

El acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013: la negociación

JOSÉ ANTONIO ZAMORA RODRÍGUEZ

JOSÉ LUIS KAISER MOREIRAS

Ministerio de Economía y Hacienda

Recibido: Marzo 2008

Aceptado: Marzo 2008

Resumen

Desde 1989, los compromisos presupuestarios en la Unión Europea se fijan con carácter plurianual. El Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013 refleja las prioridades de la Unión Europea para dicho período y la financiación con la que va a contar cada una de dichas prioridades. La consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa será el núcleo de la política financiera de la UE. En este sentido, las políticas de fomento de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación en Europa y el desarrollo de la competitividad empresarial aumentan su peso específico en el presupuesto comunitario. La política regional y la PAC continúan siendo las dos políticas principales en términos presupuestarios.

Palabras clave: Presupuesto UE, Estrategia de Lisboa, Consejo Europeo, Acuerdo de Perspectivas Financieras, PAC, política regional.

Clasificación JEL: E61, E62, H50, H72.

Abstract

Since 1989, budgetary ceilings for the European Union are established on a multi-annual basis. The agreement on Financial Perspectives for 2007-2013 shows European priorities for the seven-year period and reflects the financing for each policy. The core of the European Budgetary policy will be the achievement of the goals established in the Lisbon Strategy. In this sense, policies on R+D and innovation and entrepreneurship and business competitiveness have increased relative importance in the EU budget. Regional policy and the CAP remain as the two major policies within the budget.

Key words: EU budget, Lisbon Strategy, European Council, Financial Perspectives, CAP, regional policy.

El 16 de diciembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros acordaron en Bruselas el marco presupuestario plurianual para el período 2007-2013.

El Acuerdo alcanzado culminó una larga y difícil negociación entre los 27 Estados miembros. Larga y difícil porque la ampliación había cambiado la faz de la Unión: el tercer informe de la Política de Cohesión de la Comisión Europea publicado en 2004 lo describía bien al señalar: «el efecto de la ampliación añade algo menos del 5% al Producto Interior

Bruto de la Unión Europea pero casi el 20% de la población a la Unión Europea. Como consecuencia, el producto interior bruto per capita en la Unión Europea a 25 estados miembros será aproximadamente un 12,5% menos que el de la Unión Europea a 15 Estados miembros»¹.

La ampliación, por lo tanto, hacía a la Unión Europea, casi de repente, significativamente más grande en términos de población, un poco mas grande en términos de PIB, y mas pobre por media. También sería más dependiente de la agricultura, ya que el empleo en la agricultura aumentaría un 60% con la ampliación.

Europa se vería afectada de manera apreciable en lo que constituían los dos grandes renglones de su política presupuestaria: la política de cohesión, y la política agrícola.

En realidad, la negociación había comenzado ya años antes entre los «antiguos» 15 Estados miembros.

Previendo que la adhesión de los 12 tendría un gran impacto sobre la política agrícola común (PAC), Francia y Alemania, sus principales beneficiarios, impulsaron, en el año 2002, una reforma de la misma que fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea: la reforma establecía límites al crecimiento del gasto agrícola y consolidaba una tendencia que se manifestaba desde los años 80 de pérdida de peso relativo de la Política Agrícola en el Presupuesto de la Unión Europea del que llegó a representar el 70% en 1985. Ni que decir tiene que la reforma permitió a Francia y Alemania mantener bajo control la transformación de la PAC, política de la que ya se ha dicho eran los principales beneficiarios.

La reforma de la política agrícola ponía ya de manifiesto que Francia y Alemania no pensaban tolerar una ampliación excesiva del presupuesto como consecuencia de la ampliación.

En el mes de diciembre de 2003, los principales contribuyentes netos al presupuesto de la Unión, Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria, enviaron una carta al entonces Presidente de la Comisión Europea, Sr Prodi, solicitando que en las Perspectivas Financieras 2007-2013 el nivel de gasto del Presupuesto de la Unión debería situarse como máximo en el 1% de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea (Cuadro 1).

No estaba claro si se referían al límite de gasto en términos de compromisos presupuestarios o de pagos, aunque posteriormente fue ganando peso entre ellos la interpretación más restrictiva: eran compromisos presupuestarios. Los pagos, por lo tanto, serían inferiores al 1% de la Renta Nacional Bruta.

El Presupuesto de la Unión Europea es relativamente pequeño en tamaño. Como se encarga de recordar la Comisión, cada vez que tiene ocasión, en los Estados miembros el Presupuesto representa el 45% de la renta nacional, mientras que en la Unión el techo de gasto autorizado representaba el 1,24% de la renta nacional bruta en términos de compromisos y el 1,09% en términos de créditos de pago en las perspectivas financieras 2000-2006. Para el período 2007-2013 la Comisión no pidió mas, sino mantener el mismo porcentaje de gasto sobre la Renta Nacional Bruta aunque con un mayor techo en términos de pago, 1,15%.

Cuadro 1
Saldos netos de la Unión Europea período 2000-2006

Eur Mill	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Bélgica	-323,2	-745,2	-517,7	-779,7	-536,1	-607,5	-710,9	-4.220,2
Bulgaria	89,1	158,1	141,9	174,8	290,7	284,6	358,7	1.498,1
República Checa	98,6	97,6	253,1	226,5	272,2	178,0	385,9	1.512,0
Dinamarca	239,6	-223,1	-169,1	-220,0	-224,6	-265,3	-505,9	-1.368,3
Alemania	-8.232,4	-6.971,5	-4.954,0	-7.605,4	-7.140,4	-6.064,3	-6.331,2	-47.299,2
Estonia	43,8	32,4	42,5	74,4	145,0	154,3	176,4	668,8
Grecia	4.380,6	4.503,6	3.375,7	3.358,3	4.163,3	3.900,5	5.101,7	28.783,8
España	5.263,6	7.661,2	8.859,4	8.704,9	8.502,3	6.017,8	3.808,8	48.817,9
Francia	-676,6	-2.043,4	-2.218,4	-1.976,1	-3.050,7	-2.883,5	-3.017,8	-15.866,5
Irlanda	1.719,5	1.198,3	1.574,1	1.559,0	1.593,8	1.136,6	1.080,1	9.861,4
Italia	1.231,2	-2.030,9	-2.917,1	-849,8	-2.946,9	-2.199,0	-1.735,9	-11.448,4
Chipre	3,7	7,4	16,4	16,0	63,5	90,3	102,3	299,7
Letonia	49,9	55,8	52,8	78,2	197,7	263,9	255,5	953,8
Lituania	47,5	69,9	99,1	306,3	369,3	476,4	585,3	1.953,7
Luxemburgo	-54,6	-140,0	-48,1	-57,2	-93,6	-86,8	-30,2	-510,4
Hungría	153,3	192,8	137,6	187,3	193,4	590,1	1.114,8	2.569,4
Malta	1,9	4,5	13,1	9,5	45,0	90,0	100,9	264,9
Holanda	-1.543,9	-2.259,9	-2.171,3	-1.942,2	-2.034,9	-2.636,6	-2.589,2	-15.178,0
Asutria	-435,5	-542,4	-212,6	-330,9	-365,1	-277,9	-302,2	-2.466,6
Polonia	245,1	323,8	529,9	681,8	1.438,3	1.853,2	2.996,8	8.069,1
Portugal	2.128,2	1.773,8	2.682,7	3.476,3	3.124,0	2.378,0	2.291,3	17.854,3
Rumanía	156,2	246,0	238,4	300,9	570,8	633,1	691,2	2.836,5
Eslovenia	33,2	54,6	66,5	57,4	109,7	101,5	142,7	565,6
Eslovaquia	60,7	68,0	120,6	102,8	169,2	270,9	323,1	1.115,4
Finlandia	275,9	-153,0	-4,9	-26,7	-69,6	-84,8	-241,5	-304,6
Suecia	-1.058,7	-982,9	-750,4	-945,6	-1.059,8	-866,9	-857,4	-6.521,8
Reino Unido	-2.913,7	955,4	-2.528,4	-2.364,9	-2.864,9	-1.529,0	-2.143,6	-13.389,0

Fuente: Comisión Europea D.G Budget.

Los contribuyentes netos, y en particular Francia y Alemania, enviaban un nuevo mensaje, esta vez un mensaje directo a la Comisión e indirecto a los nuevos Estados miembros y receptores netos de fondos, rebajando antes de la negociación las expectativas que pudieran existir sobre la dimensión de las políticas que se acordaran.

Este mensaje no se refería a la PAC, ya acordada, sino a las restantes políticas de la Unión, principalmente a la política de cohesión que representaba el 32,1% del presupuesto comunitario, y a la ampliación del ámbito de actuación de la Unión Europea.

En lo que se refiere a la política de cohesión, la Comisión proponía un aumento a lo largo del período del 31,3% en términos reales, atendiendo a tres prioridades principales: el *objetivo de convergencia*, para apoyar al crecimiento y el empleo en las regiones menos desarrolladas de la Unión, el *objetivo de competitividad regional y empleo*, de adaptación a la globalización y la estrategia de Lisboa en el resto de regiones de la Unión Europea no cubiertas por este objetivo, y el de *cooperación territorial*, destinado a fomentar la cooperación entre regiones para el desarrollo conjunto de proyectos. Un aspecto destacable es que la Comisión tendía a presentar a la política de cohesión como un arma para la instrumentación de las políticas comunitarias en toda la Comunidad, y particularmente la agenda de Lisboa.

Los contribuyentes netos pidieron recortes en la política de cohesión insistiendo en que debía limitarse a financiar las regiones mas pobres, y en la versión mas radical de esta posición tan solo a los nuevos Estados miembros. Aunque la Comisión consiguió mantener todas las prioridades que se había fijado, y que todo el territorio de la Unión Europea fuera elegible para la política de cohesión, debió aceptar un recorte en la versión final del presupuesto de la tasa de crecimiento hasta un 16,6%.

En cuanto a la ampliación del ámbito de actuación de la Unión, incluía, las nuevas políticas prioritarias como las ligadas al proceso de Lisboa y singularmente al desarrollo de la base tecnológica de la Unión, o políticas en las que hasta ahora no estaba suficientemente presente como «... el crimen organizado y el terrorismo son amenazas transfronterizas. La inmigración ilegal solamente puede ser abordada trabajando juntos. El mercado interior necesita de la acción de la Unión Europea en materias de salud pública, seguridad alimentaria y defensa del consumidor. La mayor diversidad ofrece oportunidades que requieren una respuesta colectiva. En todas estas áreas es indispensable la acción a nivel europeo...»².

Además de los anterior, la Comisión quería reforzar el papel de la Unión Europea como actor global «... trabajando juntos y hablando con una sola voz, la Unión puede amalgamar una mezcla única de activos políticos: ayuda, comercio, cooperación económica y dialogo político...»³.

Una política de gasto sobre la que existía consenso entre la Comisión y todos los Estados miembros sobre su valor añadido, es la de promoción de la investigación, el desarrollo, y la innovación. En la primera propuesta de la Comisión, las actuaciones denominadas de «competitividad para el crecimiento y el empleo» (I+D+i, Redes transeuropeas de transporte, formación, y otras actuaciones para la competitividad), aumentaban en un 193,7% a lo largo del período 2007-2013, pasando de representar un 7,2% del presupuesto de la Unión Europea 2006 a un 16,2% en 2013. Aún siendo una propuesta prioritaria, también se vería afectada por las propuestas de recortes en los gastos y finalmente quedaría con una tasa de crecimiento a lo largo del 43,3% en relación con el año 2006.

En conjunto, tras las sucesivas rondas de negociación, el techo de gasto quedaría en el 1,04% en términos de compromisos, más cerca de las pretensiones de los contribuyentes netos que de la propuesta inicial de la Comisión.

Si bien los contribuyentes netos compartían el propósito de reducir el techo de gasto, existía entre ellos una fractura sobre la Política Agraria Común. El Reino Unido recibe una relativamente pequeña proporción del gasto agrícola de la Unión, 9%, en relación con Francia, 20,3%, Alemania, 13,2%, o España, 12,8%. Justifica en esta diferencia el trato de privilegio que supone la compensación británica («el cheque británico»).

El Reino Unido cuestionó el presupuesto de la PAC, por elevado, en el transcurso de las negociaciones, y otros Estados miembros, sobre todo los principales beneficiarios de la PAC contraatacaron con el cheque británico.

En realidad, desde el lanzamiento de la negociación estuvo planeando sobre la misma la modificación del sistema de financiación de la Unión Europea y la consecuente supresión de la compensación británica.

La compensación británica tuvo su origen en el Acuerdo de Fontainebleau de 1984, mediante el cual se establecía que «...cualquier Estado miembro que tenga una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa podría beneficiarse de una corrección en el momento apropiado..» El cheque supone el reembolso al Reino Unido cada año de, aproximadamente, un 66% de la diferencia entre su contribución al presupuesto por IVA y Renta Nacional Bruta y los retornos que recibe.

La compensación se ha mantenido aún cuando la sociedad del Reino Unido es ahora una de las más prósperas de Europa. Crea, por otra parte, un precedente perverso del que otros contribuyentes netos se han servido también, Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos, consiguieron reducciones en su contribución a la financiación del cheque.

Durante la negociación se barajó, sin que se llegara a concretar nada por falta de aceptación por los Estados miembros, la implantación de un impuesto comunitario, cuyos principales defensores estaban en el Parlamento Europeo.

Más adelante, la Comisión Europea difundió un documento en el que, de alguna manera, se generalizaba la compensación británica, estableciendo un mecanismo generalizado de compensaciones de saldos netos negativos excesivos: en esta propuesta, se compensarían aquellos que sobrepasaran el 0,35% de la renta nacional bruta del país, hasta un tope de 66% del saldo, todos los países participarían de la financiación de la compensación en proporción directa a su producto nacional bruto: el importe total de la compensación se topaba en 7.500 millones de euros que sería el importe teórico máximo que podría alcanzar el cheque británico en las Perspectivas Financieras 2007-2013.

El Mecanismo de Compensación Generalizado no fue aceptado, principalmente por la oposición del Reino Unido, porque se intuía que sería muy difícil llegar a un acuerdo sobre el importe del umbral y porque los Estados miembros que no se beneficiaban de la compensación defendían un sistema basado pura y simplemente en el producto nacional bruto.

Finalmente, en el Acuerdo se acordó que la Comisión presentaría un informe sobre la revisión del Presupuesto en 2008-2009 que abarcará tanto los gastos, citando expresamente la PAC, como los ingresos, y se volvió a aumentar, sobre la ya existente, la gama de compensaciones para algunos contribuyentes netos en forma de tipos reducidos en el recurso IVA (Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia), y reducciones en recursos PNB para Suecia y Países Bajos.

1. El Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013

Las Perspectivas Financieras parten de la propuesta de la Comisión. En este caso dicha propuesta se produjo en el mes de febrero de 2004. Posteriormente, y sobre la base de dicha propuesta, los gobiernos de los estados miembros deben negociar hasta alcanzar un acuerdo del Consejo Europeo (es decir, en la reunión de Jefes de Gobierno). Por último, el Parlamento debe dar su aprobación al marco presupuestario plurianual.

Este procedimiento de Acuerdo Interinstitucional (AII) permite lograr los objetivos marcados en la normativa comunitaria de disciplina presupuestaria y de evolución ordenada

de los gastos. Asimismo, da una mayor fluidez al procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto anual ya que siempre que se deben respetar los compromisos establecidos en el Marco Plurianual y no es necesario negociarlos año a año.

Por eso es importante que el Marco Financiero Plurianual tenga un cierto grado de flexibilidad, para poder hacer frente de manera eficaz a todos los retos que debe afrontar la UE en el período 2007-2013, tanto en el plano interno, con importantes disparidades en los niveles de desarrollo tras la ampliación a 12 nuevos estados; como externo, con un entorno económico y político muy cambiante. Esta flexibilidad y suficiencia de recursos no deben suponer una merma de la disciplina presupuestaria.

2. Nueva Estructura de las Perspectivas Financieras

El gasto con arreglo a las Perspectivas Financieras 2007-2013 se agrupa en 5 rúbricas, que reflejan las prioridades políticas de la UE:

1. Crecimiento sostenible:
 - 1.a. Competitividad para el crecimiento y el empleo.
 - 1.b. Cohesión para el crecimiento y el empleo.
2. Preservación y gestión de los recursos naturales.
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia:
 - 3.a. Ciudadanía, Seguridad y Justicia.
 - 3.b. Ciudadanía.
4. La UE como actor mundial.
5. Administración.
6. Compensaciones.

Esta nueva estructura para las Perspectivas Financieras 2007-2013, más acorde con los nuevos objetivos de la UE de obtener un crecimiento sostenido y una mayor competitividad en la UE, presenta como diferencias más importantes con la estructura anterior, las siguientes:

1. Parte de las actuales Políticas Internas (las relacionadas con la consecución de los objetivos de Lisboa) se incluyen junto con las Acciones Estructurales en una misma Rúbrica, diferenciándolas en dos subcategorías de gasto.
2. Se une el «Desarrollo Rural estructural» (hasta ahora con las Acciones Estructurales) con el «Desarrollo Rural agrícola», lo cual es lógico, dado que la finalidad de ambos es similar e incide en el mismo ámbito.
3. El Fondo de Solidaridad (para catástrofes naturales), que hasta ahora se encontraba fuera de las Perspectivas Financieras, y se movilizaba mediante un instrumento de flexibilidad ad hoc, se incluye dentro de las Perspectivas Financieras.

3. Contenido de las diferentes Categorías de Gasto

Desde la propuesta de la Comisión la negociación se centró en la necesidad de que en el período 2007-2013 se debe hacer un gran esfuerzo para alcanzar los objetivos fijados en la Agenda de Lisboa, que se puso en marcha en 2000 y que fue posteriormente completada, en su vertiente medioambiental en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001. La revisión intermedia de dicha estrategia, realizada en 2005, reflejó los pocos avances que se habían producido en el cumplimiento de los objetivos iniciales y se decidió dar un impulso renovado a la Estrategia. Impulso que debía tener un reflejo en el presupuesto.

3.1. Rúbrica 1. Crecimiento Sostenible

La rúbrica 1 es la rúbrica más importante para la consecución de los objetivos marcados en Lisboa en el año 2000. Dos son los aspectos esenciales para la consecución de los mencionados objetivos, la competitividad y la cohesión. Por ello, esta rúbrica se divide a su vez en estas dos grandes categorías:

3.1.1. Competitividad para el Crecimiento y el Empleo (Rúbrica 1.A.)

Para promover una Europa más dinámica y mejor conectada, la política de infraestructura física y de conocimiento se basará en cinco objetivos:

- Promoción de la competitividad de las Empresas en un mercado único.
- Intensificación de los esfuerzos en I+D.
- Interconexión de Europa a través las redes de la UE.
- Mejora de la calidad de la educación y la formación en la UE.
- Agenda para la Política Social: ayudar a la Sociedad europea a prever y gestionar el cambio.

El nivel de esta subrúbrica debe ser suficiente para garantizar la financiación de las iniciativas comunitarias de apoyo al cumplimiento, por parte de los estados miembros, de los objetivos de Lisboa. También se financia con cargo a esta rúbrica el desmantelamiento de centrales nucleares.

Sobre la base de los compromisos presupuestarios asumidos en el Acuerdo, el Consejo debe desarrollar los instrumentos necesarios correspondientes. Es decir, no están previstos todos los programas e iniciativas a modo de lista cerrada, sino que se deben ir desarrollando, creando, modificando, etc., a lo largo del período 2007-2013.

Aunque existen cinco objetivos, la prioridad de esta rúbrica es el fomento de la investigación y el aumento del esfuerzo inversor en I+D en toda la UE como motor de la innovación y del crecimiento. El Acuerdo es claro en este sentido: los recursos destinados a I+D deben aumentar un 75% entre 2006 y 2013, en términos reales. El principio que inspira este incremento y toda la rúbrica es el de excelencia.

SUBRÚBRICA 1.A

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600

Como elemento novedoso se crea el Fondo de Ajuste a la Globalización destinado a la ayuda a los trabajadores afectados por procesos de deslocalización o reconversión industrial fruto de los cambios en las pautas de comercio mundial. Para que el fondo ponga en marcha su ayuda es necesario un análisis riguroso sobre la escala de desarticulación económica y sobre su impacto sobre a economía a todos los niveles (nacional, regional y local), aunque los criterios definitivos deben ser aprobados por el Consejo a propuesta de la Comisión. El importe máximo del Fondo es de 500 millones de euros al año y su dotación provendrá de fondos comprometidos y no utilizados, siempre dentro de los límites máximos establecidos en el Acuerdo.

3.1.2. *Cohesión para el Crecimiento y el Empleo (Rúbrica 1.B.)*

Para el nuevo período se propone un marco simplificado para la política de Cohesión basado en tres prioridades (que sustituyen a los objetivos actuales), a fin de garantizar la adecuada aplicación de las agendas de Lisboa y Gotemburgo, pero teniendo en cuenta las circunstancias específicas de las regiones.

- Objetivo Convergencia: financiará a los Estados miembros y las regiones menos desarrollados de la Unión ampliada. Esta prioridad incluye una ayuda transitoria o *phasing-out* para las regiones de efecto estadístico, es decir, aquellas regiones cuyo PIB per cápita no supere el 75% del PIB medio de la UE 15, pero sí sea superior al 75% de la nueva media (más baja) de la UE 25.
- Los programas de convergencia se dedicarán a modernizar y a aumentar el capital físico y humano, promover la sostenibilidad medioambiental, desarrollando mejores prácticas en materia de gobernanza y de capacidades institucionales.
- Objetivo Competitividad regional y empleo: se destinarán a los demás Estados miembros y regiones no cubiertos por el objetivo de convergencia, ya que persisten necesidades significativas como consecuencia de reestructuraciones económicas y sociales. Asimismo, se incluye en esta prioridad un tratamiento especial transitorio o *phasing-in* para las regiones que salen de Objetivo 1 por su propio desarrollo (efecto crecimiento), es decir, cuyo PIB per capita supere el 75% del PIB medio de la UE 15 y de la nueva media de la UE 25.
- Objetivo Cooperación territorial y europea: esta prioridad se llevaría a cabo mediante programas transfronterizos y transnacionales y abordarán los problemas específicos que surgen al construir una economía integrada en todo el territorio europeo, cuando éste está dividido por fronteras nacionales.

Las intervenciones se centrarán en un número limitado de prioridades estratégicas relacionadas con las Agendas de Lisboa y Gotemburgo.

Asimismo, dentro de esta categoría de gasto, se incluye la financiación del Fondo de Cohesión para aquellos países cuya RNB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA), sea inferior al 90% de la media de la UE 25.

La conexión entre la política regional y la Estrategia de Lisboa se hace todavía más patente, estableciéndose en el párrafo 15 del Acuerdo que las regiones europeas deben destinar un porcentaje determinado de sus gastos de política regional a actuaciones directamente ligadas con el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Estos porcentajes son del 60% para las regiones convergencia y del 75% para las regiones del objetivo competitividad regional y empleo. Las categorías de gasto en que se deben materializar estos porcentajes se especificaron posteriormente como anexo al reglamento General de Fondos Estructurales.

El objetivo de las modificaciones operadas en la política regional será dotar a dicha política de una mayor flexibilidad, a través de un enfoque más estratégico (en coordinación con al estrategia General de la UE), de una mayor descentralización de competencias a favor de los estados miembros y de las regiones, y de una potenciación de los sistemas de gestión y control.

El 81,7% de dichos fondos (251.330 millones de euros) se asignará al objetivo de convergencia, e incluirá el 24,5% (61.518 millones de euros) para el Fondo de cohesión, el 5,0% (12.521 millones de euros) para las regiones *phasing-out* y para el *phasing-out* del Fondo de Cohesión asignado a España.

SUBRÚBRICA 1.B

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241

El 15,8% (48.789 millones de euros) de dichos fondos se asignará al objetivo de competitividad regional y empleo, e incluirá un 21,3% (10.385 millones de euros) para las regiones que se incorporan progresivamente. Al objetivo de cooperación territorial se asignará el 2,4% (7.500 millones de euros) de dichos fondos.

Una cuestión muy importante es que las posibilidades de recepción de fondos están sometidas a un tope máximo en función del PIB. La razón de este límite es la capacidad de absorción de fondos por parte de los estados miembros puesto que en la gestión de los fondos estructurales rige el principio de adicionalidad, por lo que las líneas presupuestarias deben estar previstas con anterioridad en los presupuestos de los estados miembros. Recibir grandes sumas de dinero del presupuesto comunitario puede implicar aumentos excesivos del gasto nacional para cumplir con la adicionalidad y hacer que algunos estados miembros rompan la disciplina presupuestaria pretendida a todos los niveles. Este factor limitativo sólo

afecta a los grandes receptores de fondos estructurales, que en el período 2007-2013 serán los nuevos estados miembros.

Este porcentaje máximo de absorción fue uno de los aspectos más discutidos durante la negociación del Acuerdo y finalmente se estableció un porcentaje modulado en función del grado de desarrollo de los países. Estos porcentajes están incluidos en el párrafo 40 del Acuerdo y son los siguientes:

- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea inferior al 40% de la media de la UE-25: el 3,7893% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 40% e inferior al 50% de la media de la UE-25: el 3,7135% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 50% e inferior al 55% de la media de la UE-25: el 3,6188% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 55% e inferior al 60% de la media de la UE-25: el 3,5240% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 60% e inferior al 65% de la media de la UE-25: el 3,4293% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 65% e inferior al 70% de la media de la UE-25: el 3,3346% de su PIB;
- para los Estados miembros cuya RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 sea igual o superior al 70% e inferior al 75% de la media de la UE-25: el 3,2398% de su PIB;
- a continuación, el nivel máximo de transferencia se irá reduciendo en un 0,09% del PIB por cada incremento de 5 puntos porcentuales de la RNB per cápita (PPC) media 2001-2003 comparada con la media de la UE-25.

Una parte importante del acuerdo se refiere al método de asignación. Las discusiones sobre dicho método son siempre muy laboriosas pues la política regional es la única política dentro del presupuesto comunitarios con cantidades preasignadas y comprometidas a los estados miembros y sus regiones.

En el Acuerdo de diciembre de 2005 está especificado exactamente cómo se calcula el montante que recibirá cada una de las regiones (tanto convergencia como competitividad regional y empleo) y cómo se calcula el montante de Fondo de Cohesión que recibirá cada estado miembro. Sumando ambas partidas se calcula el montante total que recibirá cada estado para el período 2007-2013, ya que según se especifica en el mismo Acuerdo *«la asignación para cada estado miembro es la suma de las asignaciones para cada una de sus regiones que pueden acogerse a financiación»*.

Sin ánimo de detallar exhaustivamente el mecanismo de cálculo si que es necesario destacar los criterios y valores que son tenidos en cuenta. Para las regiones convergencia, los factores que determinan la asignación de cada región son la prosperidad relativa regional y nacional y la tasa de desempleo, así como la población.

Se multiplica la población de la región por la diferencia entre el PIB per capita medio de la UE y el PIB per capita regional ambos en Paridad de Poder Adquisitivo. Posteriormente, se multiplica dicha cantidad por un factor que depende de la prosperidad relativa del estado miembro dentro de la UE:

- 4,25%, para regiones de Estados miembros cuyo nivel de RNB per cápita es inferior al 82% de la media comunitaria
- 3,36%, para regiones de Estados miembros cuyo nivel de RNB per cápita se sitúa entre el 82% y el 99% de la media comunitaria (en este nivel se situaría España)
- 2,67%, para regiones de Estados miembros cuyo nivel de RNB per cápita es superior al 99% de la media comunitaria

A dicho importe se le añaden 700 euros por parado en función del número de parados que tenga la región por encima de la tasa media de paro de la UE.

Para las regiones de efecto estadístico (*phasing-out*) se calcula la cantidad partiendo de la intensidad de ayuda per cápita en 2006. Para 2007 es un 80% de dicha cantidad y posteriormente una reducción lineal hasta alcanzar en 2013 la intensidad de ayuda per cápita media de las regiones del objetivo competitividad regional y empleo.

Para el Fondo de Cohesión, el montante que recibe cada estado miembro, se obtiene multiplicando la población elegible de cada estado por 44,7 euros de intensidad media de ayuda per cápita (esta cantidad obedece a un porcentaje basado en población, superficie y prosperidad nacional). No obstante, para España este cálculo no se aplica, pues se incluye exclusivamente dentro del *phasing out* del Fondo de Cohesión. La dotación de este fondo está especificada en el párrafo 39 c) del Acuerdo: la asignación será decreciente durante 7 años; en 2007 el importe será de 1.200 millones de euros, en 2008 de 850 millones de euros, en 2009 de 500 millones de euros, en 2010 de 250 millones de euros, en 2011 de 200 millones de euros, en 2012 de 150 millones de euros y en 2013 de 100 millones de euros.

Un aspecto muy importante a tener en cuenta es que la dotación regional que se deriva de estas reglas sirve para dotar tanto los fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo) y los fondos que dejan de ser estructurales en 2007-2013 pero que lo eran en 2000-2006 (Fondo de Desarrollo Rural y Fondo Europeo de Pesca), por lo que parte de esta dotación se transfiere a la rúbrica 2 de Conservación y gestión de los recursos naturales.

Estas cantidades transferidas a los instrumentos de desarrollo rural y de pesca desde los fondos estructurales del objetivo de convergencia han sido determinadas por cada Estado miembro previa consulta con la Comisión, recurriéndose a los porcentajes históricos de gasto en dichos ámbitos durante los períodos 2000-2006 (2004-2006 para los nuevos Estados miembros) como punto de referencia, y no serán objeto de reasignación (es decir, a cada estado le corresponde de la subrúbrica de desarrollo rural lo que haya aportado a ella).

Con respecto al objetivo competitividad regional y empleo, los criterios utilizados son los siguientes (incluyéndose entre paréntesis la ponderación para el cálculo del montante final): población total (ponderación 0,5), número de personas desempleadas en regiones NUTS III que tengan una tasa de desempleo superior a la media del grupo (ponderación 0,2), número de empleos necesarios para lograr una tasa de empleo del 70% (ponderación 0,15), número de personas empleadas con bajo nivel educativo (ponderación 0,10) y baja densidad de población (ponderación 0,05).

A continuación, las partes correspondientes se ajustan conforme a la prosperidad regional relativa (para cada región, aumento o disminución de +5%/–5% de la parte que le corresponde en total, según su PIB per cápita se halle por encima o por debajo del PIB medio per cápita del grupo).

Para las regiones *phasing-in* se calcula la cantidad partiendo de la intensidad de ayuda per capita en 2006. Para 2007 es un 75% de dicha cantidad y posteriormente una reducción lineal hasta alcanzar en 2011 la intensidad de ayuda per capita media de las regiones del objetivo competitividad regional y empleo.

El objetivo de cooperación territorial se subdivide en tres componentes: transfronterizo, transnacional e interregional. A cada uno de estos tres componentes le corresponde el 77%, el 19% y el 4% respectivamente del total de la cantidad asignada al objetivo.

El componente transfronterizo se asignará en función de la población de las provincias que son frontera marítima o terrestre como porcentaje sobre la población total del componente. El transnacional con respecto a la población del estado miembro sobre la población del total de los estados miembros afectados por dicho objetivo.

Una vez definido el método de asignación se procede a establecer, en las disposiciones adicionales, una serie de dotaciones adicionales para algunos estados miembros y algunas regiones para atender a determinadas circunstancias específicas. Básicamente son un instrumento para conseguir que determinados estados miembros que no ven cumplidas sus pretensiones por la aplicación de los criterios generales den su apoyo al Acuerdo.

Para el caso de España, estas compensaciones adicionales son 3:

- (párrafo 49) *La región NUTS II de las Islas Canarias recibirá una financiación adicional de 100 millones de euros durante el período 2007-2013.*
- (párrafo 54 bis) *España recibirá una asignación adicional de 2.000 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para mejorar la investigación y el desarrollo por y para beneficio de las empresas según lo dispuesto en los artículos 4.1 y 5.1 del Reglamento del FEDER. El desglose indicativo será del 75% para las regiones del objetivo de convergencia (un 5% del cual para las regiones a las que se suprimen gradualmente las ayudas) y del 25% para las regiones del objetivo de competitividad (un 15% del cual para las regiones de incorporación progresiva). Estos porcentajes podrán ser modificados posteriormente, por iniciativa de España, en cualquier momento antes de la adopción del Reglamento General sobre los Fondos Estructurales.*
- (párrafo 54 ter) *Ceuta y Melilla recibirán una dotación adicional del FEDER de 50 millones de euros para el período 2007-2013.*

Finlandia, Italia, Portugal, Grecia, Suecia, Hungría, Polonia, República Checa, Chipre, Irlanda, Francia y Alemania también reciben compensaciones específicas.

Por último, también se fijan en el Acuerdo de Perspectivas Financieras las tasas de cofinanciación y los porcentajes de anticipos.

Las tasas máximas de cofinanciación son las siguientes: Un 80% para FEDER y FSE en las regiones convergencia, phasing-out y phasing-in; un 50% para FEDER y FSE en el objetivo competitividad regional y empleo; y un 85% para el Fondo de Cohesión.

Con respecto a los anticipos, para FEDER se paga un 2% en 2007 y un 3% en 2008 y para Fondo de Cohesión un 2% en 2007, un 3% en 2008 y un 2,5% en 2009. Estos porcentajes son los aplicables a los 15 antiguos estados miembros. Para los nuevos estados dichos porcentajes son más generosos.

3.2. Rúbrica 2. Conservación y Gestión de los Recursos Naturales

Los retos que suponen la adhesión de nuevos Estados miembros y los objetivos de la estrategia de desarrollo de Lisboa y Gotemburgo suponen una reforma de las políticas agrícola, de desarrollo rural y de pesca, con el objetivo de potenciar la competitividad, la solidaridad, la calidad y una mejor integración de la dimensión medioambiental en todas las políticas.

Asimismo, el desarrollo de una economía europea que genere crecimiento, reduciendo al mismo tiempo los efectos negativos en el medio ambiente, requiere un compromiso permanente a favor del uso y la gestión sostenible de los recursos y la protección al medio ambiente, por ello la política medio ambiental es un complemento fundamental al mercado único y es un factor esencial para la mejora de la calidad de vida.

Se incluye en esta nueva categoría de gasto, los créditos de:

- La Política Agrícola Común.
- El Desarrollo Rural «agrícola» y «estructural».
- Todos los gastos relativos a la Política Pesquera (IFOP, Convenios Internacionales, Controles, y Conservación).
- Los gastos relativos al Medio Ambiente, a través de un nuevo instrumento financiero.

La cuantía propuesta para la PAC recoge fielmente el acuerdo cuantitativo alcanzado en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 para esta política. Estas cantidades constituyen un límite máximo e incluyen los importes que, con arreglo a la modulación, se transfieran y reintegren con arreglo al instrumento de desarrollo rural.

RÚBRICA 2

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145
De los que, gastos relacionados con los mercados agrícolas y pagos directos						
43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645

Como ya se ha dicho anteriormente, las dotaciones del Fondo de Desarrollo Rural vienen de los cálculos realizados para la categoría 1.b. A estos montantes derivados de la política estructural los estados miembros podrán transferir a desarrollo rural cantidades adicionales procedentes de los pagos directos de la PAC. Dichos montantes adicionales (modulaciones) no podrán exceder del 20% del total de lo destinado a dichos pagos directos.

3.3. Rúbrica 3. Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia

En términos generales los objetivos y políticas de esta rúbrica recogen los elementos clave del modelo europeo de sociedad y son un pilar imprescindible para desarrollar una Unión Europea plenamente integrada. Estos objetivos son:

- Creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia: se incluyen asuntos relacionados con la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, la política común de inmigración y en materia de asilo, la prevención y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, y el desarrollo y refuerzo de la cooperación policial y judicial.
- Acceso a bienes y servicios básicos: se incluyen políticas sobre el acceso a un nivel adecuado de servicios básicos de interés general y la protección de los ciudadanos contra riesgos diversos como las catástrofes naturales o las crisis sanitarias y medioambientales.
- Fomento de la cultura y la diversidad europeas.

3.3.1. Rúbrica 3.A. Libertad, seguridad y justicia

En esta rúbrica se incluye la elaboración de la política común en materia de asilo, inmigración y control de fronteras para la adopción de un enfoque común más eficaz frente a determinados problemas: inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, terrorismo...

SUBRÚBRICA 3.A

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
600	690	790	910	1.050	1.200	1.390

3.3.2. Rúbrica 3.B. Otras políticas internas

En esta rúbrica se incluyen las actuaciones en los ámbitos de la cultura. La juventud, los asuntos audiovisuales. La sanidad y la protección de los consumidores.

3.4. Rúbrica 4. La UE como socio a escala mundial

SUBRÚBRICA 3.B

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
520	520	520	520	520	520	520

La UE de 25 Estados miembros, en calidad de líder mundial, debe consolidar no solo su peso económico, si no también su capacidad de influencia política en el mundo, contribuyendo a la seguridad y a la prosperidad en todo el mundo.

El contenido de esta categoría de gastos es más claro que el del resto, ya que incluye las anteriores categorías 4 «Acciones Exteriores» (a excepción de los Acuerdos Internacionales de Pesca), 6 «Reservas» y 7 «Ayuda preadhesión» Además, la Comisión propuso incluir en el presupuesto comunitario las actividades del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), instrumento que canaliza parte de la ayuda al desarrollo que concede la UE y que cuenta con un instrumento financiero aparte. Finalmente el FED quedó excluido del presupuesto.

En la rúbrica se propone reforzar y agrupar los instrumentos alrededor de tres objetivos globales:

- Política de vecindad, respecto a los terceros países cercanos geográficamente. Incluiría los países preadhesión, los países de los Balcanes que no tienen candidatura oficial a la adhesión, los países del mediterráneo, Rusia, antiguas repúblicas de la URSS y los países fronterizos de la UE ampliada.
- Asegurar el desarrollo sostenible, que constituye el objetivo principal. Incluye: la política tradicional de ayuda al desarrollo, que comprende el FED 8 (que continúa fuera del presupuesto), y actuaciones en África del Sur; así como la cooperación económica con países de Asia y América Latina, incluyendo la participación en programas y actividades del FMI, Banco Mundial y otras Instituciones Internacionales, cuyo objetivo es conseguir el desarrollo sostenible.
- La UE como potencia a escala mundial, que incluye la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), acciones temáticas como la ayuda humanitaria, el aspecto exterior de otras políticas comunitarias, la reserva de garantía de préstamos que alimenta el Fondo de Garantía, etc.

Para llevar a cabo todas estas actuaciones se produce una reducción a cuatro, de los múltiples instrumentos financieros existentes en la actualidad:

- Instrumento de preadhesión.
- Instrumento de estabilidad, cooperación al desarrollo y cooperación económica.
- Instrumento de vecindad europea y asociación.
- Instrumento para ayuda humanitaria y asistencia macrofinanciera

El FED es independiente del presupuesto y su dotación es de 22.682 millones de euros para el período 2008-2013, concentrados en los países ACP. La clave de contribución a la financiación del FED se recoge en el mismo acuerdo de perspectivas financieras (anexo II) y es la siguiente:

Clave de reparto del FED (%)	
Bélgica	3,53
Bulgaria	0,14
República Checa	0,51
Dinamarca	2,00
Alemania	20,50
Estonia	0,05
Grecia	1,47
España	7,85
Francia	19,55
Irlanda	0,91
Italia	12,86
Chipre	0,09
Letonia	0,07
Lituania	0,12
Luxemburgo	0,27
Hungría	0,55
Malta	0,03
Países Bajos	4,85
Austria	2,41
Polonia	1,30
Portugal	1,15
Rumania	0,37
Eslovenia	0,18
Eslovaquia	0,21
Finlandia	1,47
Suecia	2,74
Reino Unido	14,82

También se financian con cargo a la rúbrica 4 la reserva para ayuda de emergencia (221 millones de euros) y la provisión del fondo de garantía de préstamos. Asimismo, el Acuerdo propone que la UE se fije como objetivo que el 90% del total de su ayuda exterior compute como Ayuda Oficial al Desarrollo.

SUBRÚBRICA 4

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070

3.5. Rúbrica 5. Administración

Inicialmente, la Comisión había propuesto que los gastos administrativos imputables a cada categoría de gasto se incorporaran a los gastos de la rúbrica concreta. No obstante, el

Acuerdo definitivo volvió a la situación habitual en la que los gastos administrativos aparecen como una rúbrica específica del presupuesto.

Por tanto el Cuadro final de compromisos de las Perspectivas Financieras 2007-2013 es el siguiente:

Perspectivas financieras 2007-2013									
Rúbrica presupuestaria	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
1. Crecimiento sostenible	54.405	56.736	59.197	61.144	63.601	66.640	69.678	431.401	44,257
1-a Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.918	9.847	10.769	11.750	12.974	14.239	15.490	83.987	8,616
1-b Cohesión	45.487	46.889	48.428	49.394	50.627	52.401	54.188	347.414	35,641
2. Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales	58.351	58.800	59.252	59.726	60.191	60.663	61.142	418.125	42,895
Pagos y gastos relacionados con el mercado	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085	33,863
3. Ciudadanía, libertad seguridad y justicia	1.273	1.362	1.523	1.693	1.889	2.105	2.376	12.221	1,254
3(a) Libertad, seguridad y justicia	637	747	872	1.025	1.206	1.406	1.661	7.554	0,775
3(b) Ciudadanía	636	615	651	668	683	699	715	4.667	0,479
4. La UE como actor global	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935	5,738
5. Administración	7.039	7.380	7.699	8.008	8.334	8.670	9.095	56.225	5,768
6. Compensaciones	445	207	210					862	0,088
Total de Créditos de Compromiso	128.091	131.487	135.321	138.464	142.445	147.075	151.886	974.769	100,000

Datos en millones de euros a precios corrientes.

Fuente: *EU Budget 2006. Financial report.* Comisión Europea.

SUBRÚBRICA 5

(millones de euros, precios de 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680

4. Ingresos

Los límites para los recursos propios se mantendrán a sus niveles actuales del 1,31% de la RNB de la UE para los créditos para compromisos y del 1,24% de la RNB de la UE para créditos para pagos.

El Acuerdo establece que todo el sistema de recursos propios debe guiarse por el principio de equidad, por lo que se debe garantizar que ningún estado miembro sufra una carga presupuestaria excesiva, teniendo en cuenta su prosperidad relativa.

En primer lugar se establecen una serie de disposiciones específicas para evitar cargas presupuestarias excesivas:

- el tipo máximo de referencia (en la práctica el «tipo uniforme») del recurso del IVA deberá «congelarse» en el 0,30%;
- el tipo máximo de referencia del recurso del IVA se fijará en 0,225% para Austria, en 0,15% para Alemania y en 0,10% para los Países Bajos y Suecia;

- c) los Países Bajos se beneficiarán de una reducción bruta de su contribución anual sobre la RNB de 605 millones de euros. Suecia se beneficiará de una reducción bruta de su contribución anual sobre la RNB de 150 millones de euros para el mismo período.

Posteriormente se hace referencia al cheque británico. Se modifica el método de cálculo para que el Reino Unido participe de la financiación de la ampliación excepto de los gastos provenientes de la PAC. Esta modificación se introduce paulatinamente entre 2008 y 2010. Se establece que esta medida no le costará al Reino Unido más de 10.500 millones de euros en el período 2007-2013, y en caso de futuras ampliaciones se adaptará consecuentemente la citada contribución adicional.

5. Conclusión: La revisión del Presupuesto

Este es quizá uno de los aspectos más importantes de todo el Acuerdo y que facilitó la consecución del mismo. El Consejo invitó a la Comisión a que emprendiera una revisión global y amplia que abarcara todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los recursos, incluida la compensación del Reino Unido, y presentara un informe al respecto en 2008/9.

Con carácter previo a la presentación del informe, la Comisión presentó en el mes de septiembre de 2007 un documento sobre la reforma del Presupuesto Comunitario ⁴, con la intención de que abriera un debate sobre las políticas comunitarias, abierto a toda la sociedad y libre de las restricciones de una discusión sobre las perspectivas financieras.

El proceso que este documento inicia, debería servir para cerrar los puntos que quedaron abiertos en la negociación concluida en diciembre de 2005, a modo de síntesis de su contenido pueden señalarse tres grandes conclusiones.

En primer lugar, el documento establece claramente que la revisión presupuestaria debe mantener el control estricto del gasto, y que las políticas deben ser analizadas meticulosamente para seleccionar aquellas que confieran más valor añadido comunitario, siendo la subsidiariedad y la proporcionalidad los criterios fundamentales para la determinación de éste.

En segundo lugar, el documento confronta la realidad del presupuesto acordado con desafíos de la Unión Europea insuficientemente reflejados en él, como el cambio climático, la solidaridad, la economía del conocimiento, la presión migratoria, el déficit energético, la globalización y la presencia de la Unión como actor político mundial. De las grandes políticas de la Unión, la agrícola queda insuficientemente representada.

En tercer lugar, señala la necesidad de examinar la financiación comunitaria, incluyendo la justificación de los diferentes mecanismos de corrección de las contribuciones de los Estados miembros: esta reforma del sistema de recursos propios de la Unión, se considera que puede ser facilitada por el consenso en las políticas de gasto.

Puede deducirse de lo anterior que todas las espadas de la negociación siguen en algo aunque la Comisión de una manera sutil ofrece un punto focal: agricultura por compensación británica.

Un análisis general del proceso de reforma del Presupuesto y de sus perspectivas será objeto de análisis en otro artículo de este número.

Notas

1. Comisión Europea: «A new partnership for cohesion», febrero 2004, página 16.
2. Comisión Europea «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Perspectivas financieras 2007-2013». Bruselas 14 de julio de 2004. Página 5.
3. Comisión Europea «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Perspectivas financieras 2007-2013». Bruselas 14 de julio de 2004. Página 6.
4. Comisión of the european communities «Reforming the budget, changing europe», 12.9.07.