

EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU I EL NOU CICLE PRESSUPOSTARI DE LA UNIÓ EUROPEA

Andreu Olesti Rayo*

Resum

Les iniciatives més rellevants de la UE per a la recuperació després de la pandèmia tenen el seu epicentre en el pressupost. En aquest treball s'examina l'abast i contingut del programa NextGenerationEU en general i del Mecanisme de Recuperació i Resiliència en particular, i la seva interacció amb el marc pressupostari de la UE per al proper septenni, centrat en dos dels seus instruments més importants: el marc financer pluriennal 2021-2027 i la Decisió sobre recursos propis. L'aprovació del programa NextGenerationEU representa un canvi substancial en el finançament de la Unió i un aprofundiment de la integració europea que ha superat límits que, amb anterioritat a la pandèmia, els Estats consideraven infranquejables.

Paraules clau: Unió Europea; COVID-19; pressupost de la Unió Europea; marc financer pluriennal; Decisió sobre recursos propis; instrument de recuperació de la Unió Europea; NextGenerationEU; Mecanisme de Recuperació i Resiliència; Next Generation EU; NGEU.

THE NEXT GENERATION EU INSTRUMENT AND THE EUROPEAN UNION NEW BUDGET CYCLE

Abstract

The EU's most important initiatives to foster recovery after the pandemic are centred upon its budget. This article examines the scope and content of the NextGenerationEU instrument in general and the Recovery and Resilience Facility in particular, and its interaction with the EU budgetary framework for the coming seven-year period, focusing on two of its most important instruments: the 2021-2027 Multiannual Financial Framework and the Own Resources Decision. Approval of NextGenerationEU represents a substantial change in EU funding and a deepening of European integration to a degree that, prior to the pandemic, Member States had considered unattainable.

Key words: European Union; COVID-19; European Union budget; Multiannual Financial Framework; Own Resources Decision; European Union Recovery Instrument; NextGenerationEU; Recovery and Resilience Facility; Next Generation EU; NGEU.

* Andreu Olesti Rayo, catedràtic de Dret Internacional Públic a la Universitat de Barcelona. Especialitzat en dret de la Unió Europea. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. olesti@ub.edu, [@AndreuOlesti](https://twitter.com/AndreuOlesti).

Article rebut el 30.08.2021. Avaluació cega: 27.09.2021 i 30.09.2021. Data d'acceptació de la versió final: 05.10.2021.

Citació recomanada: Olesti Rayo, Andreu. (2021). El programa NextGenerationEU i el nou cicle pressupostari de la Unió Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 4-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3710>.

Sumari

- 1 Introducció: el context de la crisi de la COVID-19
 - 2 Els instruments que configuren i determinen el pressupost de la UE
 - 2.1 El marc financer pluriennal
 - 2.2 La Decisió sobre els recursos propis
 - 3 El programa NextGenerationUE: el pla de recuperació econòmica
 - 3.1 Antecedents: mesures excepcionals i temporals de finançament
 - 3.2 La complexitat del programa NextGenerationEU
 - 3.3 El Mecanisme de Recuperació i Resiliència
 - 4 La interrelació entre el marc pressupostari de la UE i el programa NextGenerationEU
 - 5 Consideracions i reflexions finals
- Bibliografia

1 Introducció: el context de la crisi de la COVID-19

La crisi causada per la pandèmia de la COVID-19 ha conduït la Unió Europea (UE) i els seus Estats membres a una situació límit amb unes conseqüències econòmiques molt dramàtiques. Les seqüeles s'han originat tant en la suspensió de l'oferta en determinats sectors (turisme, restauració, arts escèniques, oci...) com en una reducció de la demanda generalitzada en totes les esferes econòmiques. La crisi ha estat universal, però ha afectat més intensament els països amb més dependència en els sectors econòmics que han resultat més perjudicats.

L'impacte de la pandèmia va constituir una "tempesta perfecta", a causa de la virulència, caràcter exogen i simètric que la crisi va projectar sobre el sistema sanitari, social i econòmic. Aquestes circumstàncies van convèncer ràpidament la UE i els seus membres que s'havien d'articular noves respostes que s'allunyaven de l'actuació desenvolupada a la crisi del deute sobirà de l'any 2008. Així, s'ha produït un canvi ideològic en les solucions proposades: en lloc de la insistència en l'austeritat pressupostària com a instrument per superar-la s'ha passat al reconeixement actual de la necessitat d'una intervenció massiva del sector públic a l'economia per garantir la seva recuperació.

La resposta ha impulsat la integració fiscal, tant la conduïda mitjançant la seva vessant negativa (per exemple, la coordinació de les polítiques pressupostàries nacionals mitjançant la supervisió i vigilància de la UE a través del compliment del Pacte d'estabilitat i creixement i el Semestre Europeu), com en el vessant positiu (com, per exemple, establint mecanismes de solidaritat i assistència mitjançant transferències).¹

En efecte, davant aquest escenari la UE ha reaccionat de forma sensiblement diferent en relació a les pertorbacions econòmiques i financeres de la dècada anterior. Des d'un inici es va mostrar activa en la recerca de respostes per fer front a aquesta situació excepcional. Inicialment la UE es va dirigir a facilitar el finançament de les accions adoptades pels Estats membres. Va aprovar un marc temporal que acomodava les ajudes d'Estat a la nova situació i que s'ha anat modulant a mesura que les necessitats estatals exigien donar suport als sectors econòmics, i als seus operadors, per pal·liar els efectes que les mesures sanitàries de lluita contra la pandèmia tenien sobre la seva estructura econòmica.²

A més, la UE ha flexibilitzat el Pacte d'estabilitat i creixement (PEC), el qual invoca la clàusula de salvaguarda, que permet que els Estats s'apartin dels requisits pressupostaris i se'ls autoritza un endeutament més elevat per generar recursos amb què finançar les seves accions. En efecte, ràpidament i davant el desafiament sense precedents que plantejava la pandèmia, el Consell, en la seva formació de responsables d'Economia i Finances, va expressar, en la reunió de 23 de març de 2020, que es donaven les condicions per invocar la clàusula de salvaguarda per la greu crisi econòmica originada per la COVID-19, i va autoritzar els Estats a flexibilitzar el control del dèficit fiscal per facilitar la seva capacitat d'endeutament per finançar mesures que contrarestessin les conseqüències sanitàries, socials i econòmiques de la pandèmia.³ La necessitat de donar suport a les mesures fiscals adoptades pels Estats per respondre a la pandèmia i intentar neutralitzar les repercussions socioeconòmiques negatives va justificar la invocació de la clàusula de salvaguarda. De fet, la Comissió preveu que aquesta segueixi activa durant l'any 2022 i, depenent del progrés de recuperació econòmica, es pugui desactivar l'any 2023.

Finalment, el Banc Central Europeu (BCE) es va comprometre a un programa de compra de deute públic per evitar que alguns països membres fossin penalitzats amb una prima de risc que elevés els tipus d'interès i s'encarís el pagament i l'amortització del deute. Per aquesta raó el BCE va adoptar, el 24 de març, la Decisió 2020/440, mitjançant la qual s'aprovava un programa temporal de compres d'actius dels Estats afectats per la pandèmia,⁴ conegut com a PEPP (Pandemic emergency purchase programme). El PEPP autoritzava els

1 Dermine, Paul (2020: 338).

2 *Marc temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19*, Comunicació de la Comissió (2020/C 91 I/01), DO C 91 de 20 de març de 2020. Modificada en diverses ocasions per les comunicacions publicades en el DO C 112 de 4 d'abril de 2020, DO C 164 de 13 de maig 2020 i DO C 218 de 2 de juliol de 2020.

3 Declaració dels ministres d'Hisenda de la UE sobre el Pacte d'estabilitat i creixement sobre la crisi de la COVID-19. El document es pot consultar [aquí](#).

4 Decisió 2020/440 del Banc Central Europeu de 24 de març de 2020 sobre un programa temporal de compres d'emergència en cas

bancs centrals de l'eurozona la compra d'actius per un valor màxim de 750.000 milions d'euros, durant un temps limitat que, inicialment, finalitzava l'any 2020, amb posterioritat es va elevar l'import fins als 1.850.000 milions d'euros i s'ha retardat l'horitzó temporal de la compra fins el 30 de març de 2022.⁵

En aquest context convé esmentar les possibles conseqüències de la decisió del Tribunal Constitucional alemany (TCA) de 5 de maig de 2020. En ella es rebutja la legalitat d'una sentència del TJUE (Tribunal de Justícia de la Unió Europea) que declara la validesa de la Decisió del BCE de març de 2015,⁶ la qual autoritza la compra d'actius públics en els mercats secundaris i coneguda com a PSPP (public sector purchase programme), en el context de la crisi econòmica per l'encariment del deute sobirà.⁷ El TCA qüestiona la sentència prejudicial del TJUE i la considera una decisió objectivament arbitrària, la qualifica com un acte *ultra vires* i rebutja i declara no vinculant la interpretació realitzada pel Tribunal; objecta, en definitiva, la seva autoritat. La sentència de 5 de maig es declara insatisfeta amb un determinat procediment del BCE i del TJUE i associa unes conseqüències a aquest comportament, tot exigint requeriments addicionals d'actuació i de justificació.⁸

Resta per conèixer quines seran les repercussions sobre el futur de la Unió Europea en general i sobre el PEPP en particular, atès que les seves característiques tècniques són similars al PSPP i per tant alguna de les demandes que es van suscitar davant el TJUE i el TCA es podrien reproduir.⁹ De tal manera que ja s'ha aventurat que, si es presenta una reclamació sobre el PEPP davant el TCA en un futur proper, l'enfrontament entre els dos tribunals s'agreuja encara més.¹⁰ Des d'una altra perspectiva s'ha assenyalat que l'efecte més clar del pronunciament del TCA "és tallar qualsevol possible evolució cap a models de mutualització del deute públic" que no passin per una nova decisió seva.¹¹

A més, s'han impulsat programes finançats amb recursos extrapressupostaris, com els desenvolupats pel grup del Banc Europeu d'Inversions (BEI) i del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE). En el primer constituint un fons, finançat pels Estats membres, que li permet mobilitzar recursos dirigits, especialment, a proporcionar liquiditat a les empreses. El segon mitjançant l'establiment d'una línia de crèdit per una quantitat equivalent al 2% del PIB de l'Estat sol·licitant.

En efecte, la junta directiva del BEI va decidir, en la reunió de 3 d'abril, l'establiment d'un fons de 25.000 milions d'euros, finançats pels Estats membres, a prorrata de la seva participació al BEI, que permetria mobilitzar fins a 200.000 milions d'euros per donar suport a les empreses, especialment petites i mitjanes, afectades per la situació actual. Aquesta decisió, que va ser avalada per l'Eurogrup en la reunió de 9 d'abril, permetia la constitució d'un fons de garantia europeu (FGE) per fer front a les conseqüències econòmiques de la pandèmia.¹²

Amb relació al MEDE, el volum de l'ajuda previst comprendria, inicialment, una suma equivalent al 2% del PIB de l'Estat al 2019, aproximadament 240.000 milions d'euros. Es tracta d'una línia de crèdit amb caràcter finalista, dirigida a sufragar les despeses sanitàries i de prevenció i tractament de la pandèmia, el període de sol·licitud del qual finalitza el desembre de 2022. A diferència de la resta d'intervencions del MEDE, els beneficiaris no estan subjectes al compliment d'unes condicions econòmiques estrictes com a contraprestació de l'ajuda, és a dir, no hi ha un pla d'ajust macroeconòmic, i s'aplicarà el sistema estàndard de vigilància

de pandèmia (BCE/2020/17), DO L 91 de 25 de març de 2020.

5 Notes de premsa del BCE [de 4 de juny](#) i [10 de desembre de 2020](#).

6 Decisió 2015/774 del Banc Central Europeu, de 4 de març de 2015, sobre un programa de compres de valors públics en mercats secundaris (DO L 121 de 14 de maig de 2015) que ha estat modificada en diverses ocasions, i actualment refosa a la Decisió 2020/188 del Banc Central Europeu de 3 de febrer de 2020 (DO L 39, de 12 de febrer de 2020).

7 Sentència del Tribunal de Justícia d'11 de desembre de 2018, Weiss i altres, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

8 Montoro Chiner i Rodríguez Pontón (2021: 17).

9 Claeys (2020: 7).

10 Viterbo (2020: 683).

11 Martín Rodríguez (2020: 40).

12 Castellarin (2020: 7).

previst en el marc del Semestre Europeu.¹³ El país sol·licitant únicament estarà vinculat a dedicar l'import a finançar el pla de resposta a la pandèmia que elabora juntament amb el MEDE i la Comissió i que justifica la sol·licitud del préstec.¹⁴ De tota manera, aquest programa no s'ha utilitzat, ja que els Estats membres de la zona de l'euro poden accedir al finançament de formes més atractives mitjançant el programa de compra de deute del BCE o utilitzant altres préstecs i subvencions concedits per la UE.¹⁵

2 Els instruments que configuren i determinen el pressupost de la UE

2.1 El marc financer pluriennal

La pandèmia es va iniciar durant la finalització de les negociacions de l'anomenat marc financer pluriennal (MFP) per al septenni 2021-2027. El cicle pressupostari, que es va iniciar amb la presentació de la proposta de la Comissió de Reglament de Consell, que establia l'MFP per al cicle 2021-2027,¹⁶ resultava especialment complex pels problemes que es plantejaven per la retirada del Regne Unit.

L'MFP té com a objectiu pacificar les negociacions pressupostàries anuals entre el Consell i el Parlament, fet que estableix un marc general que regeix durant un període d'anys. Aquest marc general fixa un límit màxim de despeses per al pressupost anual i per a cadascuna de les seves categories. En aquest document es reflecteix el flux de recursos financers que serà necessari per fer front a les prioritats polítiques que estan establertes en termes de preferències de despesa. No es tracta per tant d'un pressupost multianual i està desproveït de qualsevol autorització de despesa.

Això vol dir que la despesa pressupostària està predeterminada des de l'aprovació de l'MFP per al cicle considerat. L'MFP estableix la suma total dels recursos utilitzables, així com les quantitats màximes disponibles per assignar anualment a les polítiques generals, la distribució de les obligacions assumides pels Estats i la preassignació dels fons per als principals programes de despesa. Des d'aquesta perspectiva, l'MFP equilibra les exigències estatals de limitar el creixement dels ingressos de la Unió amb les necessitats de les institucions de la UE de dotar-se de recursos previsibles i estables per al desenvolupament de les seves polítiques de despesa.¹⁷

A la pràctica, l'adopció de l'MFP va acompanyada de la revisió de tots els programes de despesa de la Unió, des dels fons agrícoles i estructurals fins als concernents a la resta de polítiques comunitàries. En conseqüència, les negociacions de l'MFP no es refereixen només a les finances de la UE, sinó també al contingut de les polítiques de despesa de la UE.

La importància política i jurídica es reflecteix en el seu procediment d'adopció: ha de ser aprovat per un procediment legislatiu especial, previst a l'article 312 TFUE (Tractat de Funcionament de la Unió Europea), on la Comissió manté el seu poder d'iniciativa, però amb restriccions, atès que l'article 293 TFUE exceptua l'aprovació de l'MFP de la regla general que exigeix la unanimitat en el Consell per introduir esmenes a la proposta de la Comissió. El Parlament Europeu ha d'aprovar-lo per majoria reforçada, que inclou la majoria dels membres que el componen, i el Consell, per unanimitat. Com esdevé tradicionalment i com s'ha confirmat en la negociació el septenni actual, el Consell Europeu té un paper fonamental, ja que és la seu on s'assoleix el compromís polític que sigui acceptable per a tots els Estats membres.¹⁸ En el cicle pressupostari actual, el consens assolit pels Estats membres en el Consell Europeu de juliol de 2020¹⁹ va determinar i concretar el contingut de l'MFP.

13 Carrera Hernández (2020: 21).

14 Markakis (2020: 373).

15 Guttenberg, Lucas (2020: 2).

16 *Proposta de Reglament de Consell pel qual s'estableix el marc financer pluriennal per al període 2021-2027*, COM (2018) 322 final de 2 de maig de 2018.

17 Sánchez Barrueco, María Luisa (2021: 564).

18 Lehner, Stefan (2020: 38-39).

19 Conclusions del Consell Europeu de 17-21 de juliol de 2020, EUCO 10/20 de 21 de juliol de 2021. El document es pot consultar [en aquesta pàgina web](#).

L'existència de l'MFP implica també que el marge de maniobra durant les negociacions del pressupost anual sigui reduït, de manera que les possibilitats d'entrar en conflicte interinstitucional també es limiten. En efecte, l'MFP es va establir el 1988, amb l'aprovació de l'anomenat paquet Delors I, per al període 1988-1992, amb el propòsit de garantir i reforçar la disciplina i l'estabilitat pressupostària i finalitzar amb els conflictes i tensions entre les autoritats pressupostàries, especialment el Consell i el Parlament Europeu, que havien provocat que el segon hagués rebutjat l'aprovació del pressupost durant diversos exercicis a la dècada dels anys vuitanta.²⁰

L'inici de les negociacions del cicle actual, com hem assenyalat, es va originar amb la presentació per la Comissió, el 2 de maig de 2018, de la seva proposta de Reglament de Consell, que establia l'MFP per al cicle 2021-2027. La proposta es presentava en un context de negociació de la retirada del Regne Unit de la UE, on l'absència de l'aportació britànica representava una disminució del pressupost comunitari entre 10.000 milions i 12.000 milions d'euros descomptat el muntant de la contribució britànica i deduït l'import dels mecanismes de compensació.²¹ Això implicava que, si es mantenien els límits de funcionament, i entre ells que el pressupost de la UE no ha de superar l'1% del total de la Renda Nacional Bruta (RNB) de la UE, l'absència britànica implicava una reducció pressupostària en termes absoluts, que l'MFP fos inferior al septenni 2014-2020. Com veurem, l'eclosió de la pandèmia ha desbordat els marges inicials de la negociació.

L'actual MFP, corresponent al septenni 2021-2027, va ser aprovat mitjançant el Reglament de Consell 2020/2093 de 17 de desembre de 2020²² i va entrar en vigor l'1 de gener de l'any 2021.

2.2 La Decisió sobre els recursos propis

La UE, inicialment, es finançava mitjançant contribucions financeres dels seus Estats membres, i a partir de la Decisió 70/243 de 21 d'abril de 1970 es produeix una mutació qualitativa que comporta la seva substitució per recursos propis.²³ Des de llavors s'han adoptat diverses decisions que han modificat les diferents categories d'ingressos. Inicialment la seva aprovació intentava solucionar problemes financers vinculats a les successives ampliacions de la UE i a l'increment de les competències que, en ambdós casos, comportaven una extensió de les necessitats de despesa. Posteriorment, a partir de 1988, les Decisions sobre els recursos propis (DRP) reflecteixen el resultat de les negociacions consensuades entre els Estats membres sobre l'MFP.

En termes generals, els recursos de la UE poden diferenciar-se entre els que resulten del funcionament de la Unió, de la posada en pràctica de les seves polítiques, i aquells complementaris que tenen per finalitat garantir l'equilibri pressupostari. En un inici, la incidència dels primers (els drets de duana de la tarifa exterior comuna i el recurs a l'impost sobre el valor afegit (IVA)) era manifestament més important i constituïen la part essencial dels ingressos. Amb el transcurs del temps, el pes del pressupost s'ha traslladat cap als complementaris.

Diverses són les raons d'aquest desplaçament. La disminució de la importància de la recaptació per impostos de duana obeeix a la reducció aranzelària motivada per la liberalització del comerç internacional resultant de les successives rondes de negociacions comercials realitzades inicialment en el si de l'Acord General sobre Aranzels i Comerç (GATT), i posteriorment de l'Organització Mundial de Comerç (OMC). A això s'hi afegeix la densa xarxa d'acords comercials que la UE ha celebrat amb tercers estats establint reduccions aranzelàries i zones de lliure comerç. A l'actualitat la seva participació en el pressupost de la UE és aproximadament del 13%.

Pel que fa a l'IVA, la justificació de la pèrdua de pes d'aquest recurs es realitza per consideracions relacionades amb el seu component regressiu, per ser un impost indirecte que grava el consum i que estableix una relació deficient entre capacitat de pagament i riquesa, si bé en l'actualitat la literatura econòmica no es mostra tan

20 Com queda expressat en els diferents recursos d'anul·lació interposats davant del Tribunal de Justícia on es dirimeixen les diferències i conflictes entre les institucions que participen en l'elaboració del pressupost. Aquest seria el cas, a títol il·lustratiu, de la Sentència del TJ de 3 de juliol de 1986, Consell/Parlament, C-34/86, ECLI:EU:C:1986:2; Sentència del TJ de 12 de juliol de 1988, Parlament/Consell, C-377/87, ECLI:EU:C:1988:387 i la Sentència del TJ de 12 de juliol de 1988, Comissió/Consell, C-383/87, ECLI:EU:C:1988:388.

21 Kölling, Mario (2017: 5-7).

22 Publicat a DO L de 22 de desembre de 2020.

23 Decisió 243/70 d'abril de 1970 relativa a la substitució de les contribucions financeres dels Estats membres per recursos propis de les Comunitats, DO L 94 de 28 d'abril de 1970.

consistent a atribuir-hi aquest caràcter i rebaixen aquest component regressiu.²⁴ A més, és un instrument complex, de difícil càlcul i poca transparència, no és un recurs de naturalesa fiscal, en el sentit que correspongui a un percentatge de l'IVA que ha estat satisfet pels operadors econòmics dels països membres, més aviat es tracta d'un instrument estadístic per calcular les contribucions estatals. El recurs a l'IVA és una aportació que fa cada Estat membre en proporció a la seva recaptació i es calcula mitjançant l'aplicació d'un tipus a una base circumscrita per determinades variables, però no és l'IVA que efectivament es paga amb cada adquisició. En l'actualitat representa, aproximadament, l'11% dels ingressos pressupostaris.

El recurs complementari per excel·lència és la contribució dels Estats en funció de la seva renda nacional bruta (RNB), que representa més del 70% dels ingressos pressupostaris. Aquesta circumstància ha motivat que els recursos propis de la UE siguin percebuts com a transferències intergovernamentals que realitzen les autoritats estatals a les arques de la Unió,²⁵ i siguin apreciats com una mena de retorn, més sofisticat, al finançament mitjançant contribucions nacionals.²⁶ Al costat d'aquests, hi ha altres canals de finançament marginals, com són les contribucions i exaccions que s'apliquen als sous dels funcionaris o dels agents de les institucions europees, les multes i sancions imposades per l'incompliment del dret de la UE o les contribucions realitzades per tercers Estats per la seva participació en programes europeus.

S'ha de subratllar que el procediment de la DRP, previst a l'article 311 TFUE, és un acte complex on participen les institucions de la UE mitjançant un procediment legislatiu especial que requereix la proposta de la Comissió, unanimitat en el Consell i consulta prèvia al Parlament Europeu. Així mateix, la seva entrada en vigor necessita de l'acceptació de tots els Estats membres, de conformitat amb les seves normes internes constitucionals.

En aquest sentit, la proposta original de DRP per al cicle pressupostari 2021-2027 va ser presentada per la Comissió el 2 de maig de 2018 en un context dominat per la retirada britànica.²⁷ L'esclat de la pandèmia ha obligat, com comentem en apartats posteriors, a un canvi substancial del seu contingut i abast. L'actual DRP va ser adoptada el 14 de desembre de 2020,²⁸ es complementa amb un conjunt de mesures d'execució adoptades el 30 d'abril de 2021,²⁹ i va entrar en vigor l'1 de juny de 2021, una vegada complimentades les exigències previstes en els ordenaments constitucionals dels Estats membres, si bé els seus efectes es retrotrauen a l'1 de gener de l'any 2021.³⁰

3 El programa NextGenerationUE: el pla de recuperació econòmica

3.1 Antecedents: mesures excepcionals i temporals de finançament

Des de l'inici de la pandèmia la UE ha adoptat accions que comporten el finançament als Estats membres per fer front a les conseqüències derivades de la pandèmia. En un inici les mesures de resposta es van cobrir amb partides pressupostàries, que es nodrien essencialment d'instruments ja existents i fons no assignats en el marc dels programes de la política de cohesió.

El cas més representatiu és la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII),³¹ que tenia una dotació de 37.000 milions d'euros per a l'any 2020, i es dirigia

24 Cipriani, Gabrielle (2014: 3-4).

25 Olesti Rayo, Andreu (2020: 802-803).

26 Kalfin, Ivailo (2020: 64).

27 *Proposta de Decisió de Consell sobre el sistema de recursos propis de la Unió Europea*, COM (2018) 325 final de 2 de maig de 2018.

28 Decisió del Consell 2020/2053 de 14 de desembre de 2020 sobre el sistema de recursos propis de la Unió Europea i pel qual es deroga la Decisió 2014/355, DO L 424 de 15 de desembre de 2020.

29 Reglament del Consell 2021/768 de 30 d'abril de 2021 pel qual s'estableixen mesures d'execució de sistema de recursos propis de la Unió Europea i pel qual es deroga el Reglament 608/2014, DO L d'11 de maig de 2021.

30 BOE, núm. 139, d'11 de juny de 2021.

31 Reglament 2020/460 del Parlament Europeu i del Consell de 30 de març de 2020 pel qual es modifiquen els reglaments 1301/2013, 1303/2013 i 508/2014, pel que fa a mesures específiques per mobilitzar inversions en els sistemes d'atenció sanitària

a mobilitzar inversions en els sistemes d'atenció sanitària (equips sanitaris i de protecció, dispositius mèdics, medicaments...) i a proporcionar liquiditat a les empreses per fer front a les pertorbacions financeres a curt termini vinculades a la crisi del coronavirus. Aquest primer paquet va ser complementat per una Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus Plus. Més modestament s'ha esmentat l'ampliació de l'àmbit d'aplicació del Fons de Solidaritat de la Unió Europea (FSUE), que inicialment estava dissenyat per proporcionar ajuda als membres que haguessin patit catàstrofes i va permetre que se sol·licités assistència financera, fins a 800 milions d'euros.³²

En aquest marc d'urgència es va activar l'Instrument de Flexibilitat i s'ha ampliat el marge per a imprevistos per un muntant superior als 1.000 milions d'euros a fi de finançar mesures immediates en el context de la crisi.³³ També es va modificar el Fons Europeu d'Adaptació a la Globalització, dirigit a donar suport als treballadors que perden la feina com a conseqüència dels canvis estructurals en les pautes del comerç mundial provocats per la globalització, i s'ha conduït per afavorir els treballadors acomiadats i els autònoms afectats per la pandèmia, amb un finançament de 179 milions d'euros per a aquest any.³⁴

A més, s'ha d'esmentar l'instrument europeu de suport temporal per a mitigar els riscos d'atur en una emergència (Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, SURE), creat mitjançant el Reglament del Consell 2020/679 de 19 de maig, on es va preveure una assistència financera de 100.000 milions d'euros en forma de concessió de préstecs.³⁵ Aquesta assistència es fonamenta en l'article 122 TFUE que, com tindrem ocasió d'examinar més endavant, autoritza el Consell per acordar ajuda financera a un Estat membre que estigui en dificultats ocasionades per catàstrofes naturals o per esdeveniments excepcionals. La finalitat de SURE és ajudar a finançar la resposta a les alteracions econòmiques patides com a conseqüència de la pandèmia i se centra, fonamentalment, en les destinades a donar suport als règims de reducció del temps de treball o mesures similars encaminades a protegir els treballadors per compte propi i per compte d'*altri* (com, per exemple, els expedients de regulació temporal d'ocupació (ERTO)) i, accessòriament, a sufragar algunes mesures relacionades amb la salut, en particular, en el lloc de treball.

La novetat d'aquesta acció resideix en la forma de finançament del SURE, atès que el Consell faculta la Comissió perquè, en nom de la UE, contregui emprèstits en els mercats internacionals o amb entitats financeres. En puritat, la novetat es troba en el volum de deute sol·licitat, ja que la UE requereix, habitualment, finançament en els mercats de capitals, tot i que les quantitats demandades són molt més moderades.

SURE descansa sobre una doble garantia, una primera que resulta del mateix pressupost de la UE, de l'anomenat "marge de maniobra", és a dir, els recursos addicionals que la Comissió pot sol·licitar als països membres per atendre els seus compromisos en cas d'incompliment d'un deutor. A més, tot i que subsidiàriament, el passiu derivat d'aquests préstecs compta amb unes garanties estatals suplementàries del 25% dels préstecs que es concedeixin d'acord amb la seva quota respectiva en l'RNB de la Unió si bé les garanties previstes podrien

dels Estats membres i en altres sectors de les seves economies, en resposta al brot de COVID-19 (Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus), DO L 99 de 31 de març de 2020.

32 Reglament 2020/461 del Parlament Europeu i del Consell de 30 de març de 2020 pel qual es modifica el Reglament 2012/2002 del Consell a fi de proporcionar ajuda financera a aquells Estats membres i països que estiguin en procés de negociar la seva adhesió a la Unió, que es troben greument afectats per una emergència greu de salut pública, DO L 99 de 31 de març de 2020.

33 L'ampliació de les despeses de compromisos aprovats es va produir mitjançant l'aprovació dels actes següents: Decisió 2020/545 relativa a la mobilització de l'Instrument de Flexibilitat per finançar mesures pressupostàries immediates en el context del brot de COVID-19 i al reforç de la Fiscalia Europea; Decisió 2020/546 relativa a la mobilització de l'Instrument de Flexibilitat per finançar mesures pressupostàries immediates en el context del brot de COVID-19 i la Decisió 2020/547 relativa a la mobilització del Marge per Imprevistos del 2020 per prestar assistència urgent als Estats membres i reforçar encara més el Mecanisme de Protecció Civil de la Unió/RESC EU en resposta al brot de COVID-19. Totes aprovades mitjançant el procediment de codecisió el 17 d'abril i publicades al DO L 125 de 21 d'abril de 2020.

34 Reglament 1309/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, sobre el Fons Europeu d'Adaptació a la Globalització (2014-2020) i pel qual es deroga el Reglament 1927/2006 (modificat en diverses ocasions), DO L 347 de 20 de desembre de 2013.

35 Reglament 2020/672 del Consell de 19 de maig de 2020 relatiu a la creació d'un instrument europeu de suport temporal per atenuar els riscos d'atur en una emergència (SURE) arran del brot de COVID-19, DO L 159 de 20 de maig de 2020 (Reglament SURE).

revisar-se si s'arribés a un acord sobre la revisió del límit màxim dels recursos propis.³⁶ S'ha d'assenyalar que el Reglament SURE s'aprova al maig, en plena negociació de l'MFP, sense acord sobre el percentatge màxim de recursos propis, en percentatge de l'RNB de la Unió, que limitin els pressupostos anuals i en un context on era present la retirada del Regne Unit, amb la consegüent disminució d'ingressos pressupostaris.³⁷

De tota manera, no s'ha de perdre la perspectiva que SURE té una vocació temporal ja que el període per sol·licitar la seva disponibilitat finalitzarà el 31 de desembre de 2022, si bé es podria prorrogar per sis mesos més si el greu desajust econòmic causat per la COVID-19 es mantingués.

3.2 La complexitat del programa NextGenerationEU

La idea de crear un fons de recuperació en el marc pressupostari de la UE va començar a perfilar-se durant el mes d'abril de l'any 2020. El 21 d'abril, el president del Consell Europeu va enviar una carta a la resta dels seus membres proposant la idea de constituir un fons europeu de recuperació, que hauria de tenir una "magnitud suficient, anar dirigit als sectors i zones geogràfiques més afectats d'Europa i ser específic per abordar aquesta crisi sense precedents" fet que suggereix que la Comissió analitzés les necessitats que hauria de cobrir i que presentés una proposta que precisés el seu vincle amb l'MFP.³⁸

La concreció es realitza a partir d'una iniciativa francoalemanya presentada el 18 de maig que advocava, donada l'extensió de les conseqüències de la pandèmia, per la possibilitat de constituir un fons de reactivació econòmica dotat de 500.000 milions d'euros, per a l'MFP que es correspon al septenni 2021-2027. La novetat consistia en la forma de finançament prevista, ja que es proposava que la UE pogués sol·licitar préstecs, i en conseqüència endeutar-se, en els mercats internacionals, per sufragar la concessió de préstecs i ajudes.³⁹

La iniciativa va ser ràpidament recollida per la Comissió, que va presentar, el 27 de maig, una proposta d'un Instrument de Recuperació de la Unió Europea (IRUE) conegut com a "NextGenerationEU" (NGEU), que va ser aprovat el 14 de desembre mitjançant el Reglament de Consell 2020/2094.⁴⁰ És l'eina tècnica que organitza el finançament del pla de recuperació, l'assignació dels fons i constitueix la peça central de l'estratègia socioeconòmica de la UE per fer front a les conseqüències de la pandèmia.

L'IRUE preveu que entre els anys 2021 i 2026, la Comissió recaptarà, en nom de la UE, 750.000 milions d'euros en els mercats internacionals de capitals, que després es distribuïran en forma de préstecs o subvencions, i a través de diferents programes de finançament de la UE, als Estats membres sobre la base de les seves necessitats. Els ajuts no reemborsables arriben als 390.000 milions, mentre que els préstecs representen un import de 360.000 milions (a preus de 2018).⁴¹ L'instrument, que ha estat qualificat como "a bit of an empty shell",⁴² es recolza en la DRP per establir els mecanismes de finançament. En efecte, la DRP és l'acte jurídic que habilita la Comissió a prendre préstecs massius en el mercat de capitals en nom de la UE.

L'arquitectura jurídica de l'instrument és complexa i es basa en diferents components interrelacionats. El Reglament IRUE és un document molt breu que consta de només sis articles, però que constitueix un element clau en l'arquitectura jurídica del programa NGEU. En el mateix s'enumeren els tipus de mesures que poden ser finançades per l'instrument i s'assignen als programes específics que formen part de l'NGEU. El programa més determinant, amb diferència, és el Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR), que serà analitzat en el proper apartat i al qual se li assigna aproximadament el 90% dels fons compromesos.

36 Articles 11 i 12 Reglament SURE.

37 Potteau, Aymeric (2020: 580-581).

38 Carta d'invitació del president Charles Michel als membres del Consell Europeu abans de la seva videoconferència de 23 d'abril de 2020. El document es pot consultar [en aquesta pàgina web](#).

39 La proposta es pot consultar [en aquesta pàgina web](#).

40 Reglament de Consell 2020/2094 de 14 de desembre de 2020 pel qual s'estableix un Instrument de Recuperació Europeu de la Unió Europea per donar suport a la recuperació després de la crisi de la COVID-19, DO L 433 de 22 de desembre de 2020.

41 Aquesta quantitat s'incrementa a 806.900 milions d'euros a preus corrents. Dels quals 421.100 milions dedicats als ajuts i subvencions no reemborsables, i 385.800 milions a préstecs. Les dades es poden consultar [en aquesta pàgina web](#).

42 Dermine, Paul (2020: 343).

Al costat de l'MRR, el segon programa en importància és el relatiu a l'Ajuda a la Recuperació per a la Cohesió i els Territoris d'Europa (REACT-UE),⁴³ que compta amb un import de 47.500 milions d'euros a disposar fins 2022.⁴⁴ Aquest instrument continua i amplia les mesures de resposta i reparació de la crisi aplicades mitjançant la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus i la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus Plus que hem esmentat anteriorment. Els fons que es posen a disposició provenen del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Social Europeu (FSE), i el Fons d'Ajuda Europea per a les persones més desfavorides (FEAD). Finalment, altres quantitats menors s'assignen a programes relacionats amb la protecció civil, recerca i innovació, de suport als territoris en la seva transició cap a una economia neutra des del punt de vista climàtic i desenvolupament de zones rurals.⁴⁵

El fonament jurídic de l'IRUE es fonamenta en l'article 122 TFUE, que, com hem comentat, estableix una base jurídica explícita que permet la solidaritat financera, sota determinades condicions, entre els països de la UE. Aquesta disposició, en la versió actual, es va incorporar al dret originari mitjançant el Tractat de Maastricht, en el marc de les disposicions sobre la Unió Econòmica i Monetària (UEM); aquesta inclusió ha portat a considerar-la com un contrapès o un complement de la clàusula de no rescat introduïda llavors en l'article 125 TFUE.⁴⁶

De fet, la justificació general per utilitzar l'article 122 TFUE com a base jurídica es troba fàcilment en la necessitat d'alleugerir els efectes de la crisi del COVID-19 en la despesa pública dels estats membres i en el fet que l'instrument sigui temporal.⁴⁷ La utilització d'aquesta base jurídica comporta que l'IRUE hagi estat constituït mitjançant un procediment legislatiu especial on la proposta sorgeix de la Comissió i l'adopció pel Consell, la qual cosa omet qualsevol participació del Parlament Europeu en el procés.

Finalment s'ha d'assenyalar que l'execució de l'IRUE se subjecta al Reglament 2020/2092 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2020, sobre un règim general de condicionalitat per a la protecció del pressupost de la Unió.⁴⁸ Inicialment la condicionalitat va quedar molt difuminada en el Consell Europeu de juliol de 2020 i això va suposar la crítica acerada de Parlament Europeu.⁴⁹ No obstant això, el 5 de novembre el Consell i el Parlament Europeu van arribar a un acord que va permetre l'adopció del Reglament. Aquest va entrar en vigor l'1 de gener de 2021, si bé la seva aplicació està suspesa fins a la resolució dels recursos d'anul·lació que van ser interposats per Hongria i Polònia davant el TJUE.⁵⁰

43 Reglament 2020/2221 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de desembre de 2020, pel qual es modifica el Reglament 1303/2013 pel que fa als recursos addicionals i les disposicions d'execució a fi de prestar assistència per afavorir la reparació de la crisi en el context de la pandèmia de COVID-19 i les seves conseqüències socials i per preparar una recuperació verda, digital i resiliència de l'economia (REACT UE), DO L 437 de 28 de desembre de 2020.

44 L'article 2 del Reglament IRUE preveu que 47.500 milions d'euros a preus de 2018, és a dir 50.600 milions d'euros, es dediquin a programes estructurals i de cohesió del marc financer pluriennal 2014-2020, tal com han estat reforçats fins 2022, inclòs el suport a través dels instruments financers.

45 En concret l'article 2 del Reglament IRUE preveu les quantitats següents (totes calculades a preus de 2018):

- 1.900 milions d'euros per a programes relacionats amb la protecció civil,
- 5.000 milions d'euros per a programes relacionats amb la investigació i la innovació, inclòs el suport a través dels instruments financers,
- 10.000 milions d'euros per a programes de suport als territoris en la seva transició cap a una economia neutra des del punt de vista climàtic,
- 7.500 milions d'euros per al desenvolupament de zones rurals,
- 5.600 milions d'euros per a provisions per a garanties pressupostàries i despeses relacionades per a programes destinats a donar suport a les operacions d'inversió en l'àmbit de les polítiques internes de la Unió.

46 Louis, Jean-Victor (2010: 983-984).

47 De Witte, Bruno (2021: 654).

48 DO L 433 de 22 de desembre de 2020.

49 Resolució del Parlament Europeu, de 23 de juliol de 2020, sobre les Conclusions de la reunió extraordinària del Consell Europeu dels dies 17-21 de juliol de 2020 (2020/2732 (RSP)). La resolució es pot consultar [en aquesta pàgina web](#).

50 Tots dos recursos interposats l'11 de març de 2021: Hongria/Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea, assumpte C-156/21 i República de Polònia/Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea, assumpte C-157/21.

L'objectiu del Reglament 2020/2092 és doble i interconnectat: protegir el pressupost de la Unió i salvaguardar l'Estat de dret en els països membres. L'àmbit d'aplicació del Reglament es limita a situacions on les vulneracions dels principis de l'Estat de dret tinguin un impacte "prou directe" i afectin greument la bona gestió financera del pressupost de la UE o la protecció dels interessos financers de la Unió.⁵¹ La idea subjacent és que hi ha un fort vincle entre, d'una banda, el respecte per l'Estat de dret i, de l'altra, la confiança mútua i la solidaritat financera entre la UE i els Estats membres.⁵² La qüestió que se suscita és la necessitat que la Comissió determini amb rigor el vincle de causalitat entre la qualitat democràtica i el perjudici al pressupost de la UE.⁵³

3.3 El Mecanisme de Recuperació i Resiliència

El Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR) es crea mitjançant el Reglament 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell de 12 de febrer de 2021 (Reglament MRR).⁵⁴ La base jurídica utilitzada és l'article 175 TFUE, en l'àmbit de la política de cohesió, i constitueix un vehicle creat *ad hoc* per canalitzar la major part dels fons.

L'MRR compta amb 672.500 milions d'euros distribuïts de la manera següent: 360.000 milions de l'import destinat als préstecs i 312.500 milions d'euros dedicats als ajuts i subvencions no reemborsables (totes les quantitats calculades a preu de l'any 2018),⁵⁵ de les quals, el 70% seran compromeses durant els anys 2021 i 2022, mentre que el 30% restant s'hauran de comprometre, en la seva totalitat, durant l'any 2023, tenint en compte una clau de repartiment ajustada a la pèrdua de PIB real durant els anys 2020 i 2021.

L'MRR pivota sobre la presentació, avaluació, execució i seguiment dels denominats plans de recuperació i resiliència (PRR), consistents en un conjunt de mesures d'inversió pública dirigides a operar reformes estructurals per a cada un dels països membres. La capacitat discrecional dels Estats per dirigir les inversions està limitada per diversos aspectes. En primer lloc, perquè han de focalitzar-se en determinats àmbits d'actuació que preveu l'MRR. En concret: a) transició ecològica; b) transformació digital; c) creixement intel·ligent, sostenible i integrador, que inclogui la cohesió econòmica, l'ocupació, la productivitat, la competitivitat, la recerca, el desenvolupament i la innovació, i un mercat interior que funcioni correctament amb pimes sòlides; d) cohesió social i territorial; e) salut i resiliència econòmica, social i institucional, a fi, entre d'altres, d'augmentar la preparació i capacitat de reacció davant les crisis; i f) polítiques per a la propera generació, la infància i la joventut, com ara l'educació i el desenvolupament de capacitats.⁵⁶

A més, en segon lloc, els PRR han de ser coherents amb les prioritats macroeconòmiques emeses per a cada país en el marc del Semestre Europeu i han d'estar arrenclades amb les recomanacions que se li facin, en cas contrari difícilment podrà accedir als fons. En conseqüència, l'MRR es pot considerar com un instrument pressupostari destinat a donar suport, encara que sigui transitòriament, a les inversions i reformes dels Estats dins del Semestre Europeu.⁵⁷ En aquest sentit, no es tracta d'un instrument dirigit a alleujar les conseqüències de la crisi, sinó que es destina a estimular i fomentar la transformació de l'estructura econòmica, especialment en els Estats membres menys avançats i més afectats per la pandèmia.⁵⁸ És desitjable que això comporti una revitalització d'una Europa que aprofundeixi el pilar europeu dels drets socials, ja que fins al moment actual la incidència en les recomanacions dirigides als Estats eren simbòliques.⁵⁹

51 Article 4 del Reglament 2020/2092.

52 Łacny, Justyna (2021: 84).

53 Torroja Mateu, Helena (2021: 3).

54 DO L 57 de 18 de febrer de 2021.

55 A preus corrents, les quantitats serien 723.800 milions d'euros, dels 385.800 milions de l'import destinat als préstecs i 338.000 milions d'euros dedicats als ajuts i subvencions no reemborsables.

56 Articles 3, 4 i 17 del Reglament MRR.

57 Carrera Hernández, F. Jesús, (2020: 36).

58 Pisani-Ferry, Jean (2020: 9).

59 Grohs, Stephan (2019: 32).

La consonància amb les prioritats macroeconòmiques de la UE també és present en l'execució dels PRR, de tal manera que l'incompliment del PEC pot donar lloc a la suspensió dels fons assignats. El Reglament MRR estableix un mecanisme per garantir la “bona governança econòmica” que permeti al Consell, a proposta de la Comissió, paraitzar la totalitat o part dels fons estipulats a un Estat. En principi s'ha de proposar la suspensió quan un Estat membre no ha pres mesures efectives per corregir el seu dèficit excessiu, en el marc del PEC, llevat que s'hagi determinat l'existència d'una recessió econòmica greu en el conjunt de la Unió, entesa com l'existència de “factors econòmics adversos i inesperats que tenen importants efectes desfavorables sobre la hisenda pública”.⁶⁰ Aquesta obligació de la Comissió es retarda quan, com esdevé a l'actualitat, està activada la clàusula de salvaguarda del PEC.

La suspensió es limita, quantitativament, a la menor de les dues xifres següents: el 25% dels compromisos assignats o el 0,25% del PIB nominal de l'Estat. En el supòsit d'incompliment persistent, és a dir, si l'Estat manté un dèficit excessiu, sense adoptar mesures efectives de correcció, la suspensió dels compromisos podrà superar els percentatges màxims. En aquest context es donarà prioritat a la congelació dels crèdits per a compromisos, els crèdits per als pagaments només s'interrompran quan es precisi actuar de forma immediata en cas d'un incompliment significatiu.⁶¹

La Comissió, atenent a uns criteris i unes directrius, avaluarà la pertinència, eficàcia, eficiència i coherència dels PRR.⁶² Si la resposta és positiva, presentarà una proposta de decisió de Consell on inclourà la contribució financera, que s'abonarà, en trams, un cop que l'Estat membre hagi complert de forma satisfactòria les fites i objectius pertinents (que preveu el PRR). Si la resposta fos negativa, la Comissió haurà de motivar-la i no s'assignarà cap contribució financera. El Consell adoptarà la Decisió en un termini de quatre setmanes des de la presentació de la proposta.⁶³

En aquest sentit cal esmentar que Espanya, el 30 d'abril de 2021, va presentar el seu PRR a la Comissió. Després de valorar-lo positivament, va presentar, el 16 de juny de 2021, la seva proposta de Decisió.⁶⁴ Al seu torn, el 13 de juliol, el Consell, en formació de Ministres d'Economia i Finances, va aprovar definitivament el PRR espanyol.⁶⁵ La Unió posarà a disposició d'Espanya una contribució financera en forma d'ajuda no reemborsable per un import superior als 69.500 milions euros dels quals desemborsarà més de 46.500 milions abans del 31 de desembre de 2022. L'import restant, proper als 23.000 milions, serà desemborsat durant l'any 2023.

El desemborsament es realitza en trams, el primer de 9.000 milions d'euros ja ha estat abonat. El cobrament del següent es condiona a una avaluació positiva prèvia de la Comissió, on es valorarà el grau d'observança de les fites i objectius proposats. Si el resultat no fos satisfactori, se suspendrà el pagament de la totalitat o una part del tram compromès. Aquesta suspensió només podrà ser aixecada quan l'Estat membre hagi adoptat les mesures necessàries per garantir el compliment satisfactori dels compromisos assumits. La Comissió pot rescindir l'acord si després de 18 mesos, l'Estat no ha realitzat avenços tangibles.⁶⁶

Ara bé, en el cas que l'avaluació preliminar de la Comissió sobre el compliment satisfactori de les fites i objectius pertinents sigui positiva, es preveu la possibilitat d'un hipotètic “fre d'emergència” consistent en el següent procediment: la Comissió ha de sol·licitar al Comitè Econòmic i Financer (CEF) que li emeti un dictamen sobre el compliment esmentat, en un termini de quatre setmanes des de la recepció de l'informe preliminar de la Comissió. En el cas que un o més Estats membres considerin que existeixen desviacions

60 Tal com es defineix en els articles 3.5 i 5.2 del Reglament 1467/97 del Consell de 7 de juliol de 1997 relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu, DO L 209 de 2 d'agost de 1997.

61 Article 10 del Reglament MRR.

62 Articles 18, 19 i Annex V del Reglament MRR.

63 Article 20 del Reglament MRR.

64 Proposta de Decisió d'Execució de Consell relativa a l'aprovació de l'avaluació del pla de recuperació i resiliència d'Espanya, COM (2021) 322 final de 16 de juny de 2021.

65 En la mateixa sessió també es van aprovar els PRR d'Àustria, Bèlgica, Dinamarca, França, Alemanya, Grècia, Itàlia, Letònia, Luxemburg, Portugal i Eslovàquia. El document es pot consultar [en aquesta pàgina web](#).

66 Article 24 del Reglament MRR.

greus en l'acompliment satisfactori de les fites i objectius pertinents, poden sol·licitar al president del Consell Europeu que remeti la qüestió a la reunió següent per debatre-ho exhaustivament. El procés no podrà demorar-se més de tres mesos des de la sol·licitud del dictamen de la Comissió al CEF.⁶⁷ En tot cas aquest procediment, si bé pot retardar els pagaments assignats a l'MRR, no concedeix un dret de veto als Estats membres.

4 La interrelació entre el marc pressupostari de la UE i el programa NextGenerationEU

Com hem comentat anteriorment, les conseqüències de la greu crisi originada per la pandèmia, i en especial, la creació de l'IRUE, han obligat a una modificació profunda de la negociació de l'MFP i la DRP. Aquests instruments, de naturalesa diferent, i formalment independents, es troben intrínsecament entrelaçats atès que el pagament de l'endeutament i l'amortització dels préstecs sol·licitats que ha d'efectuar la UE en el marc de l'NGEU es produirà mitjançant les assignacions previstes en la DRP i reflectits a l'MFP.

La constitució de l'NGEU ha implicat la possibilitat d'ampliar el finançament de la UE de forma molt significativa. Com hem avançat, és un finançament transitori, la seva base jurídica recau en l'art. 122 TFUE, però els seus efectes es prolongaran durant diversos MFP, ja que l'amortització dels préstecs que demana la Comissió, en nom de la UE, finalitza el 31 de desembre de 2058.

En efecte, la facultat conferida a la Comissió per contraure emprèstits està clarament limitada quant a la seva magnitud, durada i abast i es troba, com hem esmentat abans, estretament vinculada a la DRP, que regeix la regulació dels ingressos del pressupost de la UE durant el septenni 2021-2027. La DRP autoritza que la Comissió contregui emprèstits en els mercats de capitals en nom de la Unió per un màxim de 750.000 milions d'euros, a preus de 2018, la major part dels quals es concentraran en el període 2021-2024. La capacitat d'endeutament net de la Comissió cessarà, com a molt tard, a finals de 2026, per poder començar a amortitzar dins l'horitzó temporal de l'MFP. Els fons recaptats es reemborsaran després de 2027 i, com a data límit, el 31 de desembre de 2058, amb els ingressos dels futurs pressupostos de la UE.⁶⁸

La DRP, per fer front a aquesta nova situació, ha incrementat el límit màxim dels crèdits per a pagaments anuals i el límit superior dels crèdits assumits per compromisos anuals. S'han establert, respectivament en l'1,40% i l'1,46% de l'RNB de la UE, quan durant els darrers cicles pressupostaris els límits no havien de superar l'1%. Temporalment s'incrementaran cada un d'ells en 0,6 punts percentuals, amb l'única finalitat de fer front a tots els passius de la Unió derivats dels emprèstits de l'NGEU fins a la seva amortització.⁶⁹ A la pràctica, implica duplicar la capacitat financera de la UE respecte als MFP anteriors.

Pel que fa als recursos propis, la DRP proposa l'actualització dels recursos existents i el compromís de crear nous ingressos que siguin suficients per cobrir el reemborsament de l'IRUE, sense incrementar les contribucions estatals i que reflecteixin millor les fluctuacions en els cicles econòmics dels Estats membres, i es correspondrien amb la implementació de les polítiques de la UE.

En els drets de duana, la Comissió, en la seva proposta de 2018, advocava per reduir la quantitat que els Estats membres retenien com a costos de recaptació al 10% del percentatge recaptat (disminuint el marge que tenen en l'actualitat, on aquestes despeses representen el 20%). No obstant això, la proposta no ha prosperat, i en la DRP s'ha incrementat la retenció estatal fins al 25%.⁷⁰

En relació amb l'IVA, la proposta inicial de la Comissió preveia simplificar el recurs i agilitzar el procediment per calcular la base imposable de l'impost. A partir d'aquestes premisses, es preveia aplicar sobre la base imposable un tipus uniforme que no hauria de superar el 2%. El resultat final ha estat mantenir l'escassa transparència del seu càlcul conservant el límit de la base imposable recaptada en el 50% de total de l'RNB; sobre aquesta quantitat s'aplica un tipus de 0,3%.⁷¹

67 Considerant 52 del preàmbul i l'article 24 del Reglament MRR.

68 Article 5 DRP.

69 Articles 3.1, 3.2 i 6 DRP.

70 Articles 2.1 i 9 DRP.

71 Article 2.1 DRP.

De la mateixa manera, el recurs basat en l'RNB s'havia de mantenir com originàriament estava previst, és a dir, un mecanisme que fos efectivament complementari i garantís l'equilibri pressupostari. Per reduir la seva incidència en els comptes europeus es preveia la introducció d'una cistella variada i flexible de recursos propis, directament relacionada amb les competències i les finalitats de la Unió. Aquestes noves fonts de finançament haurien de permetre que es reduïssin les contribucions estatals mitjançant el recurs RNB, i, segons preveia inicialment la Comissió, que progressivament s'eliminessin les rebaixes que gaudeixen alguns països al calcular les seves contribucions al recurs RNB, fins a la seva total desaparició a l'any 2026. La supressió no serà efectiva durant el proper septenni, ja que durant el procés de negociació es va consensuar reduccions en les aportacions dels Estats que són creditors nets al pressupost (Dinamarca, Alemanya, Països Baixos, Àustria i Suècia).⁷²

Respecte a la cistella de nous ingressos, la DRP únicament preveu la creació d'una taxa sobre els residus plàstics no reciclats. Aquesta s'obté a l'aplicar un tipus uniforme de referència, 0,80 euros per quilogram, al pes dels residus d'envasos de plàstic generats en cada Estat membre que no es reciclin, si bé la majoria d'Estats, inclosa Espanya, gaudiran d'una reducció inicial (tots menys Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Irlanda, França, Finlàndia, Luxemburg, Països Baixos i Suècia).⁷³ El còmput es calcula com la diferència entre el pes dels residus d'envasos de plàstic generats en un Estat membre en un any determinat i el pes dels residus d'envasos de plàstic reciclats aquest any, determinat d'acord amb la Directiva 94/62.⁷⁴

La previsió de nous recursos no s'inclou en la DRP, sinó que la seva introducció es dissenya en un full de ruta inclosa en un annex a l'acord interinstitucional de 16 de desembre de 2020 entre el Parlament, el Consell i la Comissió.⁷⁵ En aquest document s'estableix un calendari programant la creació de nous recursos propis. Així, en una primera fase, durant l'any 2021, la Comissió hauria de presentar propostes sobre un mecanisme d'ajust en frontera de les emissions de carboni i un impost digital, amb vista a la seva introducció, com a molt tard l'1 de gener de 2023. Més endavant, està previst que la Comissió, abans del mes de juny de 2024, proposi nous recursos propis addicionals, que podran incloure un impost sobre les transaccions financeres i una contribució financera vinculada al sector empresarial, o una nova base imposable comuna de l'impost sobre societats que haurien de ser aprovats abans de l'1 de gener de 2026.⁷⁶ El compliment de calendari previst serà difícil de portar a la pràctica, atès que algunes de les iniciatives requereixen fonamentar-se en una base jurídica que requereix la unanimitat del Consell, sense que hi hagi un consens generalitzat sobre la seva adopció.⁷⁷ La correcta implementació dels nous ingressos exigirà un alt nivell de compromís polític entre tots els participants.

5 Consideracions i reflexions finals

La magnitud de les seqüeles sanitàries i econòmiques i l'experiència de les mesures adoptades durant la crisi de 2009, ha fet que la UE reaccionï amb rapidesa davant la pandèmia, dins del seu constrenyiment competencial. La gravetat i intensitat de la crisi ha obert la porta per a un nou model de finançament. Les solucions a les dificultats han requerit una resposta col·lectiva solidària que, tot i que limitada en el temps, ha estat necessària per fer front a les greus conseqüències socioeconòmiques. La implementació d'un programa

72 L'article 2.4 de la DRP estableix que per al període 2021-2027, alguns Estats es beneficiaran d'una reducció bruta en les seves contribucions anuals basades en l'RNB. En concret: Àustria (565 milions d'euros), Dinamarca (377 milions d'euros), Alemanya (3.671.000 d'euros), Països Baixos (1.921 milions d'euros) i Suècia (1.069 milions d'euros). Aquests imports es valoraran a preus de 2020.

73 Articles 2.1 i 2.2 DRP. La quantitat reduïda de l'import global per Espanya és de 142 milions d'euros.

74 Directiva 94/62 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de desembre de 1994, relativa als envasos i residus d'envasos, DO L 365 de 31 de desembre de 1994.

75 Acord interinstitucional de 16 de desembre de 2020 entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre disciplina pressupostària, cooperació en matèria pressupostària i bona gestió financera, així com sobre nous recursos propis, en particular un full de ruta per la introducció de nous recursos propis, DO L 433 de 22 de desembre de 2020.

76 Annex II. Cooperació interinstitucional pel que fa a un full de ruta per a la introducció de recursos propis a l'Acord interinstitucional de 16 de desembre de 2020.

77 De Sadeleer, Nicolas (2020: 7-8).

d'ajuda que es desenvoluparà durant el proper cicle pressupostari 2021-2027 pot ser l'inici d'un projecte d'integració més intens.

La pedra angular del pla és l'IRUE, que té el gran mèrit de restaurar la confiança en la capacitat de la UE per fer front a crisis profundes i representa un canvi majúscul en la política econòmica de la Unió. Aquest canvi, a diferència de la crisi econòmica del deute sobirà, ha estat possible mitjançant la utilització de mecanismes adoptats dins dels límits de l'ordenament jurídic de la UE i sense recórrer a acords internacionals entre els Estats membres. L'NGEU serà implementat per les institucions de la UE i pels països membres i no per noves agències de la UE, ni noves organitzacions internacionals o altres instàncies externes a la UE. Tampoc ha estat necessària la revisió dels tractats constitutius.

L'NGEU ha incrementat de forma substancial la capacitat fiscal de la Unió. Això s'ha produït mitjançant l'emissió de deute públic de la qual és responsable la UE, sense que això impliqui, en principi, una transferència de capitals entre els Estats membres. De tota manera, haurem d'esperar al reemborsament dels emprèstits, per constatar si aquesta afirmació es compleix. Dependrà de l'èxit que tingui la posada en pràctica dels nous ingressos propis que preveu la DRP que es fonamenten en polítiques comunes de la UE. Si aquests són insuficients i el reemborsament s'efectua, principalment, mitjançant contribucions en funció de l'RNB el pla haurà fracassat, perquè, com hem comentat, aquest recurs és percebut com una transferència intergovernamental que realitzen les autoritats estatals a les arques de la Unió.

Aquesta capacitat fiscal és fràgil, té caràcter excepcional, és temporal i en teoria es constitueix per fer front a les conseqüències socioeconòmiques de la pandèmia. Ara bé, l'NGEU no només ofereix alleujament per a la recuperació econòmica, sinó que també proposa una transformació de l'estructura econòmica dels països membres. En aquest sentit, és un instrument que dona suport a les inversions i reformes que es recomanen en el si del Semestre Europeu. De fet, la UE haurà de recaptar els recursos propis necessaris per amortitzar els emprèstits rebuts durant diverses dècades, fins a finals de l'any 2058, amb la qual cosa, tot i l'excepcionalitat i temporalitat, les conseqüències s'allargaran en el mitjà i llarg termini, la qual cosa repercutirà en futurs MFP.

En tot cas, estem en presència d'un salt qualitatiu en el procés d'integració europeu, les conseqüències del qual estan per concretar-se. Si l'experiència és positiva i l'NGEU satisfà les expectatives, és factible pensar que aplaní el camí a noves iniciatives que es dirigeixin cap a una unió fiscal que complementi a la unió econòmica i monetària i on el pressupost de la UE ocupi un espai central.

Bibliografia

- Carrera Hernández, F. Jesús. (2020). Del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) al nuevo Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia (MRR). ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad? *Revista Española de Derecho Europeo*, 75, 9-54.
- Castellarin, Emanuel. (2020). [The European Union's financial contribution to the response to the Covid-19 crisis: An overview of existing mechanisms, proposals under discussion and open issues](#). *European Papers*, 5(2), 1021-1044.
- Claeys, Grégory. (2020). [The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate](#). *Policy Contribution*, 9. Bruegel.
- Cipriani, Gabrielle. (2014). *Financing the EU Budget. Moving forward or backwards?* Brussel·les: Rowman & Littlefield International.
- Dermine, Paul. (2020). The EU's response to the COVID-19 Crisis and the trajectory of fiscal integration. *Legal Issues of Economic Integration*, 47(4), 337-358.
- De Sadeleer, Nicolas. (11 de setembre de 2020). [Le plan de relance Next Generation EU: Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE?](#) [Entrada de blog]. *Blogdroiteuropeen*.
- De Witte, Bruno. (2021). The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58, 635-682.
- Grohs, Stephan. (2019). [New perspectives for a Social Europe: The "Social Pillar" and the European Semester as triggers for a new paradigm of social rights?](#) *Revista Catalana de Dret Públic*, 59, 21-35. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3358>.
- Guttenberg. (2020, 12 November). [Time to come home - If the ESM is to stay relevant, it should be reinvented inside the EU](#). *Hertie School. Jacques Delors Centre Policy Brief*.
- Kalfin, Ivailo. (2020). The importance of own resources in the EU budget. A Brigid Laffan i Alfredo De Feo (ed.), *EU Financing for Next Decade Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU* (p. 61-70). Florence: University Institute.
- Kölling, Mario. (2017). [El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE](#). *Análisis del Real Instituto Elcano*, 53.
- Łacny, Justyna. (2021). The Rule of Law Conditionality Under Regulation n° 2092/2020 - Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 79-105.
- Lehner, Stefan. (2020). The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework. A Brigid Laffan i Alfredo De Feo (ed.), *EU Financing for Next Decade Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU* (p. 21-42). Florence: University Institute.
- Louis, Jean-Victor. (2010). Guest Editorial: The no-bail-out clause and rescue packages. *Common Market Law Review*, 47(4), 971-986.
- Markakis, Menelaos. (2020). The reform of the European Stability Mechanism: process, substance, and the pandemic. *Legal Issues of Economic Integration*, 47(4), 359-384.
- Martín Rodríguez, Pablo. (2020). Y sonaron las trompetas a las puertas de Jericó... en forma de Sentencia del Bundesverfassungsgericht. *Revista General de Derecho Europeo*, 52, 1-44.
- Montoro Chiner, María Jesús, i Rodríguez Pontón, Francisco José. (2021). ¿Un intersticio en el diálogo nunca interrumpido? (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, de 5 de mayo de 2020). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210, 11-44.

- Olesti Rayo, Andreu. (2020). La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 797-831.
- Pisani-Ferry, Jean. (2020). [European Union recovery funds: strings attached but not tied up in knots](#). *Policy Contribution*, 19.
- Potteau, Aymeric. (2020). Le Budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice. *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 3, 567-592.
- Sánchez Barrueco, María Luisa. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599.
- Torroja Mateu, Helena. (2021). Aproximación general al mecanismo de condicionalidad —al respeto del Estado de Derecho en los Estados Miembros— para la protección del presupuesto de la Unión: Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2020/2092. *La Ley Unión Europea*, 90, 1-12.
- Viterbo, Annamaria. (2020). The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers*, 5(1), 671-685.