

## **DCIDOB 95. Construcció Europea.**

La batalla pel pressupost europeu.  
Do you speak budget?  
Joan Colom

# LA BATALLA PEL PRESSUPOST EUROPEU

## DO YOU SPEAK BUDGET?

Joan Colom Síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Aquests darrers anys, quan en els cercles comunitaris es parlava de l'adequació de les sales de reunió per a la utilització de les llengües dels nous Estats Membres, sempre hi havia algú per suggerir que s'incloués una cabina per interpretar el "pressupost", hermètic llenguatge tècnic però clau en la vida de la Unió Europea (UE) emprat per uns quants experts –polítics i funcionaris– que se'n serveixen com a eina de poder. El pressupost revela i quantifica les prioritats d'una administració o d'un ens públic, el seu pla polític i els mitjans que es posen per aconseguir-lo; sintetitza l'equilibri assolit per les diverses forces polítiques, econòmiques o socials. Quan Dalia Grybka, comissària europea de Pressupostos, es demanava, en unes declaracions a mitjan setembre de 2005, com el Consell Europeu pretenia discutir l'avenir de la UE sense evocar el futur financer, només remarcava una tautologia.

**Els elements de base** ▶ Abans que res, pot ser convenient clarificar o precisar alguns elements del debat. En primer lloc, malgrat les aparences i les presentacions simplificadores –i potser, simplistes!– d'alguns polítics i periodistes, no s'estan discutint els pressupostos comunitaris dels propers set anys sinó el seu possible Marc Financer Plurianual (MFP) que encotilla els pressupostos anuals que s'hauran d'aprovar individualment quan arribi l'exercici corresponent. El MFP té vocació d'hereu de les relativament més conegudes "Perspectives Financeres" (PF) que s'inventaren a les darreries dels anys vuitanta per garantir la implementació del "Paquet Delors" que traduïa el primer dels grans Acords Interinstitucionals (AII) en matèria pressupostària i que pretenia posar els mitjans per assolir sense entrebancs l'objectiu del Mercat Únic de 1992; per això, calia que les tres institucions involucrades en la tramitació del pressupost comunitari<sup>1</sup> es posessin d'acord sobre l'evolució de grans categories de despesa per al quinquenni 1988-1992, evitant la guerra interinstitucional permanent que era la història del pressupost des de 1979<sup>2</sup>.

L'èxit d'aquestes primeres PF portà a la seva reiteració, però en van allargar la durada a set anys. Tanmateix, la tradicional desconfiança del Consell Europeu envers el Parlament Europeu (PE) o la seva incapacitat d'assumir el seu paper comunitari, superant la intergovernamentalitat, l'han portat a rebutjar sistemàticament totes les propostes d'incloure les PF als tractats; només ha canviat de parer a la Convenció sobre el futur d'Europa però, en no entrar en vigor la Constitució, trobem aquí una de les primers paradoxes de la situació present: el Consell Europeu està bloquejat per aprovar quelcom que, sens dubte, és important, desitjable i adient però que no té cap obligació jurídica i que, a hores d'ara, no és més que un *gentlemen's agreement* interinstitucional. L'autoritat pressupostària pot perfectament aprovar el pressupost comunitari a l'empara de l'article 272<sup>3</sup> del Tractat com ho havia fet fins al 1987 i àdhuc com, atès el rang normatiu dels AII i de les PF annexes, ha vingut fent formalment fins ara.

D'altra banda, i això també s'oblida massa, tant les PF preconstitucionals com un hipotètic MFP constitucional exigeixen l'acord del Parlament. Malgrat la sintonia que pugui existir entre els diputats i els governs –per ideologia, militància de partit o solidaritat nacional– no hi ha hagut mai una translació automàtica d'aquests acords d'una institució a l'altra i, fins i tot, existeixen discrepàncies –a vegades també confrontacions– interinstitucionals. Els camps de divergència –i, per tant, de possible complicació per rubricar l'acord final– són múltiples i van des de la prioritització o dotació de certes àrees de despesa fins a la mateixa durada del MFP que el Consell desitja septennal –a més llarg període, menys necessitat de debatre'n el contingut–, mentre que el PE el vol quinquennal, a fi d'establir un vincle lògic entre els terminis del seu mandat i el de la Comissió, així com el finançament del programa polític corresponent a mig termini. De fet, el maig de 1999, les darreres PF 2000-2006 ja foren aprovades al PE per una exigua majoria simple que hagués estat insuficient per aprovar un pressupost anual. A més, en la composició del PE, sorgit de les eleccions de juny de





**Els paràmetres del debat sobre el nou Marc Financer Plurianual** ▶ Aquest és el context del debat sobre la renovació de les PF, encetat formalment amb la presentació d'una proposta de la Comissió el febrer de 2004 que conclou amb el quadre del corresponent MFP. Els seus trets més significatius són:

- ▶ Reiteració de l'horitzó septennal malgrat la posició del PE i el text del projecte de Constitució que redueixen el termini a cinc anys;
- ▶ Renovació pràcticament total de la nomenclatura i continuïtat de les rúbriques;
- ▶ Congelació aparent del sostre dels recursos propis en l'1,24% de la RNB però incloent-hi un 0,03% per al Fons Europeu de Desenvolupament (FED), vinculat als acords ACP i fins ara fora del pressupost general;
- ▶ Generalització, subjecte a criteris objectius predefinits, del mecanisme de correcció pressupostari;
- ▶ Proposta d'introducció a mig termini d'un autèntic impost europeu.

Com a primer efecte, la modificació en l'estructura de les rúbriques dificulta les comparacions amb el sistema actual. Tanmateix, un cop salvat aquest escull, es poden remarcar alguns elements. Així, un canvi que ja té una càrrega simbòlica significativa per si mateix, la Rúbrica 1a –tradicionalment reservada a l'agricultura– passa a ser la del “*Creixement sostenible*” i es subdivideix en dues subcategories: la 1A *Competitivitat per al creixement i l'ocupació* i la 1B *Cohesió per al creixement i l'ocupació*. El canvi reflecteix la preocupació per la competitivitat i l'assoliment de l'Agenda de Lisboa i de Goteborg. L'èmfasi en la dotació per a la competitivitat –en detriment de la cohesió i de la PAC– ja havia estat suggerit per l'informe Sapir, encarregat pel president Prodi a esquenes del comissari per a la Política Regional, i que fou molt controvertit en publicar-se l'estiu de 2003. La proposta pretén ser un compromís entre els partidaris de la competitivitat i els de la solidaritat, tot i que –o, potser, a causa de– les fronteres entre ambdues actituds no són tan nítides com podria semblar. Però el resultat és que els crèdits de la categoria 1A anirien sobretot als països més rics de la UE mentre que la 1B es destinaria als menys desenvolupats que, en el context post-ampliació són, evidentment, els nous Estats Membres.

Aquest és un dels problemes per a Espanya –i, de retruc, per a Catalunya– a la negociació ja que, malgrat ser una situació totalment previsible des de fa una bona dècada, sempre havia prevalgut un enfocament quantitatiu –lluitar per rebre el major volum de fons possible– sense concedir prou atenció als aspectes qualitatius –incidència en la millora de la competitivitat, per exemple–. El problema s'agreuja per l'impacte estadístic –igualmente previsible– de la inclusió de les magnituds dels nous-vinguts entre els paràmetres definitoris de l'elegibilitat en els fons estructurals, que fa sortir del cobejat Objectiu 1 del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) alguns territoris que continuarien sent-hi sense aquesta inclusió. Aquest “efecte estadístic” afecta una vintena de regions de la UE-15, de les quals quatre o cinc podrien ser espanyoles. El nombre no

està definitivament determinat perquè quant més es trigui en tancar l'acord més alts seran els paràmetres espanyols i, per tant, més difícil el seu manteniment a l'Objectiu 1. Pel que fa al Fons de Cohesió, concebut bàsicament per a Espanya, es reproduïx el problema però amb dificultat exponencial. Naturalment, el Govern espanyol intenta –com alguns altres governs, la Comissió i la presidència luxemburguesa en el seu moment– trobar un acord de transició, una sortida gradual o *phasing-out* que li permeti rebre durant un cert temps un import superior al derivat de l'aplicació estricta dels reglaments.

Però el conjunt de la problemàtica de la possible aprovació d'un nou MFP ve condicionada per la reticència d'alguns dels estats més rics a seguir contribuint al pressupost de la UE en la mesura actual. Ja abans de la proposta de la Comissió, un grup de sis ministres d'economia d'estats considerats “contribuents nets” van escriure una carta en què afirmaven que el sostre dels recursos propis –que el pressupost europeu no pot superar– havia de rebaixar-se a l'1% de la RNB. Malgrat que els ministres d'affers estrangers respectius van relativitzar posteriorment el valor d'aquest requeriment, el seu pes es va fer palès en tot el procés. De fet, les negociacions en curs s'apropen molt a aquest percentatge i el pressupost vigent només el supera per mil·lèsimes. És cert que, des de la instauració del sistema de les PF, el pressupost comunitari representa aproximadament un 1% de la RNB; tanmateix, com tota mitjana estadística, resulta de la combinació d'anys en què es va superar l'1% i anys en què no es va assolir. Sembla doncs una mesura de pressió addicional per transferir el pes del finançament de l'ampliació als quatre països anteriorment més beneficiats en comptes de repartir-ho entre els quinze. El Govern britànic ha llençat un argument hàbil contra la PAC, i s'ha atribuït el paper de defensor de la modernitat i la competitivitat i, fins i tot, el de la solidaritat amb els països en desenvolupament. És una mica massa *pro domo suo* i negligeix, no només el paper històric de la PAC, sinó la seva realitat actual profundament reformada i la seva evolució vers funcions ambientals i de desenvolupament rural. D'altra banda, denota un tacticisme excessiu, ja que va ser el mateix Blair qui va signar l'acord de la tardor de 2003 sobre la PAC, el qual desbloquejà la signatura dels tractats d'adhesió i que, a proposta franco-germana, garantia la línia directriu fins al 2013, tot i que disminuïria fins al 0,33% de la RNB. L'objectiu real de la proposta és augmentar les despeses europees al Regne Unit sense augmentar el pressupost de la UE. En definitiva, es cau en el pervers tema dels saldos. Cal recordar que el saldo és la diferència entre determinades despeses i determinats ingressos i que, sense necessitat de comparar el saldo pressupostari amb altres com el comercial, la definició del saldo pressupostari emprada usualment per la Comissió i el Tribunal de Comptes era força discutible pels criteris d'assignació territorial. Per això cal saludar positivament la recent, acurada i gens ingènua presentació dels saldos en una comunicació de la Comissió en què, per primera vegada, es reconeixen fets com que les despeses administratives tenen també un impacte territorial fins al punt de canviar el signe del saldo d'algun país.

**Coda provisional** ▶ La comunicació germinal de la Comissió de febrer de 2004 acabava premonitòriament amb dos dels elements que han de formar part de la solució: d'una banda, la generalització del mecanisme de correcció financera i, de l'altra, l'impost europeu. La correcció dels desequilibris pressupostaris –elegat eufemisme de l'anomenat “xec britànic”– s'aprovà el 1984 per un Estat amb una renda per habitant inferior al 80% de la mitjana comunitària de l'època, i que a causa de la PAC rebia molt poc del pressupost comú. La situació ha degenerat fins al punt que ara hi ha quatre mini-xecs més i que els nous Estats Membres contribueixen –en casos com el de Polònia, de forma important– al xec britànic malgrat que el Regne Unit és un dels països més benestants de la UE.

La generalització del mecanisme de correcció financera en permet l'objectivació; és a dir, redueix l'aspecte de “fet a mida” del sistema actual però alhora també, en poder-se pujar o baixar el percentatge que defineix l'excés de desequilibri i en aplicar-se a tots els estats que arribin a aquest percentatge, pot convertir-se en irrellevant i, per tant, a llarg termini, suprimir-se. D'altra banda, només un impost europeu –o una combinació dels de la cistella proposada per la Comissió<sup>6</sup>– permet restituir el caràcter d'autèntic recurs propi als ingressos de la UE i de trencar amb la lògica esterilitzant de les contribucions nacionals i dels saldos pressupostaris. Potser la combinació d'una exacerbació del menys comunitari dels elements del pressupost europeu, el principi del *just return*, amb una agosarada decisió d'implantar a deu anys vista –com es va fer en el seu temps amb l'IVA– un impost europeu contribueixin paradoxalment, com passa sovint a la UE, a la solució del problema.

A més, probablement caldria contemplar la coordinació d'una reducció gradual del *xec britànic* amb una sortida simètrica d'Espanya del Fons de Cohesió. I la proposta hongaresa d'escurçar la durada del proper MFP podria satisfer alhora al PE i la demanda actual d'alguns governs –com els del Regne Unit o Dinamarca– de revisió de les PF i, en particular, de la PAC a mig termini. ■

#### Notes

1. Comissió, Parlament i Consell. El pressupost és aprovat per decisió de les dues branques de l'autoritat pressupostària, Consell i Parlament, seguint un procediment força complex i subjecte a regles establertes als tractats.
2. Sintèticament, el pla consistia en: la divisió de la despesa en sis àrees (categories o rúbriques); la limitació del creixement de la despesa; la duplicació entre 1988 i 1992 dels crèdits per accions estructurals, en termes reals; l'increment del sostre dels recursos propis en termes de percentatge del PIB comunitari; la creació d'un quart recurs propi comunitari (el Recurs PNB).
3. Antic article 203.
4. La RNB ha substituït el PIB com a magnitud de referència d'ençà de l'aplicació del SEC-95.
5. Pes relatiu dins del pressupost comunitari; pel que fa al PNB europeu, el percentatge de la PAC ha oscil·lat entre el 0,51% i el 0,48% des de 1979 als darrers pressupostos aprovats.
6. La Comissió suggeria considerar alguna modalitat de l'impost sobre societats (potser la de flux de caixa o *cash-flow*), l'impost sobre el valor afegit o algun impost sobre l'energia; es podria afegir també un possible recàrrec sobre l'impost sobre la renda personal.

#### Referències bibliogràfiques ▶

- COLOM i NAVAL, Joan. “El presupuesto europeo”. A: Francesc Morata (ed.) *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ed. Ariel, 2000. P. 31-86
- COLOM i NAVAL, Joan. “La Europa que surgió del frío”, *Lamusa* 2:133-139 (2003). *Versió electrònica*: Universidad de La Mancha, *La Musa Digital* 4, [www.uclm.es/lamusa/index.asp?accion=mono&id=70&lengua=es](http://www.uclm.es/lamusa/index.asp?accion=mono&id=70&lengua=es)
- COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS/COMISSION EUROPEA. *Allocation of 2004 EU expenditure by Member State*. Setembre de 2005.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *CADREFIN 130. Perspectivas Financieras 2007-2013*. Brusel·les, 15.6.2005; ST 10090/05.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Consell Europeu de Brusel·les. 16 i 17 de juny 2005. Conclusions de la Presidència*. Brusel·les, 18.6.2005, 10255/05, CONCL 2.
- HOUSE OF LORDS - SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Future Financing of the EU: Who Pays and How? Session 1998-99, 6th Report*. London: The Stationery Office, 1999.
- LE CACHEUX, Jacques: “Budget européen: le poison du juste retour”, *Études et recherches no 41*, París: Notre Europe (juny 2005).
- SAPIR, André et al. “An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver”. Informe del Grup d'Alt Nivell establert per iniciativa del President de la Comissió Europea. Brusel·les: Comissió Europea, juliol de 2003.
- WYNN, Terry. *The EU BUDGET: Public Perception and Fact*. Brusel·les: LUFFPIG (Land Use and Food Policy Intergroup, Parlament Europeu), 2004.