probablement, la UE n'ha vist de tots colors i els interessos en joc perquè no es trenqui són molt grans. Però la pèrdua de confiança entre els seus socis serà molt gran i tot plegat contribuirà a l'empantanegament del procés (un cop més).

⁵⁸ Van Rompuy et al. (2012).

⁵⁹ Pisani-Ferry (2020C) es refereix de forma bastant clara a aquesta qüestió: "el diner caigut del cel pot ser tant una benedicció com una maledicció. Si es gasta bé pot posar fi a atzucacs polítics i impulsar una revitalització econòmica. Però si es distribueix indiscriminadament pot incentivar la *state-capture* i el clientelisme polític".

Referències

Allard, Céline; Brooks, Petya Koeva; Bluedorn, John C.; Bornhorst, Fabian; Christopherson, Katharine; Ohnsorge, Franziska; Poghosyan, Tigran; i an IMF Staff Team (2013), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", *IMF Staff Discussion Note*, setembre.

Anderson, Julia; Bergamini, Enrico; Brekermans, Sybrand; Aliénor, Cameron; Darvas, Zsolt; Domínguez Jiménez, Marta; Lenaerts, Klaus; Midoes, Catarina (2020), "The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus", Bruegel datasets, Update: 5 de novembre.

Arnold, Martin i Stubbington, Tommy (2020A), "Lagarde trigger investor jitters as ECB launches virus response", *Financial Times*, 13 de març 2020.

--- (2020B), "German court calls on ECB to justify bond-buying programme", *Financial Times*, 5 de maig 2020.

Arnold, Martin (2020A), "Christine Lagarde apologises for botched communication of ECB strategy", *Financial Times*, 15 de març 2020.

--- (2020B), "Christine Lagarde says is 'undeterred' by German court challenge", *Financial Times*, 7 de maig 2020.

Arnold, Marti; Chazan, Guy; Fleming, Sam (2020), "How can Europe solve the crisis created by the Germany's highest court?", *Financial Times*, 12 de maig 2020.

Auerbach, Alan i Gorodnichenko, Yuriy (2011), "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", June 2011 (*American Journal-Economic Policy*, Vol. 4, 2012, pp.1-27).

Batini, Nicoletta; Callegari, Giovanni; Melina, Giovanni (2012), "Successful Austerity in the United States, Europe and Japan", *IMF Working Paper*, WP/12/190, International Monetary Fund, juliol 2012.

Bernoth, Kerstin i Engler, Philipp (2013A), "A Transfer Mechanism as a Stabilization Tool in the EMU", *DIW Economic Bulletin*, 1.2013, pp. 3-8.

--- (2013B), "A Transfer Mechanism as a Stabilization Tool in the EMU", *Minsky Conference on "The Eurozone Crisis, Greece, and the Experience of Austerity"*, Berlin, 9 de novembre 2013.

Blanchard, Olivier i Leigh, Daniel (2012), "Are We Underestimating Short-Term Fiscal Multipliers?", *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, International Monetary Fund, Washington, octubre, 2012.

--- (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", Working Paper 18779, *NBER Working Paper Series*, febrer 2013.

Blinder, Alan (2016), "Fiscal Policy Reconsidered", *Policy Proposal 2016-05*, The Hamilton Project, Brookings, maig 2016.

Bordo, Michael; Markiewicz, Agnieszka; Jonung, Lars (2011), "A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History", Working Paper 17380, *NBER Working Paper Series*.

Brunsdon, Jim i Fleming, Sam (2020), "EU divisions laid bare by 'frugal four' recovery proposal", *Financial Times*, 24 de maig 2020.

Calhoun, George (2020), "Europe's Hamiltonian Moment – What Is It Really?", *Forbes*, 26 de maig.

Camous, Antoine i Claeys, Grégoire (2020), "The evolution of European economic institutions during the COVID-19 crisis", *European Policy Analysis*, pp. 1-14.

CE (2020A), "Coordinated economic response to the COVID-19 outbreak", Communication, Brussel·les, 13.3.2020.

--- (2020B), "Coordinated economic response to the COVID-19 outbreak (Annexes)", Communication, Brussel·les, 13.3.2020.

--- (2020C), "COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus". 13 de març 2020.

--- (2020D), "State aid: Commission adopts Temporary Framework to enable Member States to further support the economy in the COVID-19 outbreak". 19 de març 2020.

--- (2020E), "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak", Communication, Brussel·les, 19.03.2020.

--- (2020F), "Coronavirus: Commission proposes to activate fiscal framework's general escape clause to respond to pandemic". 20 de març 2020

--- (2020G), "EU Coronavirus response", març 2020.

--- (2020H), "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", Communication, Brussel·les, 27.5.2020.

--- (2020I), "Identifying Europe's recovery needs", Commission Staff Working Document, Brussel·les, 27.5.2020.

--- (2020J), "Financing the Recovery plan for Europe", 27 de maig 2020.

--- (2020K), "Proposal for a Regulation establishing a Recovery and Resilience Facility", Brussel·les, 28.5.2020.

--- (2020L), "Proposal for a Regulation establishing a Recovery and Resilience Facility (Annexes)", Brussel·les, 2.6.2020.

--- (2020M), "Recovery plan for Europe"; "Recovery and Resilience Facility"; "REACT-EU allocations 2021 2"; "Just Transition Fund allocations 05.11 v2".

--- (2020N), "Annual Sustainable Growth Strategy 2021", Communication, Brussel·les, 17.9.2020.

--- (2020P), "Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans", Commission Staff Working Document, Brussel·les, 17.9.2020.

--- (2020Q), "Commission disburses €8.5 billion under SURE to five Member States". 1 de decembre 2020.

CJEU (2020), "Press release following the judgement of the German Constitutional Court of 5 May 2020", Court of Justice of the European Union, Luxemburg, 8 de maig 2020.

Darvas, Zsolt, (2020A), "The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution", Blog Post, Bruegel, 17 de juny, 2020.

--- (2020B) "Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?", Blog Post, Bruegel, 23 de juliol, 2020.

--- (2020C), "Will the European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery fund?", Blog Post, Bruegel, 24 de setembre, 2020.

--- (2020D), "Next generation EU payments across countries and years", Blog Post, Bruegel, 12 de novembre, 2020.

ECB (2020A), "Monetary policy decisions", 12 de març 2020.

--- (2020B), "ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)", 18 de març 2020.

--- (2020C), "Pandemic emergency purchase program (PEPP)".

--- (2020D), "Monetary policy decisions", 4 de juny 2020.

--- (2020E), "Monetary policy decisions", 10 de desembre 2020.

EEA (2020A), "EU ETS Data Download", European Environment Agency.

--- (2020B), "EU European Trading System (ETS) data viewer", European Environment Agency.

<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

<https://www.eea.europa.eu/themes/climate/faq/what-is-the-eu-emission-trading-scheme>

Enderlein (2020), Thread, 18 de maig 2020.

Enderlein e.a. (2012), "Completing the Euro (A roadmap towards fiscal union in Europe)", *Notre Europe* (Grupo Tommaso Padoa-Schioppa, integrat per H. Enderlein; P. Bofinger; L. Boone, P. de Grauwe, J.C. Piris; J.Pisany-Ferry, M.J. Rodrigues, A.Sapir, A. Vitorino).

Enderlein, Henrik; Guttenberg, Lucas; Spiess, Jann (2013), "Blueprint for a Cyclical shock insurance in the Euro area", *Notre Europe (Studies&Reports)*, setembre.

Engler, Philipp i Voigts, Simon (2013), "A Transfer Mechanism for a Monetary Union", *SFB 649 Discussion Paper* 2013-013, Humboldt Universität, Berlin.

Eurogroup (2020), "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic", 9 d'abril 2020.

EuropeG (2012), "Avança realment la Unió Europea cap a una Unió Fiscal?", *Policy Brief núm. 3*, desembre 2012.

--- (2015), "La creació de mecanismes d'estabilització macroeconòmica a la zona euro", *Policy Brief núm. 7*, octubre 2015.

Federal Constitutional Court (2020A) Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, 5 de maig de 2020.

Federal Constitutional Court (2020B), "ECB decisions on the Public Sector Purchase Program exceed EU competences" press release núm. 31, 5 de maig.

Fleming, Sam; Mallet, Victor; Chazan, Guy (2020), "Germany and France unite in call for €500 bn Europe recovery fund", *Financial Times*, 18 de maig 2020.

Fleming, Sam i Brunnsden, Jim (2020), "Merkel and Macron make a bold bid to unlock recovery fund", *Financial Times*, 19 de maig 2020.

Financial Times (Editorial Board) (2020), "Franco-German Rescue Plan is a big step forward", *Financial Times*, 19 de maig 2020.

Frieden, Jeffry (2016), "Lessons for the euro from early American monetary and financial history", *Bruegel essay and lecture series*.

Frugal Four (2020), "Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery".

Fuest, Clemens i Pisani-Ferry, Jean (2020), "Financing the European Union: new context, new responses", *Policy Contribution*, Issue nº 16, Setembre 2020, Bruegel.

Furman, Jason (2018), "The Fiscal Response to the Great Recession: Steps Taken, Paths Rejected, and Lessons for Next Time", Brookings, Setembre 2018.

Giovannini, Alessandro; Hauptmeier, Sebastian; Leiner-Killinger, Nadine; Valenta, Vilém (2020), ""The fiscal implications of UE's recovery Package", *ECB Economic Bulletin*, Issue 6/2020.

Govern Federal (RFA) (2020A), "A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis", Pressemitteilung, 18 de maig 2020.

Govern Federal (RFA) (2020B), "Overcoming the crisis united and emerging from it stronger", Statement on the videoconference, 18 de maig 2020.

Hall, Ben i Arnold, Martin (2020), "German court ruling casts doubt on European monetary policy", *Financial Times*, 6 de maig 2020.

Heikkilä, Melissa i Von der Burchard, Hans, "'Frugal four' propose 'loans for loans' approach to EU coronavirus recovery fund", *Politico*, 6/6/2020.

Henning, C.Randall; Kessler, Martin (2012), "Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union", *Bruegel essay and lecture series*.

House, Christopher; Proebsting, Christian; Tesar, Linda (2017), "Austerity in the Aftermath of the Great Recession", Working Paper 23147, *NBER Working Paper Series*, febrer 2017.

Huidrom, Raju; Kose, M. Ayhan; Lim, Jamus.; Ohnsorge, Franziska (2016), "Do Fiscal Multipliers Depend on Fiscal Positions?", *Policy Research Working Paper 7724*, juny 2016, World Bank Group.

Iakova, Dora; Kammer, Alfred; Roaf, James (2020), "How to Meet the European Union's Ambitious Climate Mitigation Goals", *IMFblog*, 24 de setembre, 2020.

IMF (2020A), "Policies for the Recovery", *Fiscal Monitor*, octubre 2020.

--- (2020B), "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic", IMF Fiscal Affairs Department, gener 2021.

Kaletsky, Anatole (2020), "Europe's Hamiltonian Moment", *Project Syndicate*, 21 de maig, 2020.

Kirkegaard, Jacob Funk (2020), "Europe is at last channelling Alexander Hamilton", Peterson Institute for International Economics, 23 de març, 2020.

Lagarde, Christine (2020), entrevista a *Le Monde*, 19 d'octubre.

Mallet, Victor, Chazan, Guy; Fleming, Sam (2020), "The chain of events that led to Germany's change over Europe's recovery fund", *Financial Times*, 22 de maig.

Pisani-Ferry, Jean; Vihriälä, Erkki; Wolff, Guntram B. (2013), "Options for a Euro-area Fiscal Capacity", *Bruegel Policy Brief*, Issue 2013/01, gener.

Pisani-Ferry, Jean (2020A), "Europe's Recovery Gamble", *Project Syndicate*, 25 de setembre.

--- (2020B), "Europe Union Recovery Funds: strings attached, but not tied up in knots", *Policy Contribution*, Issue nº 19, octubre, Bruegel.

--- (2020C), "The EU That Can't Say No", *Project Syndicate*, 29 de desembre.

Tooze, Adam (2021), "Europe's 'long-Covid' economic frailty", *Project Syndicate*, 25 de gener.

UE (2020A), "Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020)-Conclusions", European Council, Brussel·les, 21 de juliol.

UE (2020B), "EU Emissions Trading System (EU TS)".

Sargent, Thomas J. (2011), *United States then, Europe now*, Nobel prize lecture, Estocolm.

Schwarzer, Daniela (2013), "A solidarity instrument as a nucleus for a fiscal capacity", Workshop "On the Road to a European Fiscal Federalism", FES, Berlin, 11 de novembre 2013.

Xifré, Ramon (2020), "El plan NGEU en España: retos estructurales y revisión de propuestas", *Cuadernos de información económica*, FUNCAS, novembre/desembre, pp. 11-20.

Van Rompuy, Herman; Barroso, José Manuel; Juncker, Jean-Claude; Draghi, Mario (2012), "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", 5 de desembre.

Weeks, John (2020), "A 'Hamiltonian moment' for Europe", *Social Europe*, 14 de juliol.

Whimster, Sam (2020), "What is a Hamilton moment?", *The Federal Trust*, 10 de juny.

Whimster, Sam; Lloyd, Michael; Bojkova, Viara (2018), *Federal Central Banks: A Comparison of the US Federal Reserve Bank and The European Central Bank*, Forumpress.

EuropeG està integrat per Antoni Castells i Josep Oliver (codirectors), Emilio Ontiveros, Martí Parellada i Gemma García (coordinadora).

EuropeG

Parc Científic de Barcelona
Baldri i Reixac, 4
08028 Barcelona
Tel. 934 033 723
www.europeg.com



Amb el suport de:

