EL FONDO DE RECUPERACIÓN DE LA UE: ¿UN PRIMER PASO HACIA LA UNIÓN FISCAL?

EULÀLIA RUBIO BARCELÓ
Investigadora sénior, Jacques Delors Institute, París

El acuerdo al que se llegó al pasado diciembre respecto a un presupuesto de siete años y un Instrumento Europeo de Recuperación específico –también conocido como el fondo *NextGenerationEU* (NGEU), por un total combinado de 1,8 billones de euros, puede considerarse un éxito de la política comunitaria, en un año en que hemos asistido a múltiples reveses, como los fallos iniciales en la estrategia de vacunación de la UE, las dificultades para coordinar los controles fronterizos y las restricciones para viajar, o la incertidumbre creada por la suspensión en Alemania por parte del Tribunal de Karlsruhe de la ratificación de la Decisión sobre Recursos Propios.

Ello nos conduce a hacernos una pregunta clave ¿será realmente ese Fondo de Recuperación un punto de inflexión? Hay quien dice que allanará el camino para el establecimiento de una unión fiscal permanente en la UE. Sin embargo, su repercusión dependerá de las decisiones que se tomen en años venideros, y existen motivos para el escepticismo. El Fondo de Recuperación de la UE se ha concebido como un instrumento único. La crisis no ha erradicado la casi alérgica oposición de algunos estados miembros del norte a la idea de establecer una "capacidad fiscal de la UE". Sin embargo, es difícil imaginar que este salto *cuántico* en términos de la integración económica de la UE no tenga efectos muy duraderos en la gobernanza económica de la Unión.

Europa necesitará más activismo fiscal, no solo para la recuperación post-COVID-19 sino también para la transición hacia la neutralidad climática y para sus nuevas ambiciones geopolíticas

La deuda de la COVID-19 en la UE puede ser refinanciada

Una primera consideración es que, como bien sabemos, algo concebido como temporal puede inesperadamente devenir permanente. En teoría, el reembolso de la deuda de la COVID-19 en la UE debe concluir a más tardar el año 2058. En la práctica, y a falta de un acuerdo sobre posibles nuevas fuentes de ingresos para la UE, la amortización de la deuda deberá ser garantizada mediante contribuciones crecientes de los estados miembros al presupuesto de la UE durante los próximos siete años, o en su defecto, mediante recortes significativos en futuros programas de gasto. Y es seguro que las negociaciones presupuestarias de la UE dependerán de que se opte por una u otra opción: cualquier propuesta de recortar de manera significativa el gasto se verá bloqueada por los estados miembros beneficiarios. Y es ante la perspectiva de ver aumentar sus contribuciones nacionales, que parece más que posible que los líderes de la UE opten por refinanciar la deuda comunitaria de la COVID-19, postergando su amortización por otros siete años, lo que no sería ilógico si los tipos de interés permanecen bajos. En este caso, la refinanciación de la deuda no tendrá costes fiscales. También tendría otras ventajas: los gastos adicionales de financiación de la deuda de la UE podrían utilizarse para financiar inversiones conjuntas con un fuerte valor añadido en la UE que son tradicionalmente subfinanciadas por el presupuesto de la Unión. Además, el mantenimiento de la deuda de la COVID-19 en la UE ayudaría a Europa a consolidar un mercado de capital común y reforzaría al euro como divisa internacional.

El fondo de recuperación de la UE: precedente sobre cómo abordar futuras crisis

Incluso si el calendario inicialmente previsto para la cancelación de la deuda es respetado, la creación del Fondo de Recuperación de la UE es la prueba de que la Unión puede emitir masivamente deuda conjunta para hacer frente a grandes eventos catastróficos. Esto supone una ruptura con la práctica establecida en la UE. Durante décadas, la interpretación dominante del principio de equilibrio presupuestario (Art. 310 del TFEU) ha sido que la Unión solo puede pedir prestado en la medida en que ello no genere un déficit operativo. Como corolario, el endeudamiento de la UE ha sido autorizado en circunstancias muy limitadas, para proporcionar préstamos de banco a banco, a estados miembros y a terceros países o, en cantidades más pequeñas, para financiar adquisiciones de edificios.

Debido a ello, el Fondo NGEU constituye un giro de 180 grados en esta interpretación legal. Confirma que es posible que la Comisión de la UE emita deuda en nombre de los estados miembros y que distribuya los ingresos así obtenidos en forma de ayudas en vez de préstamos. Rompe con dos tabús históricamente dominantes sobre la integración de la UE: la masiva emisión conjunta de deuda y el establecimiento de transferencias fiscales explícitas. En resumen, la UE se ha otorgado la prerrogativa de pedir prestado para afrontar las consecuencias de graves crisis y no cabe duda de que dicha prerrogativa se pondrá de nuevo sobre la mesa en el futuro.

Presiones para incrementar la capacidad de recaudación de ingresos de la UE

La creación del Fondo de Recuperación de la UE ha incrementado la presión para crear "recursos propios" adicionales para la Unión. Ya en julio de 2020, la decisión del Consejo Europeo de establecer este fondo excepcional de la UE para la COVID-19 iba acompañada de una petición explícita a la Comisión para que preparase propuestas para nuevos impuestos comunes. El plan es presentar una propuesta de un Impuesto Digital y un Impuesto de Ajuste en Frontera por Emisiones de Carbono de la UE este verano, y hacer que se adopten antes del 2023. Existe también la intención de revisar el Sistema de Comercio de Permisos de Emisión (*Emissions Trading System*) y utilizar los ingresos que genere para financiar el presupuesto de la UE, así como también la posibilidad de resucitar una antigua propuesta para un Impuesto a las transacciones financieras.

No obstante, crear nuevos recursos propios en la UE es sumamente difícil. Requiere un voto unánime por parte del Consejo y la ratificación de todos los parlamentos nacionales. Y dado que cualquier posible nuevo impuesto de la UE tiene efectos diferentes y desiguales en las economías nacionales, es muy difícil evitar un veto nacional.

Esto no significa que haya que descartar una reforma del sistema de recursos propios de la UE. El establecimiento del fondo de recuperación de la UE ha comportado ya un cambio en la posición de algunos grandes estados miembros, como por ejemplo Alemania, tradicionalmente renuentes a cualquier sugerencia de nuevos impuestos. Por otra parte, en un contexto de deuda pública creciente, existirán más presiones para abordar los problemas de la competencia dentro de la UE en impuestos corporativos y para acabar con las prácticas de evasión fiscal de las empresas multinacionales. El hecho de que la administración Biden haya propuesto recientemente el primer aumento en las tasas de impuestos corporativos de EEUU desde la década de 1960 para financiar su ambicioso plan de infraestructuras puede facilitar un movimiento similar en Europa, eventualmente en forma de un solo impuesto corporativo en la Unión.

El fondo NGEU cambiará la forma en que se planifican y gestionan los fondos de la UE

Normalmente, en las federaciones, el préstamo conjunto se combina con el control central del gasto. Visto desde este ángulo, el Fondo de Recuperación de la UE no supondría una revolución importante; no ha llevado a la creación de una tesorería única de la UE ni a un "superministerio" económico de la UE. Sin embargo, cuando se analiza la cuestión más detalladamente, hay varios aspectos que distinguen la gobernanza de los programas financiados por el Fondo de Recuperación de la UE de los programas tradicionales en el presupuesto de la UE.

Tomemos el llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el eje central del Fondo de Recuperación de la UE. Este nuevo mecanismo proporcionará 312.500 millones de euros en ayudas a los planes de recuperación de la COVID-19 de los estados miembros. En principio, el MRR es un mecanismo muy similar a los clásicos fondos estructurales de la UE. En la práctica, funcionará de modo muy diferente. Será el Consejo, no la Comisión, el que adoptará los planes nacionales del MRR. El uso de los fondos estará sujeto a unas condiciones más estrictas, como la adopción y la implementación de reformas. Los controles de la Comisión Europea sobre el uso de los fondos serán mucho menos estrictos y más basados en los resultados que los impuestos a los fondos de cohesión de la UE. La experiencia con el MRR influirá indudablemente en la gobernanza de otros fondos de la UE, particularmente los fondos de la política de cohesión. En los últimos años, ha habido esfuerzos constantes para simplificar las reglas y procedimientos de la política de cohesión de la UE, pero la gestión todavía se percibe como excesivamente prolija y burocrática. Si la gobernanza del MRR permite una rápida implementación de los fondos y, al tiempo, no pone en peligro la calidad de la inversión, sin duda aumentarán las presiones para implementar un enfoque similar, más flexible, para con los fondos de cohesión de la UE.

El fondo de recuperación de la UE: síntoma de un cambio más profundo en la política fiscal de la UE

Como ha quedado argumentado, el establecimiento del Fondo de Recuperación de la UE es un paso importante en sí mismo; sin embargo, también responde a un cambio más profundo en el pensamiento de la política fiscal de la Unión. Existe una percepción creciente a nivel global de que la política fiscal está de vuelta y que ganará aún más relevancia en las próximas décadas. Europa en particular necesitará más activismo fiscal, no solo para apoyar la recuperación post-COVID-19 sino también para tener éxito en la transición hacia la neutralidad climática y para respaldar las nuevas ambiciones geopolíticas de la propia UE. Lógicamente, esto debería traducirse en un fortalecimiento de la capacidad de la política fiscal de la UE, pero también mediante una filosofía diferente en la coordinación de las políticas fiscales nacionales, tanto mediante las reglas fiscales de la UE impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como por las normas de Bruselas sobre ayudas estatales.