

El coronavirus como catalizador para una revisión profunda del futuro marco financiero plurianual de la UE

Mario Kölling | Profesor de Ciencia Política, UNED, y Fundación Manuel Giménez Abad.

Tema

Durante las próximas semanas se deben finalizar las negociaciones sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027. El acuerdo es importante para que la UE muestre la capacidad de dotarse con los instrumentos necesarios para mitigar los efectos sociales, económicos y financieros de la crisis del COVID-19.

Resumen

En el debate de las últimas semanas sobre posibles instrumentos de solidaridad europea, el presupuesto de la UE ha quedado en un segundo lugar. No obstante, ante las deficiencias de los mecanismos aprobados desde la UE, el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 debe convertirse en el nuevo Plan Marshall, ya que es la mejor expresión de solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros. En el presente texto se analizan algunas medidas que se han tomado en las últimas semanas dentro del MFP 2014-2020 que demuestran que el presupuesto puede ser un instrumento de solidaridad, pero también se ofrecen perspectivas hacia dónde debería desarrollarse el MFP a partir de 2021.

Análisis

(1) Introducción

Durante las últimas semanas ha quedado evidente el antagonismo en el Eurogrupo entre los gobiernos de los Estados miembros que defendían el instrumento del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y los que demandaron la creación de los llamados *Coronabonds* (coronabonos) o *Eurobonds* (eurobonos), para ofrecer una respuesta vital del nivel europeo ante las consecuencias de la **pandemia provocada por el COVID-19**. El acuerdo conseguido tras varias rondas de negociaciones maratónicas evidencia, independientemente de la reacción de algunos Estados miembros, la necesidad de ofrecer a largo plazo más mecanismos.

En el debate de las últimas semanas sobre posibles instrumentos de solidaridad europea, el presupuesto de la UE ha quedado en un segundo lugar. Como ya se vio en la crisis económica y financiera entre los años 2008 y 2014, el presupuesto de la UE parece incapaz de responder ante las necesidades a corto plazo de los Estados miembros, y como un *déjà vu* se suceden las **críticas al Marco Financiero Plurianual (MFP)**: el MFP no tiene suficientes recursos, es poco flexible, es dependiente de las

contribuciones de los Estados miembros y está orientado hacia la financiación de políticas con poco valor europeo –en otras palabras, es un instrumento poco proactivo para poder ser utilizado ante crisis como la actual–. A esto hay que añadir que las negociaciones de MFP son siempre muy complejas y extensas, como ha quedado evidente durante los últimos dos años. En las próximas semanas, los gobiernos de los 27 Estados miembros deben encontrar un acuerdo sobre el MFP 2021-2027. Las negociaciones se habían alargado por diferentes razones, pero ni siquiera la nueva Comisión, con su enfoque en la lucha contra el cambio climático, fue capaz de crear suficiente consenso sobre la necesidad de una actuación en común de la UE en un tema con tanta importancia para todos los Estados miembros.

La crisis actual representa en muchos aspectos un choque para las políticas públicas que puede provocar un *critical juncture* –un momento crucial– que conlleve cambios en las políticas presupuestarias de la UE. El concepto de *critical juncture* se refiere a situaciones de incertidumbre en las que las decisiones que se toman son causalmente decisivas para el futuro de políticas públicas. Los cambios del MFP a lo largo de las últimas décadas han sido incrementales, en lo que se refiere a políticas redistributivas hacia líneas de actuación que aportan un valor añadido europeo, una mayor flexibilidad en las decisiones presupuestarias y el incremento de las políticas donde se condiciona la transferencia de los recursos con el cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos de la UE. En este contexto, la crisis actual puede significar un *crucial juncture* que no sólo reforzará la evolución incremental, sino que provocará un cambio más pronunciado, tanto en lo que se refiere a los elementos ya mencionados como también en la propia financiación y techo de gasto del MFP.

Efectivamente, en las últimas semanas han aumentado las voces que piden que el MFP 2021-2027 se convierta en el esperado instrumento para la **reconstrucción de la UE** a largo plazo. En este sentido, la presidenta de la Comisión Europea (CE) propuso que el MFP 2021-2027 debería ser el nuevo Plan Marshall o el *mother ship of recovery*, ya que, según von der Leyen, el MFP es la mejor expresión de solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros. El presidente Macron ha sugerido un Fondo de Solidaridad con capacidad de emitir deuda a largo plazo. El gobierno de España ha elaborado una propuesta para un Fondo de 1,5 billones de euros financiado con deuda perpetua, que se repartiría entre los países más afectados por los costes económicos provocados por la crisis del COVID-19, estando dicho fondo respaldado por el MFP. Los intereses de las emisiones podrían abonarse con cargo a posibles impuestos a escala europea, como, por ejemplo, una tasa digital. El gobierno alemán, en cambio, es partidario de utilizar el MFP para la reconstrucción, sin emitir deuda mutua, pero con más margen presupuestario. Como ya quedaba evidente durante los últimos meses, la negociación sobre el MFP estaba siendo muy compleja y las líneas de conflicto entre los Estados miembros llamados “frugales” y los “amigos de la cohesión” (*friends of cohesión*) era muy grande, y esta nueva coyuntura puede dar un impulso para llegar a un consenso. La conciencia sobre la magnitud de la crisis está presente en los Estados miembros ya que todos están afectados, y cabe esperar si la reformulada propuesta que está preparando la CE para el MFP puede servir como base para unas negociaciones más ágiles en el Consejo.

Antes de entrar en un análisis de las necesidades de las propuestas actualizadas sobre el MFP a partir de 2021, se presentan aquí algunas medidas que se han tomado en las últimas semanas que demuestran que si el presupuesto puede ser un instrumento, al mismo tiempo estas medidas limitadas nos ofrecen también algunas señales hacia donde debería desarrollarse el MFP a partir de 2021.

(2) La respuesta del MFP 2021-2027

El 13 de marzo de 2020 la CE presentó un paquete de medidas para responder a la pandemia provocada por el COVID-19. El Parlamento Europeo (PE) votó casi por unanimidad a favor de las propuestas el 26 de marzo y el Consejo adoptó el paquete el 30 de marzo. Como parte central de este paquete figura la *Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII)*, con un presupuesto de 37.000 millones de euros para el año 2020. Para España la CE calcula una suma de 1.900 millones de euros. Se trata principalmente de reservas y fondos no asignados y utilizados dentro de los programas de la política de cohesión 2014-2020. La iniciativa se dirige a los sectores más expuestos, como la asistencia sanitaria, las pymes y los mercados laborales en los territorios más afectados. Para una intervención rápida la CE utiliza los fondos e instrumentos existentes, pero se han implementado cambios en las normas de elegibilidad, incrementando la flexibilidad para reasignar los recursos financieros entre los diferentes programas y regiones destinatarias. En este sentido, por ejemplo, parte del gasto adjudicado a la prioridad de la economía de bajas emisiones de carbono puede ser reorientado por el Estado miembro hacia sus necesidades actuales. Finalmente, la Comisión, apoyada por el PE, propone activar el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente, que fue creado en 2016 en el punto culminante de la crisis de refugiados. También este instrumento podría ayudar a los Estados miembros en el contexto actual. Para habilitarlo se pretenden aprovechar 2.700 millones de euros previstos para medidas a partir del año 2021 en el empleo juvenil y para las medidas en materia migratoria y de seguridad, confiando en que el nuevo MFP reestablecerá los recursos para estas medidas.

Aunque no se cuestiona la necesidad y la urgencia de las iniciativas, también suscitan críticas, sobre todo por los efectos para las regiones con problemas estructurales pero menos afectadas por la crisis sanitaria. Además, el creciente papel de los gobiernos centrales en la gestión de esta situación provoca temores ante una centralización de los procedimientos, que podría ser un problema para el futuro.

No obstante, la CE ha preparado también sus instrumentos existentes ante desafíos inesperados. En este sentido, se ha ampliado el enfoque del Fondo de Solidaridad para incluir en su ámbito de aplicación la crisis de salud pública, lo que permitirá a los Estados miembros solicitar asistencia financiera de hasta 800 millones de euros al año. También se modifica el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para apoyar a los trabajadores despedidos y los autónomos afectados por la crisis (179 millones de euros en 2020).

Sin duda, existen otros mecanismos que permitirían una acción más proactiva del presupuesto. Pero, sin embargo, actualmente nos encontramos en el último año del MFP 2014-2020 y la mayoría de los recursos de este MFP se concentraron en los

primeros años para luchar contra la crisis económica y financiera. El volumen de los recursos que se pueden movilizar desde el presupuesto es muy limitado en comparación con los paquetes de medidas tomadas por los Estados miembros.

(3) Decisiones con vistas al MFP 2021-2027

(3.1) Más inversiones con un claro valor europeo

En términos generales, la propuesta de la Comisión Europea bajo la presidencia de Jean-Claude Juncker para el MFP 2021-2027 y publicada en mayo 2018 fue una clara decepción, tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación.¹ Con la nueva Comisión Europea se incluyeron en la Agenda de la UE para los próximos años nuevos objetivos con una dimensión presupuestaria importante, como una Europa adaptada a la era digital, una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, y un nuevo pacto sobre la migración y el asilo, pero sin modificar las propuestas iniciales del MFP 2021-2027. Estas prioridades se enfrentaban a los objetivos tradicionales de la UE, como la cohesión económica, social y territorial o los objetivos de la Política Agrícola Común enraizadas en el Tratado de Lisboa. Ante la crisis del COVID-19 se debate sobre prioridades adicionales para el MFP que deberían incluir sobre todo instrumentos para acelerar la reconstrucción de la UE. No obstante, este paulatino incremento de los objetivos de la UE no sólo debe llevar a una creativa reinterpretación de las líneas de actuación, sino que debe llevar a un aumento de los recursos disponibles. Los recortes previstos en el MFP 2021-2027 para la política de cohesión y la Política Agrícola Común dañaron en los últimos meses a la UE y los recursos comprometidos para la transformación energética de la UE ampliaron la brecha entre ambiciones y capacidad. Considerando las previsiones económicas para los próximos años, según las cuales la UE experimentará una recesión sin precedentes en su historia, se puede esperar un aumento de las divisiones territoriales, y para ello será imperativo apoyar la cohesión económica social y territorial. Por ello, la cohesión social, la lucha contra el cambio climático y la adaptación de la economía europea a la era digital deben ser parte integral de la “estrategia de recuperación” para salir de la crisis ligada a la pandemia del COVID-19. Si bien la propuesta original del MFP 2021-27 no abordaba estas prioridades y necesidades de la UE, ésta necesita ahora una propuesta actualizada, mejorada y ambiciosa que se ajuste plenamente a los objetivos mencionados sin reducir el gasto de las rúbricas actuales.

(3.2) Mayor flexibilidad

Como ya se ha mencionado anteriormente, en los últimos años se han creado importantes instrumentos en el MFP para reaccionar ante desastres y choques asimétricos imprevistos. Además, los recursos para estos instrumentos se han incrementado y también se ha ampliado el alcance de las intervenciones. Aunque se

¹ Mario Kölling (2018), “El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?”, ARI, nº 87/2018, Real Instituto Elcano, 9/VII/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari87-2018-kolling-marco-financiero-plurianual-2021-2027-perspectiva-espanola.

puede detectar una creciente flexibilidad en el gasto del MFP que permite a las instituciones de la UE reaccionar ante desafíos no previstos, el MFP sigue representado un instrumento muy rígido que determina el gasto de la UE a lo largo de siete años. Ante la situación actual, queda evidente que se debe aumentar la flexibilidad de las decisiones presupuestarias que permita a las instituciones de la UE no sólo reaccionar ante desafíos no previstos a muy corto plazo, sino también conseguir un gasto más eficiente. Un mayor *frontloading* del gasto dentro de una o varias rúbricas en los primeros años del MFP, similar a los años 2014 y 2015, facilitaría la financiación de proyectos estratégicos específicos relacionados con el COVID-19.

(3.3) Mejor financiación

Tal como afirmaba el ex presidente de la CE, Jean-Claude Juncker, en una reciente entrevista, se requiere un aumento masivo del MFP, que es el instrumento de solidaridad europea por excelencia: “no podemos quedarnos con el mediocre presupuesto de la Unión Europea tal como está ahora, y tampoco podemos limitarnos a las propuestas de mi Comisión de aumentarlo en un 13% o 14%. Nada de eso será suficiente si queremos asegurarnos de que la UE dispone de instrumentos presupuestarios razonables, útiles para todos. Necesitamos aumentar el volumen del presupuesto, *es una emergencia*”. En este sentido se expresó también la actual presidenta de la Comisión el pasado 16 de abril ante el Parlamento Europeo: “El MFP 2021-2027 es el instrumento adecuado para realizar las enormes inversiones necesarias para reactivar la economía... no estamos hablando de miles de millones, sino de miles de miles de millones de inversiones necesarias”.

Como resultado de la crisis económica y financiera,² en 2017 se presentaron diferentes propuestas sobre posibles impuestos europeos. La CE ya había incorporado tres nuevos recursos en su propuesta para el MFP 2021-2027. Ante la situación actual se deben reconsiderar estas iniciativas y considerar nuevas propuestas como, por ejemplo, una tasa digital, para ampliar los recursos disponibles. Además, existen propuestas para establecer instrumentos de deuda temporal emitida por la CE y respaldados por el MFP con el objetivo de ampliar los fondos correspondientes en el MFP. Estos nuevos instrumentos se basarían en el artículo 122 TFUE,³ según el cual el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión a los Estados miembros.

² Mario Kölling (2017), “El futuro de las finanzas de la UE: el largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE más allá de 2020”, ARI, nº 58/2017, Real Instituto Elcano, 10/VII/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2017-kolling-futuro-finanzas-ue-largo-camino-reforma-marco-financiero-plurianual/.

³ “Artículo 122 (antiguo artículo 100 TCE) 1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía. 2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada”.

Igualmente, el Parlamento Europeo demanda un aumento masivo de los recursos para el próximo MFP para la recuperación y reconstrucción de la UE. La inversión necesaria se financiaría mediante el MFP, incrementado con los fondos e instrumentos europeos existentes y “bonos de recuperación” garantizados por el presupuesto europeo. Esto no implica una mutualización de la deuda existente sino una deuda respaldada por los beneficios de las inversiones comunes.

Finalmente, para garantizar la sostenibilidad de la financiación, los Estados miembros deberían aumentar sus contribuciones al MFP. El sistema actual ha sido criticado en muchas ocasiones, pero una contribución basada en la renta nacional bruta (RNB) de cada Estado miembro permite también una contribución equitativa según las posibilidades de los propios Estados miembros.

(3.4) Mejor participación y control del Parlamento Europeo

Sin duda, las crisis son el momento de los ejecutivos, y aunque los parlamentos han dado un amplio margen de confianza a estos ejecutivos, deben recuperar cuanto antes sus funciones. No se debe volver al mismo modelo de gestión adoptado en la crisis financiera y económica, cuando, según Habermas, se repitió un viejo error: los acuerdos jurídicamente no vinculantes celebrados por los jefes de Gobierno son ineficaces y antidemocráticos y, por lo tanto, deben ser sustituidos por una institucionalización de la toma de las decisiones por actores colectivos con credenciales democráticas irreprochables.⁴ ¿Quién sino el PE representa el bien común europeo? Aunque sólo debe dar su consentimiento a la decisión política del Consejo sobre el MFP 2021-2027, este consentimiento debe ser utilizado para defender el interés común europeo. Por ello, los Estados miembros deberían tomar en serio la posición del PE, donde, con gran mayoría, subraya que la Unión debe hacer más por reconstruir Europa. Además, en las negociaciones del presupuesto anual, el PE es un actor con los mismos derechos que el Consejo y puede ejercer el control sobre el gasto de forma transparente y democrática. Y ahora sería el momento de dar al PE las funciones originarias de un parlamento en la toma de decisiones también sobre los ingresos de la UE.

Conclusiones

Actualmente, la Comisión está preparando una propuesta revisada del MFP 2021-2027 que se espera para finales del mes de abril, pocos días después del Consejo Europeo del 23 de abril. Esta nueva propuesta incluirá una redefinición de las prioridades de las políticas redistributivas, un aumento de techo de gasto y una reforma del sistema de recursos propios para obtener un mayor margen de maniobra fiscal. La CE debe encontrar un equilibrio entre las expectativas de la ciudadanía y la posibilidad de alcanzar un consenso entre los Estados miembros, y entre ellos y el PE. De la capacidad de actuación de las instituciones europeas en lo que se refiere a la gestión de la crisis actual provocada por el COVID-19, de su salida y de la reconstrucción de la UE depende el futuro de la integración de la Unión.

⁴ J. Habermas (2012), “The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, nº 2, pp. 335-348.

Por ello, y a pesar de que la Comisión está también preparando un plan de contingencia que entre en vigor en enero de 2021 si no hay acuerdo sobre el MFP, la labor de conseguir un acuerdo sobre el MFP 2021-2027 debe ser prioritario. Este MFP debe tener en cuenta las consecuencias de la actual crisis sanitaria a largo plazo, los compromisos tradicionales y los objetivos nuevos. En este sentido, el MFP debería ser el Plan Marshall (o Plan Schuman) diseñado para la recuperación, pero también un plan para el futuro de la UE en vistas a la próxima década. No obstante, si finalmente estamos ante un *critical juncture* que lleva a cambios en las políticas presupuestarias de la UE, solamente lo veremos si los cambios son permanentes en el MFP a partir del año 2028.