Acceleració en el canvi de les prioritats polítiques de la UE

La nova Comissió Europea ha complert els 100 primers dies en plena convulsió de les relacions transatlàntiques. La posada en pràctica (i en escena) de l'agenda de Trump està accelerant el canvi de les prioritats polítiques que ja s'intuïa per al segon mandat de Von der Leyen. Sembla que la necessitat peremptòria de conformar una UE més competitiva no es pot separar ara de l'objectiu de mantenir la seguretat i la integritat de les seves fronteres. El proper cicle pressupostari 2028-2034 hauria de recollir l'ambició d'aquests reptes a mitjà termini, però, fins a la seva definició, queden dures negociacions sobre com finançar-los i interrogants crítics per resoldre, com el futur d'Ucraïna o els compromisos de l'agenda climàtica.

Un pla per recuperar el nord en la competitivitat global

La Comissió Europea va presentar el 29 de gener la Brúixola de la Competitivitat,[1] un full de ruta per al 2025-2026 que concreta en accions polítiques les recomanacions dels informes Letta i Draghi [2] i manté els tres grans objectius d'aquest últim: tancar el *gap* d'innovació amb els competidors globals, impulsar la descarbonització competitiva i reduir les dependències estratègiques. A les accions específiques per assolir cada objectiu, se sumen cinc palanques horitzontals, que passen per simplificar la regulació per a les empreses, per avançar en una major integració del mercat únic, per impulsar el finançament amb nous productes d'estalvi i d'inversió, per garantir la provisió d'habilitats adequades al mercat laboral, i per millorar la coordinació dels instruments europeus amb un impuls dels projectes comuns.

La Comissió Europea ja ha presentat diverses propostes d'acció política en àmbits rellevants, que han de ser ara referendades pel Consell i pel Parlament Europeu. Entre aquestes propostes, podem esmentar dos paquets de mesures de simplificació reguladora a l'àrea de la sostenibilitat, part d'un objectiu general de reduir la càrrega administrativa de les empreses en, com a mínim, el 25% (el 35% en el cas de les pimes). També un nou pacte per a la indústria neta, que inclou la mobilització de 100.000 milions d'euros per a la producció de tecnologies netes a la UE i un pla d'acció per reduir els costos de l'energia per als consumidors i per a les empreses, que podria comportar un estalvi de 45.000 milions el 2025 (i fins als 260.000 milions el 2040).

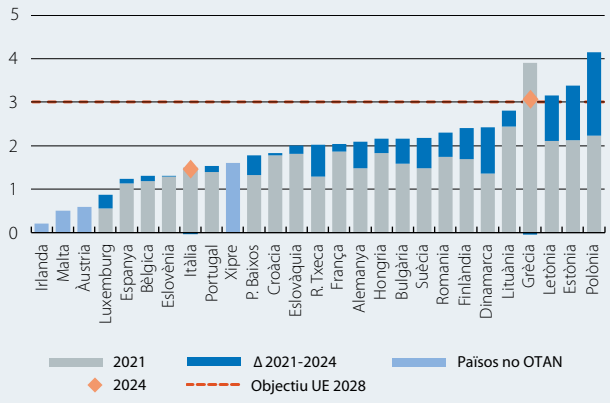
I, entre el que està per venir el 2025, hi ha molta expectació al voltant de la revisió de la regulació sobre les ajudes d'estat, del marc de competència i de l'estratègia per reduir la fragmentació del mercat interior. D'aquesta última, ja s'ha avançat una proposta per impulsar la Unió d'Estalvis i Inversions (SIU, per les sigles en anglès),[3] el principal objectiu de la qual és facilitar la canalització de l'estalvi de les llars cap al finançament de sectors estratègics.

Despesa en defensa, més i més ràpid del que s'esperava

A cavall entre la Brúixola de la Competitivitat i les noves realitats geopolítiques, la UE està accelerant el pas el 2025 per reduir la dependència estratègica dels EUA en matèria de defensa.[4] El catalitzador ha estat l'aposta de la nova Administració Trump per l'unilateralisme en política exterior, que ha fracturat l'eix atlàntic amb una retòrica molt dura amb Europa –lluny de l'enfocament transaccional esperat– i que ha donat oxigen a Rússia més enllà del conflicte a Ucraïna.[5] La resposta ha arribat en forma d'un ambiciós paquet de mesures (*ReArm Europe*), que inclouria l'activació de la clàusula d'escapament en les regles fiscals, que podria alliberar uns 650.000 milions per a despesa en defensa en els quatre propers anys, així com un nou instrument comunitari amb 150.000 milions en préstecs als Estats membres per facilitar compres conjuntes i per reforçar les capacitats paneuropees (*Security Action for Europe, SAFE*).

Aquest paquet de mesures permetria incrementar la despesa anual en defensa del conjunt de la UE en una mica més d'1 punt del PIB fins al 2028, de manera que se superaria la xifra del 3% i s'aproparia als registres dels EUA en l'última dècada. No obstant això, el punt de partida és molt heterogeni, motiu pel qual, si s'estableix un objectiu comú, l'esforç fiscal seria també molt diferent entre els Estats membres (vegeu el primer gràfic). Per raons òbvies, els països

Despesa en defensa el 2021 i increment fins al 2024
(% i p. p. del PIB)



Nota: *Última dada disponible per als països de la UE que no són membres de l'OTAN (el 2023 per a Àustria i el 2022 per a Xipre, Irlanda i Malta); dada del 2024 en rombes per als països amb reducció de la despesa de defensa des del 2021 (Grècia i Itàlia).*
Font: *CaixaBank Research, a partir de dades de l'OTAN i d'Eurostat.*

1. Vegeu Comissió Europea (2025), «A Competitiveness Compass for the EU», comunicació de la Comissió Europea, COM(2025) 30 final.
2. Vegeu el Focus «Draghi proposa una política industrial europea com a motor davant els reptes de les properes dècades», a l'IM10/2024.
3. Comissió Europea (2025), «Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU», comunicació de la Comissió Europea, COM(2025) 124 final.
4. Comissió Europea (2025), «Joint White Paper for European Defence Readiness 2030», JOIN(2025) 120 final.
5. Vegeu el Focus «La reconstrucció d'Ucraïna i les possibles implicacions per a l'escenari energètic europeu», en aquest mateix *Informe Mensual*.

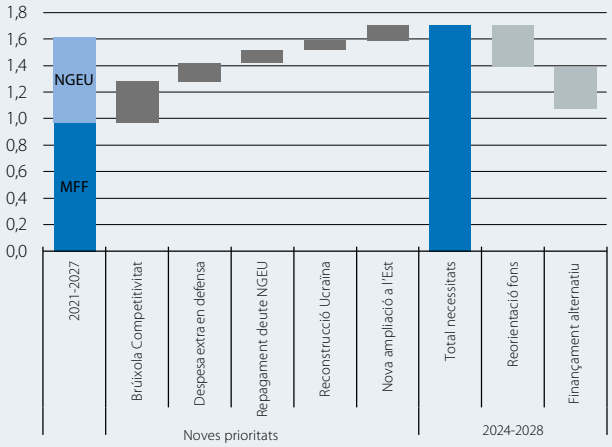
sos limítrofes amb Rússia i amb Ucraïna són els que han registrat un increment més significatiu des del 2021 i els que han mostrat les ràtios més elevades el 2024. En aquest sentit, destaca el 4,2% de Polònia, mentre que, entre les grans economies, Alemanya i França se situen al voltant de la mitjana, seguides a una certa distància per Itàlia (l'1,5%) i per Espanya (l'1,2%). En alguns casos, cobrir aquest *gap* comportarà un estrès addicional sobre el seu limitat espai fiscal,[6] de manera que és previsible que es redirigeixin fons comunitaris no utilitzats, com els de l'NGEU.[7]

Prioritzar amb un pressupost a l'altura dels reptes

La Comissió Europea presentarà, al juliol d'enguany, la seva proposta per al Marc Financer Pluriennal (MFF) 2028-2034. Aquest nou cicle pressupostari neix en un context ben diferent de l'anterior, aprovat el 2020 en plena gestió de la pandèmia. L'entorn geopolític és més hostil, amb un conflicte armat a la frontera oriental de la UE i amb la fractura de la històrica aliança transatlàntica, i també ho és el geoeconòmic, amb riscos d'escalada en el proteccionisme i de fragmentació comercial. Un escenari que requerirà de quantiosos recursos, que permetin finançar de forma simultània la Brúixola de la Competitivitat, la major despesa en defensa, la reconstrucció d'Ucraïna[8] i una possible nova fase d'ampliació cap a l'Est, encapçalada per aquest país,[9] així com el repagament del deute mancomunat emès per finançar l'NGEU.[10] Considerant tots aquests factors, estimem que el pressupost anual de la UE podria escalar de l'1% del PIB el 2021-2027 fins a unes necessitats totals de despesa de l'1,7% el 2028-2034, un salt d'una quantia similar a la dels fons de l'NGEU (vegeu el segon gràfic).[11] Una part d'aquest increment es podria canalitzar a través d'una reorientació dels recursos del cicle anterior, inclosos els no utilitzats de l'NGEU, i d'altres fonts alternatives de finançament: emissions de deute mancomunat, nous recursos propis de la UE o, fins i tot, la disposició d'actius russos congelats arran de la invasió d'Ucraïna.[12]

Estimació del pressupost anual de la UE per al 2028-2034

(% del PIB)



Font: *CaixaBank Research, a partir de l'informe Draghi (2024) i de referències esmentades en aquest article publicades a Bruegel (2024) i del Parlament Europeu (2024, 2025).*

El camí fins a l'aprovació d'un nou MFF no estarà lliure d'espines. La fragilitat política interna s'ha intensificat després de l'últim cicle electoral, incloses les eleccions al Parlament Europeu el 2024. La perspectiva d'una major despesa pública també podria comportar tensions als mercats de deute sobirà,[13] i cal veure la factura sociopolítica que deixa l'aparent gir de la nova Comissió Europea en matèria mediambiental, amb una agenda climàtica cada vegada més subordinada a l'impuls competitiu.

No obstant això, la unanimitat del Consell a l'hora de donar suport a la proposta del pla de defensa europeu i els recents brots verds en l'eix París-Berlín han obert un cert optimisme per impulsar un pressupost ambiciós a l'altura dels reptes. A diferència de la urgència que va guiar els acords històrics per a l'NGEU el 2020, ara tenim l'avantatge que s'ha realitzat una profunda reflexió prèvia sobre les prioritats de la UE a través dels informes Letta i Draghi, la qual cosa ha facilitat la selecció d'accions polítiques que tinguin un veritable impacte i que siguin transcendents a mitjà termini per als 450 milions d'europeus.

David Martínez Turégano

6. Vegeu el Focus «El nou marc de governança econòmica de la UE», a l'IM01/2025.
7. Vegeu el Dossier «La capacitat transformadora de l'NGEU i d'altres plans d'estímul fiscal», a l'IM03/2025
8. Banc Mundial (2025), «Ukraine: Fourth Rapid Damage and Needs Assessment Fourth Rapid Damage and Needs Assessment».
9. Vegeu Darvas, Z. i Mejino-López, J. (2024), «What enlargement could imply for the European Union's budget», Bruegel.
10. Vegeu Darvas, Z. i McCaffrey, C. (2024), «Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF», Parlament Europeu.
11. Assumim les següents hipòtesis en el càlcul detallat que es mostra al gràfic: i) el sector públic finança una quarta part dels 800 mil milions (mm) anuals identificats a l'informe Draghi com a necessitats d'inversió, i el 25% es cobreix amb el pressupost comunitari a través dels fons per a la Brúixola de la Competitivitat; ii) la despesa extra en defensa es correspon amb el finançament comú del 25% d'un increment d'1 punt del PIB un cop descomptades les necessitats ja identificades a l'informe Draghi (20 mm anuals); iii) el repagament del deute mancomunat de l'NGEU se situa en el rang de 20-25 mm anuals; iv) considerem que la meitat del cost de la reconstrucció d'Ucraïna (500 mm en els 10 propers anys, segons el Banc Mundial) serà assumida per les administracions europees, i, si ens basem en l'observat fins al moment, el 50% serà amb finançament comú; v) segons diferents fonts, el cost d'una possible ampliació cap a l'Est se situaria al voltant dels 20 mm anuals per al pressupost comunitari; vi) reorientació del 25% dels fons corresponents al període 2021-2027, i vii) el finançament alternatiu considera el *rollover* del deute mancomunat de l'NGEU, la disposició d'uns 100 mm d'actius russos i nous recursos propis per valor de 35 mm anuals.
12. Kowald, K. i Pari, M. (2025), «Future of EU long-term financing», Parlament Europeu.
13. Vegeu el Focus «El gir fiscal alemany i el bund: quan la seguretat té un preu», en aquest mateix *Informe Mensual.*