

Víctor Burguete

*Investigador sènior, CIDOB
@BurgueteVidal*

Les properes eleccions europees tindran un impacte decisiu sobre la capacitat econòmica de la Unió Europea (UE) en la dècada vinent. El resultat dels comicis determinarà l'equilibri de forces de l'arc parlamentari europeu en el qual recolzarà la legislació que proposi la propera Comissió Europea (CE), que tindrà com una de les seves màximes prioritats la preparació del nou marc financer pluriennal (MFP). A més, la CE també té un paper fonamental a l'hora de supervisar la governança econòmica i el compliment de les regles fiscals.

A la Unió Europea, el cicle pressupostari (7 anys) i el polític (5 anys) no coincideixen, per la qual cosa el proper executiu comunitari, el mandat del qual abastarà el període 2024-2029, serà l'encarregat d'executar el que queda del pressupost actual (MFP 2021-2027) i de dissenyar el següent (MFP 2028-2035). El treball pressupostari de la pròxima Comissió haurà de començar immediatament després de ser triada per poder presentar el paquet del marc financer pluriennal a mitjans del 2025 per al seu debat interinstitucional. La discussió dura, habitualment, entre any i mig i dos anys, per la qual cosa el nou el marc regulador s'hauria d'acceptar, a tot estirar, a mitjans del 2027 per poder implementar-se a partir del 2028.

Els elements més importants de l'MFP són el Reglament, que fixa el límit de despesa de la UE, i la Decisió sobre els recursos propis, que defineix la procedència dels ingressos de la UE. El Reglament s'aprova per unanimitat del Consell, mentre que el Parlament Europeu pot aprovar o rebutjar la posició del Consell, però no modificar-la. La Decisió sobre els recursos propis, per la seva banda, exigeix la unanimitat del Consell, un dictamen del Parlament, i la ratificació de tots els estats membres d'acord amb els seus requisits constitucionals abans de la seva entrada en vigor.

Desafiaments pressupostaris

La fixació dels ingressos i les despeses de la UE és una fita importantíssima, perquè una vegada establerts és molt complicat, políticament, fer-hi modificacions substantives. De manera excepcional, a la [revisió intermèdia de l'MFP 2021-2027](#) el pressupost es va reforçar amb 64.600 milions d'euros (MEUR), gairebé un 9% addicional sobre el pressupost 2024-2027, dels quals 10.600 MEUR van provenir de pro-

El pressupost de la UE s'ha mantingut en l'1% del PIB de la Unió des de finals dels anys vuitanta i és clarament insuficient per fer front a emergències i sostenir les noves prioritats polítiques de la UE.

grames existents i, la resta, dels pressupostos nacionals dels estats membres. D'aquest increment, 50.000 milions MEUR van ser per al Mecanisme per a Ucraïna, i la resta per a altres prioritats com les tecnologies estratègiques i la migració. Atès que la decisió ha de ser unànime, l'acord només va ser possible un cop superat el veto que va emetre Hongria en una primera votació.

Aquesta falta de flexibilitat pressupostària es va poder defugir, tanmateix, durant la pandèmia perquè la COVID-19 va arribar a principis del 2020 just abans d'aprovar-se l'MFP 2021-2027. Això va permetre crear un mecanisme extraordinari, els fons Next Generation EU (NGEU), que va ampliar el pressupost comunitari en un 66%. Tot i així, els fons NGEU es van aprovar per considerar-se una circumstància extraordinària¹ i amb el compromís que no es repetiria en el futur. Per assegurar-se'n, i per evitar augmentar les aportacions dels eraris nacionals al pressupost europeu durant la crisi, es va recórrer a l'emissió de deute, el reemborsament del qual començarà durant l'any 2028 amb el nou MFP i s'allargarà fins al 2058.

El pressupost de la UE s'ha mantingut en l'1% del PIB de la Unió des de finals dels anys vuitanta i és clarament insuficient per fer front a emergències² i sostenir les noves prioritats polítiques de la UE, entre les quals destaquen la transició ecològica, la defensa i la política industrial. Segons Mario Draghi, expresident del Banc Central Europeu, la UE necessita una inversió de 500.000 milions d'euros l'any per mantenir-se en la carrera tecnològica i digital amb els Estats Units i la Xina, un terç dels quals haurien de procedir de fons públics i idealment europeus per evitar una guerra de subsidis entre estats membres. És a dir, segons Draghi, les institucions europees haurien d'invertir l'equivalent al pressupost anual de la UE només per mantenir-se en la competició estratègica entre potències.

Respecte a l'assistència financera a Ucraïna, el Ministeri de Finances ucraïnès va estimar que, només l'any 2024, el país necessita prop de 34.000 milions d'euros en contribucions externes per mantenir l'economia amb un petit dèficit. Això equival a gairebé el 20% del pressupost europeu per a enguany, cosa que mostra el majúscul repte que la UE tindrà per fer costat a Ucraïna de manera col·lectiva si els Estats Units redueixen dràsticament el seu suport financer. Aquesta xifra és pròxima al 0,25% del PIB de la UE que Estònia ha proposat que els països europeus destinin a Ucraïna. A més de trobar finançament per a aquestes dues grans prioritats, la UE haurà d'afrontar altres reptes com el reemborsament del deute dels fons NGEU i la dotació pressupostària de la seva política migratòria.

Com obtenir més recursos?

Si vol ser creïble en relació amb els seus compromisos, la UE haurà de donar suport financer a les seves noves prioritats en el nou MFP. A aquest efecte, les principals opcions de les quals disposa són: o bé incrementar els ingressos mitjançant l'augment de les aportacions dels estats membres, recórrer a l'endeutament comú, o augmentar els recursos propis de la UE, ja que la Unió no pot incórrer en dèficit; o bé retallar altres partides de despesa.

1. La COVID-19 va ser considerada un xoc exogen i imprevist que va impactar asimètricament en els estats membres als quals no es podia atribuir mala gestió. Amb la creació dels NGEU no es van mutualitzar deutes preexistents i no es va considerar que els fons europeus causessin mal moral (incentius per a una menor responsabilitat fiscal).
2. Addicionalment, la CE només pot demanar als estats membres fins al 0,3% de la seva renda nacional bruta (GNI, per les seves sigles en anglès) per fer front a imprevistos econòmics, geopolítics, sanitaris o de qualsevol altra índole. Aquesta quantia és la diferència entre el màxim que, de manera excepcional, els estats poden contribuir a l'MFP 21-27 (2% del GNI), els compromisos de despeses previstes al pressupost (1,1% del GNI) i el 0,6% reservat per sostenir l'augment de l'endeutament de la UE pels fons NGEU.

A la Unió Europea, les preferències de les formacions polítiques per les diferents opcions s'alineen més en funció del país de procedència que de la seva afiliació a un grup polític determinat. Així, els partits situats a la dreta de l'espectre polític al centre i el nord d'Europa són, en línies generals, contraris a augmentar la despesa de la Unió, mentre que aquestes mateixes formacions a la zona del sud estan més a favor d'augmentar la capacitat financera de la UE, tal com es va demostrar a les negociacions dels fons NGEU. En temes pressupostaris, els estats membres tenen un pes polític més determinant que el Parlament Europeu perquè les seves aportacions són la principal font de finançament del pressupost comunitari i tenen dret de veto.

Encara que sigui l'opció preferida per molts governs, el marge per reassignar despesa és estret. Les principals partides dels pressupostos europeus són la política agrària comuna (PAC) i els fons de cohesió. La PAC ha passat de suposar més del 60% de l'MFP als anys vuitanta a **gairebé el 30% actualment**. D'acord amb les recents protestes del camp europeu i la rapidesa amb la qual forces polítiques de diferent signe s'han avingut a dur a terme concessions, com ara modificar la PAC³ o reintroduir restriccions a la importació de productes agrícoles ucraïnesos, la política agrària com a mecanisme d'ajust sembla tenir poc recorregut en futures negociacions pressupostàries. D'altra banda, el **Parlament Europeu** i els **països del sud i l'est d'Europa** defensen mantenir els fons de cohesió (que suposen gairebé un altre 30% del pressupost actual) com a principal eina per reduir les disparitats econòmiques i socials entre regions. A més, la futura ampliació de la UE amb vuit nous països amb indicadors econòmics i socials molt per sota de la mitjana europea comportarà reajustaments importants en els beneficiaris dels fons de cohesió. I, com va demostrar la revisió intermèdia de l'MFP 2021-2027, el marge de reajustament de la resta de partides per alliberar fons és escàs.

La principal alternativa seria que els estats membres augmentessin les seves contribucions a la UE, però aquests són reticents, en part, pel desafiament fiscal que afronten a escala domèstica. Enguany es reactivaran les **regles fiscals** incloses al Pacte de Seguretat i Creixement, per la qual cosa els governs es veuran pressionats per reduir la despesa i les inversions. I tot això ha d'ocórrer en un context en el qual l'envelliment de la població erosiona els marcs impositius europeus, fortament orientats a taxar el treball, i la transició ecològica i digital contrau les bases tributàries tradicionals (Informe sobre prospectiva estratègica de 2023). A més, els països han d'acomodar la seva major despesa en altres partides com ara defensa. Diversos governs, com els de Dinamarca, Suècia, els Països Baixos o Àustria, s'han mostrat taxatius en què, excepte per ajudar financerament a Ucraïna, les noves prioritats s'han de finançar mitjançant la retallada de despesa d'altres partides.

Una altra opció passaria per llançar una emissió de deute conjunt, similar a la que es va efectuar amb els NGEU, tal com han proposat Estònia, França i Polònia per fer front a les inversions militars⁴. Tanmateix, diversos països, i especialment Alemanya, s'oposen a augmentar l'endeutament comú. Aquesta oposició és especialment vehement per part del seu ministre d'Economia, Christian Lindner, que pertany al Partit Democràtic Liberal (FDP), així com per part dels conservadors de la CDU. En aquest sentit és necessari tenir en compte que Alemanya té un **fre a l'increment de deute** del 0,35% fixat a la Constitució i que, a finals del 2023, el

En temes pressupostaris, els estats membres tenen un pes polític més determinant que el Parlament Europeu perquè les seves aportacions són la principal font de finançament del pressupost comunitari i tenen dret de veto.

3. Les mesures inclouen, per als agricultors que reben subvencions de la PAC, l'eliminació del requisit de reservar part de les terres per a la biodiversitat, minimitzar el cultiu i rotar els cultius entre estacions per evitar la pèrdua de nutrients.
4. Estònia ha proposat la creació d'un fons europeu de 100.000 milions d'euros.

En absència de mecanismes comunitaris reforçats, les diferències entre la capacitat fiscal dels països seran més evidents, i augmentaran les divergències entre estats membres. La UE difícilment podrà estar a l'altura dels seus compromisos internacionals i ambicions geopolítiques.

Tribunal Constitucional alemany va considerar il·legal la reassignació del deute no utilitzat durant la pandèmia per constituir un fons per al clima i la modernització la seva indústria. Alemanya, el més gran contribuïdor a l'erari comunitari, difícilment adoptarà una posició financera més laxa a escala europea quan en l'àmbit domèstic té limitat l'endeutament i pateix problemes pressupostaris.

Finalment, hi hauria l'opció d'incrementar els recursos propis de la UE. El debat entre la Comissió Europea, el Parlament Europeu i els estats membres és recurrent, amb els dos primers a favor de fer el pressupost europeu més independent dels estats membres, i els estats, temorosos de perdre fonts de recaptació. Al juny del 2023, la CE va proposar ampliar els ingressos propis actuals procedents dels drets de duanes, una petita part dels ingressos per impost al valor afegit, i una taxa sobre els residus d'envasos de plàstic no reciclats, amb el desviament al pressupost de la UE del 30% dels ingressos del comerç d'emissions (MTS), el 75% dels ingressos del nou mecanisme d'ajust en frontera per carboni (CBAM), i el 0,5% de la base teòrica de beneficis de les empreses de la UE. Atès que els canvis impositius requereixen unanimitat, la Comissió advoca per introduir «taxes» o «mecanismes» com a fonts de recaptació.

Si bé existeixen altres fonts de finançament, el seu potencial és limitat. Per exemple, el **Fons Europeu de Suport a la Pau**, que es finança fora del pressupost de la UE, ha estat ampliat fins als 17.000 MEUR per articular-ne 11.000 en suport militar a Ucraïna i mantenir les altres deu operacions militars en les quals la UE està involucrada. Però aquest fons només suposa una petita fracció dels **143.000 MEUR que la UE i els estats membres han destinat a ajudar Ucraïna** els darrers anys. Aquesta contribució hauria estat impossible sense la col·laboració directa dels estats membres, ja que equival a més del 80% del pressupost anual de la UE. Ateses aquestes magnituds, el **possible acord** per utilitzar 3.000 MEUR procedents dels interessos dels fons congelats a Rússia per armar Kíev pot ser un pas necessari, però representa una gota d'aigua en un oceà i existeixen importants consideracions legals i monetàries per no usar els 191.000 MEUR d'actius russos bloquejats, tal com ha manifestat el **Banc Central Europeu**. Aquestes dificultats de finançament han augmentat també la pressió perquè el Banc Europeu d'Inversions (BEI) s'obri a finançar projectes relacionats amb la seguretat i ajudi a mobilitzar capital privat en la inversió en defensa.

La solució? Avançar de manera conjunta o per separat

En absència de mecanismes comunitaris reforçats, les diferències entre la capacitat fiscal dels països seran més evidents, i augmentaran les divergències entre estats membres. La UE difícilment podrà estar a l'altura dels seus compromisos internacionals i ambicions geopolítiques. Les disparitats seran notables pel que fa a la despesa en defensa en funció de la percepció del risc dels països, i les tensions entre política industrial i política de la competència seran més fortes, la qual cosa perjudicarà el mercat únic i la competitivitat europea. Una UE a múltiples velocitats impulsada per «coalicions del que volen o poden» no és res necessàriament negatiu, però una UE a excessives múltiples velocitats corre el risc d'encallar-se.

En definitiva, la UE es troba davant la imperiosa necessitat d'augmentar el seu pressupost comú i les seves fonts de finançament pròpies davant les limitacions per reassignar despesa, i la poca predisposició dels estats per augmentar la seva contribució directa o permetre la creació d'un nou mecanisme d'endeutament comú. Les properes eleccions són importants perquè sense un clima polític favorable que permeti, per exemple, passar de la unanimitat a la majoria en el vot de temes pressupostaris, és difícil pensar en una reforma del pressupost (Buti, 2023), vital perquè la UE faci front als reptes que té davant seu.

Referències bibliogràfiques

Buti, Marco. «When Will the European Union Finally Get the Budget It Needs?» Bruegel Analysis. 7 de desembre del 2023 [Data de consulta 23.3.2024]

<https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs>

Comissió Europea. «Informe sobre prospectiva estratègica de 2023». Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell COM/2023/376, de 6 de juny de 2023 [Data de consulta 23.3.2024]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0376>

