

Víctor Burguete

Investigador sénior, CIDOB
@BurgueteVidal

Las próximas elecciones europeas tendrán un impacto decisivo sobre la capacidad económica de la UE en la próxima década. El resultado de los comicios determinará el equilibrio de fuerzas del arco parlamentario europeo en el que se apoyará la legislación que proponga la próxima Comisión Europea (CE), que tendrá como una de sus máximas prioridades la preparación del nuevo marco financiero plurianual (MFP). Además, la CE también tiene un papel fundamental a la hora de supervisar la gobernanza económica y el cumplimiento de las reglas fiscales.

En la Unión Europea, el ciclo presupuestario (7 años) y el político (5 años) no coinciden, por lo que el próximo ejecutivo comunitario, cuyo mandato abarcará el período 2024-2029, será el encargado de ejecutar lo que queda del presupuesto actual (MFP 2021-2027) y de diseñar el siguiente (MFP 2028-2035). El trabajo presupuestario de la próxima Comisión deberá empezar inmediatamente después de ser elegida para poder presentar el paquete del marco financiero plurianual a mediados de 2025 para su debate interinstitucional. La discusión dura, habitualmente, entre año y medio y dos años, por lo que el nuevo el marco regulatorio debería aceptarse a más tardar a mediados de 2027 para poder implementarse a partir de 2028.

Los elementos más importantes del MFP son el Reglamento, que fija el límite de gasto de la UE, y la Decisión sobre los recursos propios, que define la procedencia de los ingresos de la UE. El Reglamento se aprueba por unanimidad del Consejo, mientras que el Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar la posición del Consejo, pero no modificarla. Respecto a la Decisión sobre los recursos propios, esta exige la unanimidad del Consejo, un dictamen del Parlamento, y la ratificación por todos los estados miembros con arreglo a sus requisitos constitucionales antes de su entrada en vigor.

Desafíos presupuestarios

La fijación de los ingresos y gastos de la UE es un hito importantísimo, porque una vez fijados es políticamente muy complicado realizar modificaciones sustantivas. De manera excepcional, en la [revisión intermedia del MFP 2021-2027](#) el presupuesto se reforzó con 64.600 millones de euros

El presupuesto de la UE se ha mantenido en el 1% del PIB de la Unión desde finales de los años ochenta y es claramente insuficiente para hacer frente a emergencias y respaldar las nuevas prioridades políticas de la UE.

(MEUR) , casi un 9% adicional sobre el presupuesto 2024-2027, de los cuales 10.600 MEUR provinieron de programas existentes y el resto de los presupuestos nacionales de los estados miembros. De este incremento, 50.000 millones MEUR fueron para el Mecanismo para Ucrania y el resto para otras prioridades como las tecnologías estratégicas y la migración. Dado que la decisión debe ser unánime, el acuerdo solo fue posible tras superar el [veto que emitió Hungría](#) en una primera votación.

Esta falta de flexibilidad presupuestaria pudo soslayarse, sin embargo, durante la pandemia porque la COVID-19 llegó a principios de 2020 justo antes de aprobarse el MFP 2021-2027. Ello permitió crear un mecanismo extraordinario, los fondos Next Generation EU (NGEU), que amplió el presupuesto comunitario en un 66%. Aun así, los fondos NGEU se aprobaron por considerarse una circunstancia extraordinaria¹ y con el compromiso de que no se repetiría en el futuro. Para asegurarse de ello, y para evitar aumentar las aportaciones de los erarios nacionales al presupuesto europeo durante la crisis, se recurrió a la emisión de deuda, cuyo repago comenzará en 2028 con el nuevo MFP y se alargará hasta 2058.

El presupuesto de la UE se ha mantenido en el 1% del PIB de la Unión desde finales de los años ochenta y es claramente insuficiente para hacer frente a emergencias² y respaldar las nuevas prioridades políticas de la UE, entre las que destacan la transición ecológica, la defensa y la política industrial. Según Mario Draghi, expresidente del Banco Central Europeo, [la UE necesita una inversión de 500.000 millones de euros al año para mantenerse en la carrera tecnológica y digital con Estados Unidos y China](#), un tercio de los cuales deberían proceder de fondos públicos e idealmente europeos para evitar una guerra de subsidios entre estados miembros. Es decir, que, según Draghi, las instituciones europeas deberían invertir el equivalente al presupuesto anual de la UE solo para mantenerse en la competición estratégica entre potencias.

1. La COVID-19 fue considerada un *shock* exógeno e imprevisto que impactó asimétricamente en los estados miembros a los que no se podía achacar mala gestión. Con la creación de los NGEU no se mutualizaron deudas preexistentes y no se consideró que los fondos europeos causasen daño moral (incentivos para una menor responsabilidad fiscal).
2. Los mecanismos de flexibilidad del presupuesto europeo suponen 21.000 millones de euros (2% del MFP 21-27). Adicionalmente, la CE solo puede pedir a los estados miembros hasta el 0,3% de su renta nacional bruta (GNI, por sus siglas en inglés) para hacer frente a imprevistos económicos, geopolíticos, sanitarios o de cualquier otra índole. Esta cuantía es la diferencia entre el máximo que de manera excepcional los estados pueden contribuir al MFP 21-27 (2% del GNI), los compromisos de gastos contemplados en el presupuesto (1,1% del GNI) y el 0,6% reservado para respaldar el aumento del endeudamiento de la UE por los fondos NGEU.

Respecto a la asistencia financiera a Ucrania, el Ministerio de Finanzas ucraniano estimó que solo en 2024 [el país necesita cerca de 34.000 millones de euros en contribuciones externas](#) para mantener la economía con un pequeño déficit. Ello equivale a casi el 20% del presupuesto europeo para este año, lo que muestra el mayúsculo reto que la UE tendrá para respaldar a Ucrania de forma colectiva si Estados Unidos reduce drásticamente su apoyo financiero. Esta cifra es cercana al 0,25% del PIB de la UE que [Estonia](#) ha propuesto que los países europeos destinen a Ucrania. Además de encontrar financiación para estas dos grandes prioridades, la UE deberá afrontar otros retos como el repago de la deuda de los fondos NGEU y la dotación presupuestaria de su política migratoria.

¿Cómo obtener más recursos?

Si quiere ser creíble sobre sus compromisos, la UE deberá respaldar financieramente sus nuevas prioridades en el nuevo MFP. Para ello las principales opciones de las que dispone son: o bien incrementar los ingresos mediante el aumento de las aportaciones de los estados miembros, recurrir al endeudamiento común, o aumentar los recursos propios de la UE, ya que la UE no puede incurrir en déficit; o bien recortar otras partidas de gasto.

En la Unión Europea, las preferencias de las formaciones políticas por las distintas opciones se alinean más en función del país de procedencia que de su afiliación a un grupo político determinado. Así, los partidos situados a la derecha del espectro político en el centro y norte de Europa son, en líneas generales, contrarios a aumentar el gasto de la Unión, mientras que esas mismas formaciones en el sur de Europa están más a favor de aumentar la capacidad financiera de la UE, como se demostró en las negociaciones de los fondos NGEU. En temas presupuestarios, los estados miembros tienen un peso político más determinante que el Parlamento Europeo porque sus aportaciones son la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario y tienen derecho de veto.

Aunque sea la opción preferida por muchos gobiernos, el margen para reasignar gasto es estrecho. Las principales partidas de los presupuestos europeos son la política agraria común (PAC) y los fondos de cohesión. La PAC ha pasado de suponer más del 60% del MFP en los años ochenta a **casi el 30% actualmente**. A tenor de las recientes protestas del campo europeo y la rapidez con la que fuerzas políticas de distinto signo se han avenido a realizar concesiones, como modificar la PAC³ o reintroducir restricciones a la importación de productos agrícolas ucranianos, la política agraria como mecanismo de ajuste parece tener poco recorrido en futuras negociaciones presupuestarias. Por otra parte, el **Parlamento Europeo** y los **países del sur y el este de Europa** defienden mantener los fondos de cohesión (que suponen casi otro 30% del presupuesto actual) como principal herramienta para reducir las disparidades económicas y sociales entre regiones. Además, la futura ampliación de la UE con ocho nuevos países con indicadores económicos y sociales muy por debajo del promedio europeo conllevará importantes reajustes en los beneficiarios de los fondos de cohesión. Y, como demostró la revisión intermedia del MFP 2021-2027, el margen de reajuste del resto de partidas para liberar fondos es escaso.

La principal alternativa sería que los estados miembros aumentasen sus contribuciones a la UE, pero estos son reticentes en parte por el desafío fiscal que afrontan a nivel doméstico. Este año se reactivarán las **reglas fiscales** incluidas en el Pacto de Seguridad y Crecimiento, por lo que los gobiernos se verán presionados para reducir el gasto y las inversiones. Y todo ello debe ocurrir en un contexto en el que el envejecimiento de la población erosiona los marcos impositivos europeos, fuertemente orientados a tasar el trabajo, y la transición ecológica y digital contrae las bases tributarias tradicionales (Informe sobre prospectiva estratégica de 2023). Además, los países deben acomodar su mayor gasto en otras partidas como defensa. Varios gobiernos, como los de Dinamarca, Suecia, Países Bajos o Austria, se han mostrado taxativos en que, excepto para ayudar financieramente a Ucrania, las nuevas prioridades deben financiarse mediante el recorte de gasto de otras partidas.

Otra opción pasaría por lanzar una emisión de deuda conjunta, similar a la realizada con el NGEU, como han propuesto Estonia, Francia y Polonia para hacer frente a las inversiones militares⁴. Sin embargo, varios países, y en especial Alemania, se oponen a aumentar el endeudamiento común. Esta oposición es especialmente vehemente por parte de su ministro de Economía, Christian Lindner, que pertenece al Partido Democrático Liberal (FDP), así como por parte de los conservadores de la CDU. En este sentido es necesario tener en cuenta que Alemania tiene

En la Unión Europea, las preferencias de las formaciones políticas en materia presupuestaria se alinean más en función del país de procedencia que de su afiliación a un grupo político determinado.

3. Las medidas incluyen la eliminación del requisito para los agricultores que reciben subvenciones de la PAC de reservar parte de sus tierras para la biodiversidad, minimizar la labranza y rotar los cultivos entre estaciones para evitar la pérdida de nutrientes.
4. Estonia ha propuesto la creación de un fondo europeo de 100.000 millones de euros.

En ausencia de mecanismos comunitarios reforzados, las diferencias entre la capacidad fiscal de los países serán más evidentes, y aumentarán las divergencias entre estados miembros. La UE difícilmente podrá estar a la altura de sus compromisos internacionales y ambiciones geopolíticas.

un freno al incremento de deuda del 0,35% fijado en la Constitución y que a finales de 2023 el Tribunal Constitucional alemán consideró ilegal la reasignación de la deuda no utilizada durante la pandemia para constituir un fondo para el clima y la modernización de su industria. Alemania, mayor contribuidor al erario comunitario, difícilmente adoptará una posición financiera más laxa a nivel europeo cuando en el ámbito doméstico tiene limitado el endeudamiento y sufre problemas presupuestarios.

Por último, estaría la opción de incrementar los recursos propios de la UE. El debate entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los estados miembros es recurrente, con los dos primeros a favor de hacer el presupuesto europeo más independiente de los estados miembros, y los estados, temerosos de perder fuentes de recaudación. En junio de 2023, la CE propuso ampliar los ingresos propios actuales, procedentes de los derechos de aduanas, una pequeña parte de los ingresos por impuesto al valor añadido, y una tasa sobre los residuos de envases de plástico no reciclados, con el desvío al presupuesto de la UE del 30% de los ingresos del comercio de emisiones (ETS), el 75% de los ingresos del nuevo mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM), y el 0,5% de la base teórica de beneficios de las empresas de la UE. Dado que los cambios impositivos requieren unanimidad, la Comisión aboga por introducir «tasas» o «mecanismos» como fuentes de recaudación.

Si bien existen otras fuentes de financiación, su potencial es limitado. Por ejemplo, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que se financia fuera del presupuesto de la UE, ha sido ampliado hasta los 17.000 millones de euros (MEUR) para articular 11.000 MEUR en apoyo militar a Ucrania y mantener las otras diez operaciones militares en las que la UE está involucrada. Pero este fondo solo supone una pequeña fracción de los 143.000 MEUR que la UE y los estados miembros han destinado a ayudar a Ucrania en los últimos años. Esta contribución hubiera sido imposible sin la colaboración directa de los estados miembros, ya que equivale a más del 80% del presupuesto anual de la UE. Dadas estas magnitudes, el posible acuerdo para usar 3.000 MEUR procedentes de los intereses de los fondos congelados a Rusia para armar a Kiev puede ser un paso necesario, pero representa una gota de agua en un océano y existen importantes consideraciones legales y monetarias para no usar los 191.000 MEUR de activos rusos bloqueados, como ha manifestado el Banco Central Europeo. Estas dificultades de financiación han aumentado también la presión para que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se abra a financiar proyectos relacionados con la seguridad y ayude a movilizar capital privado en la inversión en defensa.

¿La solución? Avanzar de manera conjunta o por separado

En ausencia de mecanismos comunitarios reforzados, las diferencias entre la capacidad fiscal de los países serán más evidentes, y aumentarán las divergencias entre estados miembros. La UE difícilmente podrá estar a la altura de sus compromisos internacionales y ambiciones geopolíticas. Las disparidades serán notables en el gasto en defensa en función de la percepción del riesgo de los países, y las tensiones entre política industrial y política de la competencia serán más fuertes, lo

que perjudicará al mercado único y la competitividad europea. Una UE a múltiples velocidades impulsada por «coaliciones de lo que quieren o pueden» no es algo necesariamente negativo, pero una UE a excesivas múltiples velocidades corre el riesgo de griparse.

En definitiva, la UE se encuentra ante la imperiosa necesidad de aumentar su presupuesto común y sus fuentes de financiación propias ante las limitaciones para reasignar gasto y la poca predisposición de los estados para aumentar su contribución directa o permitir la creación de un nuevo mecanismo de endeudamiento común. Las próximas elecciones son importantes porque sin un clima político favorable que permita, por ejemplo, pasar de la unanimidad a la mayoría en el voto de temas presupuestarios, es difícil pensar en una reforma del presupuesto (Buti, 2023) vital para que la UE haga frente a los retos que tiene ante sí.

Referencias bibliográficas

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

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

Comisión Europea. «Informe sobre prospectiva estratégica de 2023». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM/2023/376, de 6 de junio de 2023 [Fecha de consulta 23.3.2024]

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

