La Europa que viene: los retos de la nueva legislatura

Josep Borrell Fontelles

Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España

El mandato del 26 de mayo: por una UE más política y que provea bienes públicos

El pasado 26 de mayo los europeos expresamos en las urnas que queremos Europa dando un mandato a los líderes europeos para los próximos cinco años. El aumento de la participación, particularmente entre los jóvenes, y el freno a las opciones extremas (de derecha e izquierda) demuestra que los ciudadanos han entendido la importancia de la UE y que esta no se hace sola y requiere su implicación.

El aumento de la participación es, en parte, resultado de la cada vez mayor convicción de la necesidad de actuar juntos para preservar lo que nos une como europeos: el modelo de civilización que mejor conjuga prosperidad económica, democracia y bienestar social.

Pero los ciudadanos no nos han dado un cheque en blanco. La emergencia de una conciencia europea requiere que la Unión responda con una Comisión más política. No podemos pedirles a los ciudadanos que vayan a votar para elegir entre varias prioridades políticas para después decirles que la Comisión es un ente tecnocrático que aplica las mismas políticas independientemente del resultado de las elecciones.

Tres retos para la nueva legislatura

Durante los próximos cinco años la UE debe ofrecer a sus ciudadanos "bienes públicos" que solo podemos alcanzar cooperando a nivel europeo: un aire puro, luchar contra el terrorismo o la estabilidad financiera. Si no lo consigue, la UE perderá relevancia y legitimidad.

Esto debe traducirse en 3 iniciativas: 1) Completar la Unión Económica y Monetaria, 2) un Pacto Empleo por el Clima, y 3) reforzar el papel de la UE en el mundo.

1. Completar la Unión Económica y Monetaria

En una unión monetaria que carezca de integración política y fiscal pierden eficacia los instrumentos estabilizadores tradicionales (política monetaria y fiscal) para hacer frente a shocks que afecten especialmente a un Estado miembro.

Los gobiernos no pueden gestionar autónomamente la deuda soberana cuando no ejercen el control sobre su propia moneda. La falta de un pilar fiscal hace que la disciplina presupuestaria sea el único instrumento disponible de política fiscal.

Uno de los grandes retos de futuro de la próxima Comisión será completar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria (UEM) con un pilar fiscal y dotarla de capacidad de respuesta frente a nuevas crisis. Para ello, deberá superar algunos de los elementos paradigmáticos sobre los que se ha basado la política económica en la UE, en particular revisar las reglas fiscales del euro mediante cambios formales (mayor simplificación y flexibilización) o mediante una interpretación "más flexible" del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En su reciente discurso en Sintra, Draghi alertó que ignorar las debilidades institucionales de la UEM puede llevar a poner en peligro lo conseguido. Para evitarlo, propuso pasar de una política fiscal basada en reglas a institucionalizar una capacidad fiscal[1].

Hasta ahora, la función de estabilización la ha llevado a cabo el BCE con su política de flexibilidad cuantitativa (*Quantitative Easing*) y las operaciones de compra de deuda y otros activos (SMP, *OMT y APP*[2]).

Como consecuencia de las rebajas de tipos de interés del BCE, los intereses pagados por los hogares han pasado de 40.000 millones en 2008 a 4.300 millones en 2018. Sin embargo, con los tipos de interés actuales, el margen de maniobra del BCE es muy reducido. Es necesario coordinar las políticas monetaria y fiscal. En el contexto actual de "estancamiento secular", la política fiscal debe complementar la política monetaria.

Existen varias respuestas ante la necesaria creación de una unión fiscal: desde la ampliación del presupuesto de la UE mediante nuevos recursos propios a la creación de un seguro de desempleo europeo. La que cuenta con más apoyo entre los expertos es la creación de un *rainy day fund*, es decir, un fondo de transferencias entre países de carácter estabilizador y adaptado a las fases del ciclo.

Otra posibilidad sería adoptar la "regla de oro" que sugirió Delors en su día, es decir, detraer del cómputo del déficit las inversiones públicas productivas. Desde 2007 la inversión pública en la UE ha disminuido un 0,8%.

2. Un Pacto Empleo por el Clima

Un Pacto Empleo por el Clima respondería a las expectativas de los jóvenes (*Fridays for future*) y permitiría relanzar la integración europea. La transición ecológica, que es fundamentalmente una transición energética a una economía sin carbono, será el mayor reto de la política económica y fiscal. Europa debe liderarla.

La transición ecológica no saldrá gratis. Tendrá costes en términos de inversión y de redistribución de la renta, de manera que tendrá costes a corto plazo antes de generar beneficios a largo plazo. Los segmentos más vulnerables de la sociedad serán los principales perjudicados, puesto que suelen trabajar en sectores más intensivos en carbono, y el consumo de energía supone la mayor parte de sus ingresos.

De una manera u otra tendremos que pagar por el carbono que hasta ahora hemos consumido gratis. El precio actual de la tonelada de carbono es de 25 euros

1 Draghi, Mario. (2019). "Twenty years of ECB's monetary policy" en *ECB forum on central banking*.
2 Security Market Program (SMP), Outright Monetary Transactions (OMT) y Asset Purchase Program (APP).

para las grandes empresas y 50 para los conductores. Pero su precio real, con una tasa de actualización que tuviera en cuenta los efectos a largo plazo de no actuar ante el cambio climático, sería de entre 250 y 550 euros por tonelada de carbono. Para poner esta magnitud en perspectiva, los chalecos amarillos salieron a la calle ante una tasa al carbono de 55 euros por tonelada.

Y es que el precio de la transición ecológica no puede recaer sobre los más desfavorecidos, como ha pasado en Francia. No podemos pedir a quien se preocupa por llegar a fin de mes que se preocupe por el fin del mundo.

La transición ecológica ofrece una ventana de oportunidad para la armonización fiscal y para políticas de crecimiento. Es posible y fundamental financiar esta de manera justa. Debemos desarrollar un sistema fiscal europeo acorde con los nuevos retos y aprovechar que los tipos de interés en Europa son muy bajos, al igual que la inflación, para invertir en la transición energética.

El Pacto Empleo por el Clima necesitará entre 200.000 millones de euros (estimación de la Comisión Europea) y un billón de euros anuales (estimación del Tribunal de Cuentas de la UE).

Podemos financiarlo mediante dos instrumentos:

– Un banco climático, que daría préstamos aprovechando los bajos tipos de interés, y

– subvenciones directas financiadas con nuevos recursos fiscales europeos que graven a las grandes empresas digitales y las emisiones de CO2, incluyendo un impuesto de ajuste en frontera para terceros países que no respeten el Acuerdo de París.

Benjamin Franklin, uno de los padres fundadores de EEUU, dijo que "en este mundo nada es seguro, excepto la muerte y los impuestos". En el mundo globalizado de hoy alguno le diría a Franklin que ni siquiera pagar impuestos es seguro. Muchos de los gigantes de internet escapan a ellos mediante ingeniería fiscal. Debemos asegurarnos de que las grandes empresas pagan sus impuestos en el país donde obtienen sus beneficios.

Con este plan, podríamos disponer de hasta 400.000 millones de euros anuales para invertir en energías renovables, economía circular, bio-industrias y eficiencia energética, generando unos cinco millones de empleos de calidad en Europa en los próximos años.

Convirtamos la crisis climática en una oportunidad: salvar el planeta y aumentar el crecimiento sostenible creando millones de nuevos empleos.

Fuimos capaces de liderar y controlar las tecnologías del pasado, como el acero, pero no las del futuro, como el 5G. El futuro no espera. En 1950 los europeos pusimos en común el carbón y el acero. En 2050 debemos conseguir que nuestros hijos y nietos puedan vivir en una economía baja en carbono. Hagamos de ello el próximo *leitmotiv* para impulsar la construcción europea.

3. Reforzar el papel de la UE en el mundo

Las grandes potencias continentales dominan la globalización por su peso demográfico y potencial productivo y tecnológico, como China, India, Estados Unidos, Rusia o Brasil. Y también por su fuerza militar.

La única forma de sobrevivir en este mundo de gigantes es unirnos para ser más fuertes juntos y ser un actor de la globalización. Casi nada podremos hacer solos. Casi todo tendremos que hacerlo juntos.

En 2030 África tendrá 2.500 millones de personas, cinco veces más que nosotros. ¿Alguien puede imaginar que cualquier país europeo podrá pesar en un mundo dominado por potencias continentales?

En el mundo que viene, en el que ya está aquí, el tamaño importa. Decía Spaak, el padre del mercado común, que se afirma que en Europa hay países grandes y pequeños. Y él contestaba que todos eran pequeños, solo que algunos no se habían enterado. ¿Puede Alemania, con sus ochenta millones de habitantes, competir con los 1.300 de China, que son los que tendrá India en pocos años?

La europea Airbus ha conseguido ganar el contencioso a la empresa norteamericana Boeing en el tribunal de la Organización Mundial del Comercio. La UE ha impuesto varias multas a Google y Apple por competencia desleal y evasión de impuestos. ¿Podríamos hacer esto solos desde España, Alemania o Francia? ¿Podríamos haber sacado las tropas de Irak sin el escudo del euro? ¿Qué le habría pasado a la peseta? ¿Cómo podemos tener una relación con China equilibrada si no es como europeos?

La UE es una enorme fuerza de estabilización mundial. La UE es un enorme instrumento de regulación de la globalización. No podemos prescindir de ella. Europa tiene que unirse más para ser más fuerte y ser un actor de la globalización, solo así será capaz de dar respuesta a los problemas que van desde los flujos migratorios a los retos de la economía digital, de la protección de los ciudadanos en una globalización caótica a la de la seguridad en una era estratégica inestable.

Necesitamos capacidades europeas para rechazar amenazas híbridas como los ciberataques y las *fake news* que propagan movimientos anti-europeos aliados de potencias extranjeras.

Recordad: no estamos cediendo soberanía, sino compartiéndola para contar más en el mundo, para ser más eficaces en la solución de los problemas que desbordan el ámbito de los Estados. Se trata de un co-gobierno. De poco o nada sirve la soberanía formal en la era de la mundialización.

Conclusión

Hasta ahora los europeos pensaban que la Europa que los beneficiaba la hacían los diplomáticos, los técnicos, los gobiernos, y que les bastaba con aplaudir de vez en cuando. Esto ya no es así. Europa no se hace sola. Europa no se hará si los europeos no la quieren, si los europeos no exigen a sus gobiernos y a sus eurodiputados. Por eso os pido que os impliquéis en la construcción europea. Porque, a pesar de todas sus carencias, la historia de la UE es la historia de un éxito político extraordinario. Si Europa no existiera habría, que inventarla. ■