

Un nou marc fiscal europeu per al 2024... serà possible?

El repunt de les rendibilitats del deute a escala global ha tornat a posar la situació fiscal sota el focus. El cas d'Europa té un interès especial, ja que, el 2024, les regles fiscals es tornaran a activar, després d'haver estat sospeses des del 2019 per la pandèmia i per l'inici de la guerra a Ucraïna. Es pretenia aprofitar aquesta «aturada» per desenvolupar un nou marc fiscal, i, a l'abril del 2023, la Comissió Europea va presentar un esborrany de la seva proposta, que és la base per elaborar el document final que s'hauria d'aprovar abans del final d'enguany, per aplicar-lo el 2024. Per al BCE, conscient del repte que representa la situació actual (des-acceleració econòmica i endeutament elevat), és també urgent que s'arribi a un acord a temps.

Què planteja el nou marc fiscal

La proposta de la Comissió Europea reforça el protagonisme dels governs nacionals, que hauran d'elaborar un pla fiscal quadriennal (extensible a set anys si es presenten plans de reforma i d'inversió que fomentin el creixement) per reduir els dèficits estructurals excessius i garantir la sostenibilitat del deute d'acord amb les anàlisis de la Comissió Europea. Aquesta senda d'ajust serà personalitzada per a cada país, negociada entre la Comissió i cada Estat membre i aprovada pel Consell.¹

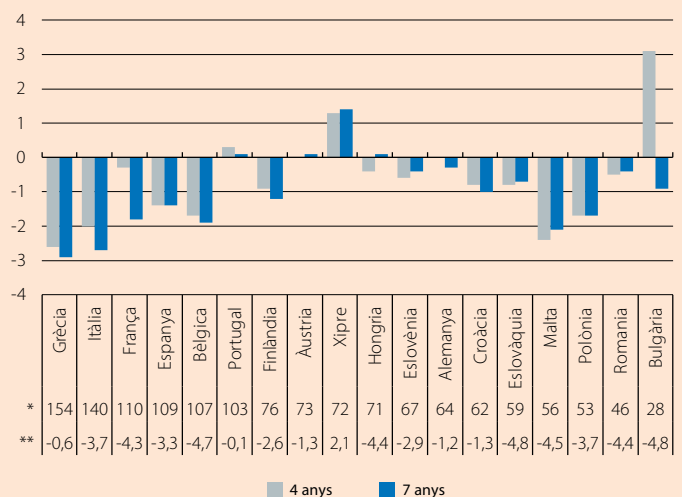
Aquests plans pluriennals estan subjectes a dues importants restriccions o salvaguardes. D'una banda, es mantenen com a objectius a mitjà termini les referències del 3,0% del PIB de dèficit públic i del 60% per al deute públic. De l'altra, la senda d'ajust incorpora una regla de despesa neta primària² com a variable de control i s'exigeix una reducció anual del dèficit de, com a mínim, el 0,5% del PIB. La Comissió Europea es limita a establir «un ajust fiscal mínim del 0,5% del PIB a l'any», però, des de diversos àmbits,³ s'interpreta que, perquè aquesta mesura contribueixi a la consolidació fiscal, s'ha de referir al dèficit estructural. Per tant, les principals novetats serien que es flexibilitza la senda d'ajust fiscal, en adaptar-la a la realitat de cada país; s'aplica una regla de despesa primària com a variable de control (en lloc del dèficit estructural); se suprimeix la regla d'ajust del deute d'1/20 (cada any s'ha de reduir en l'equivalent a 1/20 de la diferència entre el seu valor en percentatge del PIB i l'objectiu del 60%), i s'introdueix una regla d'ajust basada en el dèficit.

El pla proposat és més o menys estricte que el vigent?

Bruegel⁴ ha avaluat la proposta de la Comissió calculant les implicacions de l'ajust fiscal per a tots els països de la UE amb un deute superior al 60% o amb un dèficit superior al 3% del PIB. En les seves conclusions, reconeix que el marc proposat continua sent ambiciós, ja que, de mitjana, els Estats membres haurien de reduir el dèficit estructural al voltant del 2% del PIB entre el 2025 i el 2028 en els plans quadriennals (una mica menys si els plans són a set anys). A més a més, els dos marcs coincideixen en quins són els països que afronten l'ajust més agressiu i quins els que menys, però difereixen en la magnitud de l'ajust. De fet, gairebé per a la meitat dels casos en què el dèficit i el deute superen els llindars exigits, l'ajust del dèficit estructural sota el nou marc seria inferior, en gairebé l'1,0% del PIB de mitjana, al que estableix l'actual (tant en els plans a quatre com a set anys), la qual cosa beneficiaria, en especial, Grècia, Itàlia, Bèlgica i Espanya. Per la seva banda, a Àustria, a França, a Alemanya i a Portugal, la intensitat de l'ajust seria similar sota els dos marcs, en especial per als plans a quatre anys.

Diferència entre l'ajust requerit per al dèficit estructural en els plans pluriennals sota el nou marc vs. el marc actual

(p. p. de PIB)



Notes: * Deute públic (% de PIB). ** Saldo fiscal (% de PIB). Les dues previsions per al 2024 de la Comissió Europea.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades publicades per Bruegel.

1. A més a més, un cop finalitzat el període d'ajust, cada país ha de generar marge fiscal per afrontar els costos associats a l'envelliment de la població.

2. Fa referència a la despesa pública sense interessos, sense el component cíclic de la despesa en atur, sense mesures *one-off* i neta d'ingressos per noves mesures tributàries.

3. Per exemple, Bruegel.

4. Vegeu Darvas, Z., Welslau, L. i Zettelmeyer, J. (2023), «A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal», Bruegel, Document de Treball 16/2023.

Encara sense acord quan falten menys de dos mesos perquè acabi l'any

Per «desembullar» les negociacions, Alemanya i França han iniciat un diàleg bilateral per facilitar un acord abans que acabi l'any. Sembla que hi ha consens generalitzat a l'hora d'adoptar els plans de consolidació fiscal personalitzats. A partir d'aquí, el bloc francès demana més flexibilitat per no ofegar el creixement econòmic, mentre que el bloc alemany, que ja va aconseguir que la Comissió Europea inclogués en l'esboryany l'ajust mínim del dèficit del 0,5% del PIB anual a tots els Estats, vol també incloure en tots els casos en què el deute superi el 60% del PIB una retallada obligatòria anual per al deute de l'1,0% del PIB. Itàlia, per la seva banda, continua demanant una «regla d'or» per treure del còmput del dèficit les despeses estratègiques (que després cada país decidirà si corresponen a inversions verdes, digitals o de defensa). Mentrestant, la proposta d'Espanya incideix en el fet que el més important és comptar amb les salvaguardes adequades que garanteixin la reducció del deute i del dèficit i que no perjudiquin les inversions necessàries per impulsar el creixement.

Les autoritats polítiques assenyalen que ja hi ha acord per al 70% del pla, però encara queden per tancar els serrells més conflictius, i serà difícil que tot estigui aprovat abans que acabi l'any: caldrà l'aprovació per part de tots els parlaments nacionals, el suport d'una majoria qualificada al Consell Europeu i la tramitació final al Parlament Europeu. A més a més, amb les eleccions europees el 6 de juny del 2024 i amb tots els partits en campanya electoral, no es pot descartar que l'aprovació del nou marc fiscal s'ajorni fins a la segona meitat de l'any vinent. En conseqüència, tot fa pensar que el 2024 pot ser un any de transició pel que fa a la governança fiscal.

Pressupostos presentats

En aquest context, els pressupostos presentats per les principals economies mostren el seu compromís amb el retorn a l'ortodòxia fiscal, però confirmen les dificultats per complir les exigències, ja sigui sota el marc actual, ja sigui del que s'espera per al nou. Itàlia, per exemple, ha presentat un pla pressupostari menys ambiciós que el presentat a l'abril i ara anticipa que el dèficit fiscal, després de situar-se al voltant del 5,3% del PIB el 2023, assoliria el 4,3% el 2024 i no cauria al -3,0% fins al 2026. A més a més, la correcció del dèficit estructural seria força intensa el 2024 (-1,1 p. p. del PIB), però seria poc ambiciosa el 2025 i el 2026, la qual cosa explica la persistència en les dinàmiques de deute públic (el 139,6% del PIB el 2026 vs. el 140,2% el 2023).

Quelcom semblant succeeix amb França, que, després d'estimar un dèficit fiscal proper al 4,9% el 2023, ajorna fins al 2027 el compliment del -3,0% (de manera que se situaria entre els últims països a l'hora d'assolir-lo). Amb un dèficit estructural que amb prou feines es retallaria en 0,4 p. p. el 2024 (en els anys següents, l'ajust podria ser fins i tot inferior), això implicaria que el deute públic continuaria per damunt del 109% del PIB fins al 2026 i amb prou feines es reduiria des dels nivells actuals (el 109,7% el 2023). A l'extrem oposat tenim Alemanya, defensora de l'austeritat fiscal, que ja ha anunciat que tornarà a activar la regla constitucional del «fre del deute», que prohibeix endeutar-se a l'any per damunt del 0,35% del PIB, malgrat la frenada de la seva economia. En suma, els pressupostos s'han elaborat amb la intenció de retornar les mètriques fiscals a referències més sostenibles, però sense oblidar que Europa travessa una etapa delicada (no es pot, fins i tot, descartar una recessió breu i moderada), que condicionarà la velocitat i la intensitat del tan necessari ajust fiscal. Malgrat que, al final, en un context tan complex com l'actual, els mercats financers seran els que dictaran sentència sobre la idoneïtat de l'ajust en cada cas.

Rita Sánchez Soliva