

¿Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013

José I. Torreblanca *

Resumen: Tras la grave crisis abierta a consecuencia de la holgada victoria del “No” en los referendos celebrados en Francia y Holanda, los líderes europeos enfrentan una presión mayor si cabe para cerrar un acuerdo en torno a las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013. A estas alturas de la negociación, las posiciones de los Estados son sobradamente conocidas y existe poco margen de maniobra

¿Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013¹

La crisis política abierta en Alemania tras las últimas elecciones regionales el día 22 de mayo y la holgada victoria del “no” en Francia el 29 de mayo hacen muy difícil esperar que los Veinticinco puedan lograr un acuerdo presupuestario para 2007-2013 en la próxima reunión del Consejo Europeo que se celebrará el 17 junio. Sin embargo, a estas alturas de la negociación, las posiciones de los Estados son sobradamente conocidas y existe poco margen de maniobra. Dado que el estancamiento económico en la zona del euro lleva a los países más ricos de la UE a considerar la reducción de su contribución al presupuesto de la UE como una solución a sus problemas económicos, España corre el riesgo de tener que soportar en solitario la carga de la ampliación hacia el este. Al haber estado protegido el gasto agrícola de cortes sustanciales por el acuerdo franco-alemán de octubre de 2002,² la mayor parte del dinero que se está negociando actualmente pertenece a los Fondos de Cohesión y Estructurales, de los que tanto se beneficia España. Puesto que España corre el riesgo de convertirse en un contribuyente neto al presupuesto antes de haber alcanzado la convergencia real con la UE-15, las negociaciones sobre las próximas perspectivas financieras (2007-2013) pueden considerarse las más cruciales de todas aquellas en las que España ha tomado parte hasta el momento presente. ¿Por qué?

1. Lo que está en juego

La propuesta de la Comisión Europea actualmente en negociación sobre la distribución de los Fondos de Cohesión y Estructurales implica que, durante el período 2007-2013, España recibirá alrededor de 23.400 millones de euros menos que en 2000-2006.

* Investigador principal, área de Europa, Real Instituto Elcano.

¹ Una versión anterior de este documento se presentó en el “Seminar on the State of the Negotiations of the Financial Perspective of the European Union – Agenda 2007”, en el *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) en Berlín el 18 de abril de 2005. Agradezco a todos los participantes sus comentarios y sugerencias.

² Para una evaluación del acuerdo de octubre de 2002 sobre el gasto de la PAC, véase J.I. Torreblanca, “Las claves de un acuerdo sorpresa”, Real Instituto Elcano, ARI, 28/VIII/2002, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp>

Especialmente preocupantes son los 12.400 millones de euros de los Fondos de Cohesión que dejará de recibir España por el efecto estadístico de la ampliación, que ha empujado al PIB per cápita español por encima del umbral del 90%.³ En una Unión Europea de 15 miembros, la renta media de España (2003) sería del 87% de la media, por lo que seguiría cumpliendo el requisito necesario para recibir los Fondos de Cohesión. Sin embargo, debido al efecto estadístico de la ampliación, la misma renta per cápita asciende al 95% de la media de la UE-25 (2003), perdiendo así el derecho a ellos.⁴ Puesto que el Tratado de la Unión Europea (TUE) no contempla ningún período transitorio ni mecanismo de reducción gradual para estos fondos, podrían perderse en su totalidad.

De forma similar, de las 12 regiones que cumplían los requisitos para recibir ayuda estructural durante 2000-2006, la mitad de ellas (Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla) dejarían de hacerlo para los fondos regionales en una UE de 25 miembros simplemente como consecuencia del efecto estadístico; tres de ellas (Galicia, Andalucía y Extremadura) seguirían estando por debajo del umbral del 75% incluso en una UE ampliada de 25 miembros y otras tres (Cantabria, Valencia y Canarias) dejarían de cumplirlos por una convergencia “natural”, al haber alcanzado el umbral del 75% en el ámbito de la UE-15.⁵

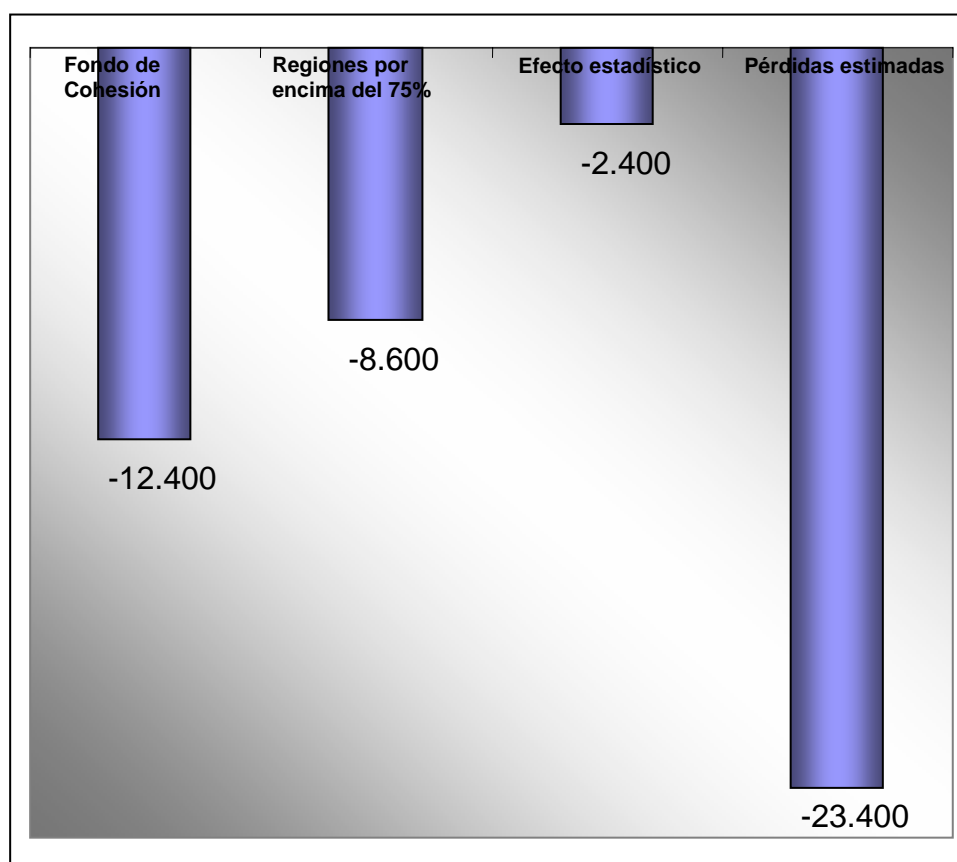
Por consiguiente, incluso aunque se contara con un fondo de reducción escalonada del 40% de las cantidades recibidas durante 2000-2006 para las regiones que han alcanzado la convergencia “natural” y el 66% para las que han alcanzado la convergencia por los efectos estadísticos de la ampliación, España dejaría de recibir €8.600 millones por la convergencia “natural” y otros €2.400 millones por el efecto estadístico.

³ Cifras de S. Sosvilla y J.A. Herce, “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 52/2004, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/141.asp>. El Ministerio de Economía y Hacienda español (MINECO) estima los beneficios de España del Fondo de Cohesión en 2000-2006 en €1.600 millones. Las diferencias se deben a los precios de referencia (actuales o constantes) y las estimaciones para 2005-2006 (créditos o pagos).

⁴ Cifras de Eurostat, “GDP per Capita in Purchasing Power Standards for EU Candidate Countries and EFTA, Nowcast 2003”, *Statistics in Focus, Economy and Finance*, 27/2004.

⁵ Ha existido cierta incertidumbre acerca de si Galicia se mantendría por debajo del 75% durante las próximas perspectivas financieras 2007-2013. Tras un período de discusión entre España y la Comisión Europea en relación con la base para el cálculo de la población, se ha estimado el PIB medio per cápita de Galicia entre 2000-2003 en el 73,35%, lo cual permite a la región seguir cumpliendo los requisitos para recibir los Fondos Estructurales, junto con Andalucía y Extremadura. Véase *El País*, 8/IV/2005, pág.65.

Figura 1. Pérdidas estimadas en los pagos de la UE para el período 2007-2013 (cifras en € mil millones)



Fuente: S. Sosvilla y J.A. Herce, *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 52/2004, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/141.asp>.

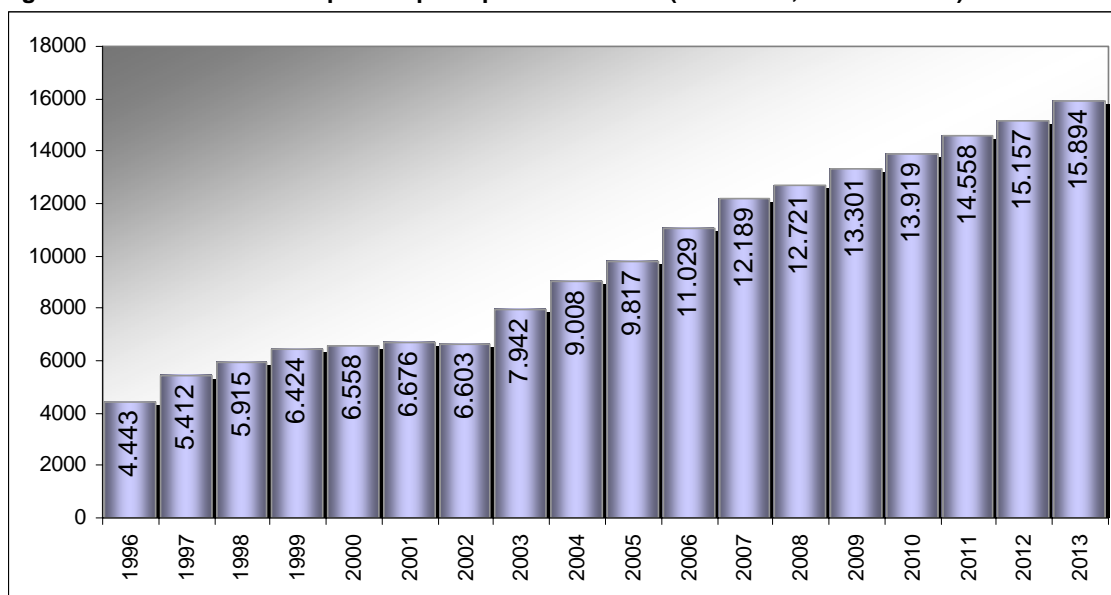
Esto significaría que mientras que entre 2000 y 2006 España habrá recibido €60.200 millones en Fondos Estructurales, entre 2007 y 2013 España solamente recibirá (en pagos con carácter transitorio de reducción progresiva) €36.300 millones.⁶ La diferencia de €23.900 millones según el Ministerio de Economía y Hacienda español (MINECO), de €23.400 millones según Sosvilla y Herce (2004) o de €25.000 millones según la FEF (2005), supone la pérdida de aproximadamente el 40% del balance neto de España comparado con el período anterior o, alternativamente, alrededor de €3.400 millones por año.

A las pérdidas derivadas del descenso de los pagos del presupuesto comunitario habría que añadir el impacto del incremento de la contribución al presupuesto de la UE. Según las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda español, la contribución de España al presupuesto de la UE se habrá de duplicar, pasando de €9.817 millones en 2005 a €15.894 millones para 2013.⁷

⁶ Las cifras varían, aunque sólo ligeramente, dependiendo de si se usan los precios actuales o constantes. Las estimaciones del gobierno sitúan en €1.890 millones el valor de los Fondos Estructurales y de Cohesión recibidos por España entre 2000-2006 y calculan que este importe se reducirá hasta €3.468 millones en 2007-2013 (A. Navarro y E. Viguera, *Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 17/2005).

⁷ Las contribuciones basadas en la RNB han pasado a ser más del doble en cinco años, de €2.600 millones a €6.580 millones entre 2000 y 2005. Esto significa que la contribución de España, que en 1998 representaba el 6,8% del presupuesto de la UE, ha aumentado sustancialmente durante los últimos años, hasta el actual 9,2% del presupuesto de la UE. Las cifras del Ministerio de Economía y Hacienda español "Presupuestos

Figura 2. Contribución de España al presupuesto de la UE (1986-2013, en €millones)



Fuente: el autor, usando los datos de MINECO y SEUE. Para 2006-2013 las estimaciones están basadas en las proyecciones del crecimiento actual de España y los diferenciales de inflación con la UE.

Dado el rápido e intenso crecimiento económico de España, especialmente en comparación con las tasas de crecimiento medias en la UE, pero también teniendo en cuenta los precios nominales más elevados debido a los diferenciales de inflación, la contribución de España al PIB ha crecido de forma sostenida durante los últimos años y se prevé que continúe haciéndolo durante los próximos años. El Ministerio de Economía y Hacienda español estima que la contribución al presupuesto de la UE, que representaba €54.875 millones en 2000-2006, debería alcanzar los €79.971 millones para 2007-2013. Esto coincide básicamente con las estimaciones oficiosas, que fijan la contribución al presupuesto entre 2000-2006 en €56.066 millones (a precios de 2004) y predicen que la contribución al presupuesto para 2007-2013 debería alcanzar los €87.025 millones (a precios de 2004).⁸

Por lo tanto, España debería aumentar su contribución al presupuesto un 55% entre 2000-2006 y 2007-2013. En contraste, según estas mismas fuentes (FEF 2005), para 2017 la contribución de los Países Bajos solamente crecería un 38%, la de Alemania un 42%, la de Suecia un 46%, la de Francia un 45% y la de Austria un 44%. Dado un crecimiento medio de las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE del 47% entre los dos periodos, España sería el Estado miembro, junto con el Reino Unido y Grecia (55% y 56%, respectivamente), cuya contribución al presupuesto más habría crecido.

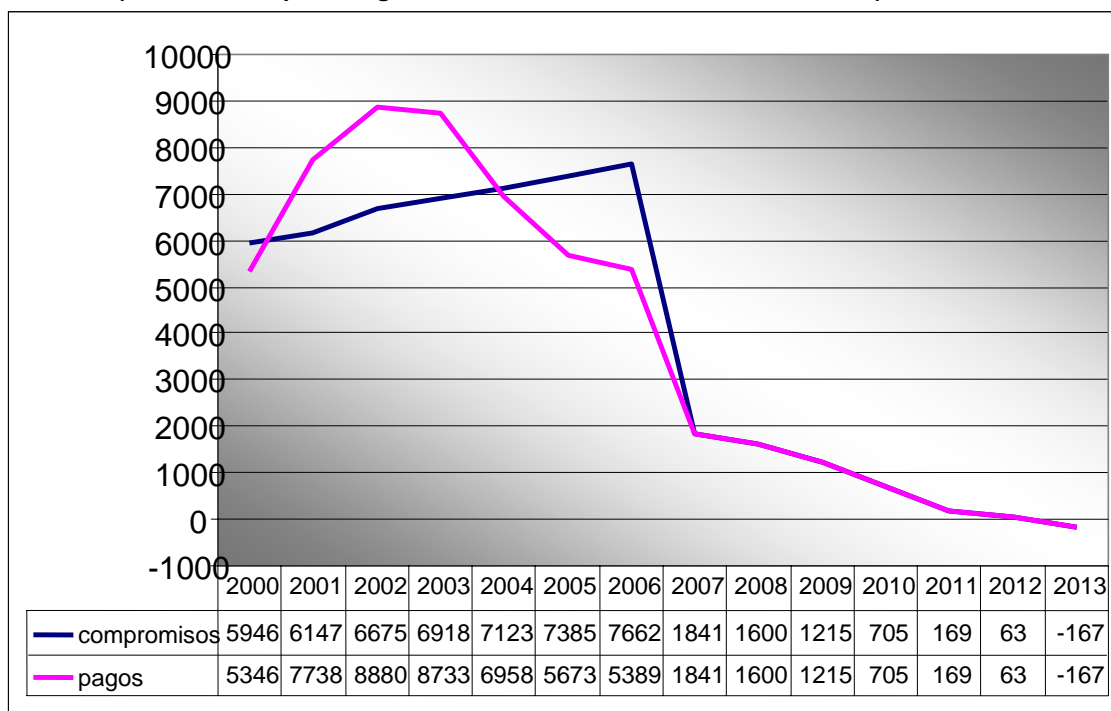
Como consecuencia de este incremento de su contribución al presupuesto, el balance neto actual de España sufriría una reducción adicional de €25.096 millones durante el

Anuales 2005” y *El País*, 29IX/2004, pág. 68 (“Suben las aportaciones de España a la UE y disminuyen los fondos recibidos de Bruselas”). Véase también la comparecencia ante el Senado del Ministro de Economía y Hacienda español, Sr. Solbes, el 24-11-2004. “Interpelación sobre los principios y objetivos que va a defender el Gobierno en el proceso de negociación de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013”, Mimeo, disponible en la Representación Permanente española ante la Unión Europea (<http://www.es-ue.org/>).

⁸ Las cifras de la Fundación de Estudios Financieros (FEF) (2005), “España y las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias”, disponible en http://www.fef.es/z_contenido/p11_fef.zip.

próximo período financiero. Esto significaría una reducción adicional de €3.585 millones por año, es decir, un 40% adicional de la posición neta actual de España. El resultado es que, como se muestra en la Figura 3, España pasaría de un balance neto de €7.600 millones (si se consideran los créditos de compromiso), o, alternativamente, €5.400 millones (si se consideran los pagos reales) en 2006 a un balance neto de €1.800 millones en 2007, para terminar con un balance negativo de €167 millones para 2013.

Figura 3. Balance neto estimado de España con la UE (2000-2013) según las propuestas de la Comisión (en €millones para un gasto máximo de la RNB de la UE del 1,24%)



Cifras en €millones.

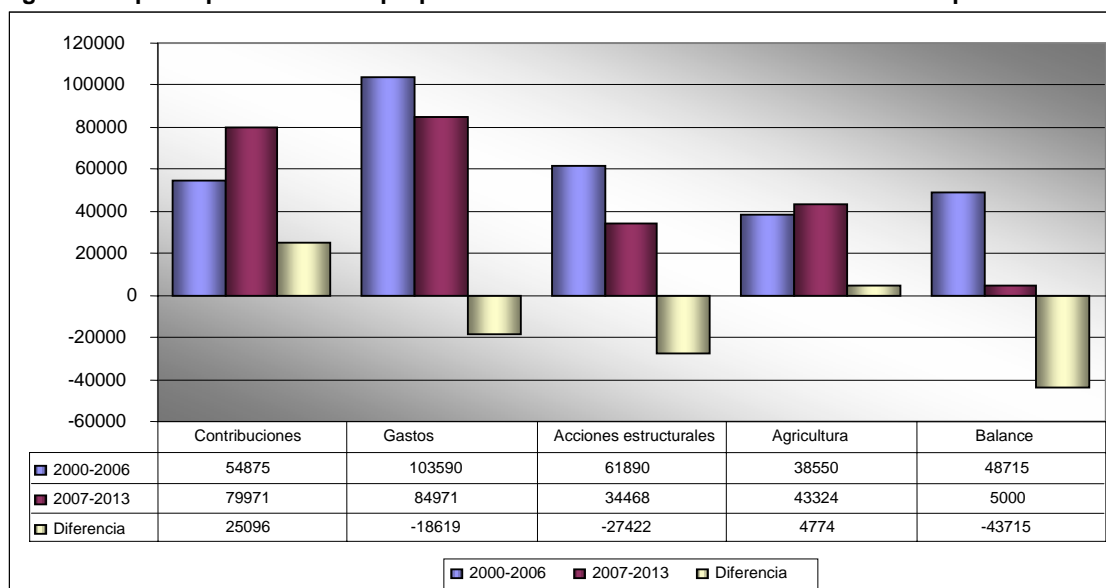
Fuentes: Ministerio de Economía español para los compromisos en 2000-2006 y para los pagos 2000-2005; el ministro de Economía, Pedro Solbes, en su discurso ante el Senado de 24/XI/2004, para los pagos de 2002-2006; *El País*, 29/04/2004, citando las fuentes del gobierno, para los pagos de 2006; todas las fuentes coinciden en las estimaciones para el balance neto 2007-2013 (pero sin especificar si se refieren a compromisos o asignaciones).⁹

Las dos tendencias combinadas, el incremento de la contribución y el descenso de los pagos, conduciría inevitablemente a España a sufrir una pérdida de fondos brusca y repentina que comenzaría en 2007 y finalizaría el período siendo un contribuyente neto al presupuesto de la UE (de hecho, tal y como se muestra en la Figura 3, el balance neto de España ya se está deteriorando).

Como consecuencia de ello, mientras que durante 2000-2006 España habría contribuido con €54.874 millones y habría recibido €103.590 millones, en el período 2007-2013 podría contribuir €79.971 millones y tener unos gastos de €84.971 millones. Esto significaría que España todavía contaría con tres años (2007-2009) con un balance neto de más de €1.000 millones, para pasar posteriormente a una situación cercana al equilibrio (2010-2012) y terminar el período como contribuyente neto al presupuesto (2013), aunque solamente en términos simbólicos.

⁹ Téngase en cuenta, no obstante, que el Secretario de Estado para Asuntos Económicos, ha hecho circular oficiosamente cifras que estiman un balance neto en 2007-2013, que es muy inferior para España. Las cifras son (en millones de euros): 2007, 331; 2008, 47; 2009, -385; 2010, -943; 2011, -1.528; 2012, -1.682; y 2013, -1.966. Las cifras se basan probablemente en los pagos en vez de las apropiaciones y un techo de gasto del 1%.

Figura 4. Impacto previsto de las propuestas de la Comisión sobre el balance de España



Cifras en € millones.

Fuente: el autor, basándose en las cifras de MINECO/SEUE; véase Navarro y Viguera, *op cit.*, y *El País*, 13/IV/2005, pág. 60.

Una comparación entre el balance financiero de España y el de la Unión en 2000-2006 y 2007-2013 no deja ninguna duda con respecto a por qué España ha considerado públicamente la propuesta de la Comisión como “inaceptable”.¹⁰

Recopilando todos los datos, el balance neto de España con la UE, que habrá llegado a €48.700 millones en 2000-2006, se reducirá hasta aproximadamente €5.000 millones en 2007-2013. Como consecuencia de ello, en el escenario del techo del 1,24% contemplado por la Comisión, España quedará con un balance neto para todo el período de tan solo €5.000 millones, en comparación con el balance positivo de €48.700 millones durante 2000-2006. La pérdida neta en el cambio de una perspectiva financiera a la otra sería, por lo tanto, de alrededor de €43.700 millones. Esto representaría un cambio de un balance neto medio con la UE de €6.900 millones por año a un balance medio de €714 millones por año, que en términos de PIB significaría el paso de un balance neto del 1,2% del PIB de España a un balance neto del 0,17% al final del período.¹¹

Esto es lo que está en juego. España, que durante mucho tiempo ha sido receptor neto de fondos de la UE, podría terminar siendo contribuyente neto al presupuesto. Pero la amenaza no procede tanto de cuál sea la contribución de España al presupuesto en 2013, sino que más bien la pregunta clave es si España sufrirá una pérdida de fondos brusca y repentina o si la reducción será gradual y progresiva. En un escenario de pérdida gradual, España tendría más tiempo para adaptarse a la nueva situación, reorganizar sus prioridades nacionales a la luz de las nuevas limitaciones de financiación y reasignar los fondos nacionales de acuerdo con sus nuevas prioridades. Sin embargo, en un escenario de pérdida de fondos brusca y repentina, España podría padecer dificultades económicas para mantener la inversión pública y los empleos vinculados a los fondos de la UE (que en la actualidad superan el 1% del PIB de España) con la

¹⁰ “España comunica al Ecofin que el proyecto presupuestario de la UE es inaceptable”, *El País*, 13/IV/2005, pág.60.

¹¹ Las estimaciones de la FEF (2005) coinciden en fijar en €42.000 millones la pérdida neta para España en el cambio de 2000-2006 a 2007-2013 según las propuestas actuales de la Comisión (el desglose es básicamente similar: €25.000 millones menos en el gasto de la UE en España y €17.000 millones más en el incremento de la contribución).

financiación nacional.¹²

Por tanto, la pregunta es si el país está preparado para esta pérdida repentina de fondos y cuál será su impacto en España.

2. Lo que teme España: ¿de un pasado feliz a un futuro sombrío?

En junio de este año, cuando el debate sobre las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013 alcance su punto álgido, España celebrará el 20º aniversario de la firma de su Tratado de Adhesión. Durante los últimos veinte años, el país ha sufrido una impresionante transformación: dejando atrás su aislamiento internacional y un régimen autoritario que finalizó nada menos que en 1975, la transición pacífica de España a la democracia, junto con una impresionante transformación social y económica, es a menudo tanto admirada como envidiada. Para un país que quedó fuera del Plan Marshall y la solidaridad estadounidense, los €93.300 millones (a precios de 2004) en transferencias netas del presupuesto de la UE que ha recibido España desde 1986 representan con claridad lo que puede significar la solidaridad europea en términos prácticos.¹³

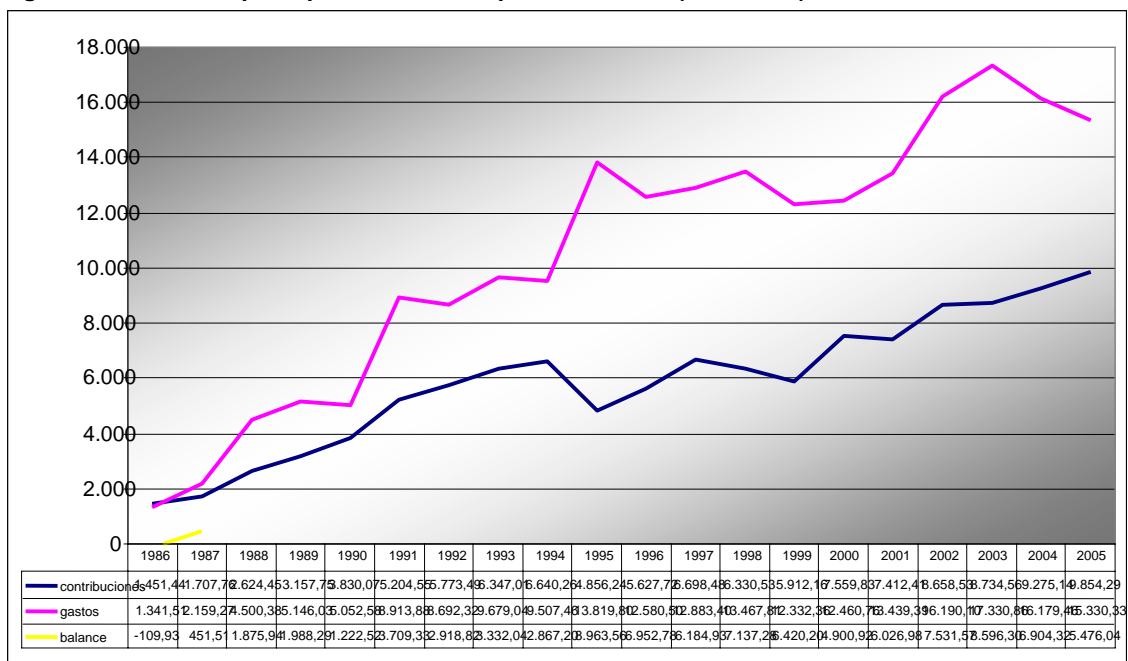
En su primer año tras la adhesión, España fue un contribuyente neto al presupuesto. Sin embargo, durante los años siguientes, el gasto de la UE en España creció de forma constante hasta alcanzar su máximo histórico en 2003, cuando llegó a €17.300 millones, dejando a España con un balance positivo histórico de €8.600 millones. Debido al crecimiento económico de España, las contribuciones al presupuesto también han crecido de forma constante, casi duplicándose durante los últimos cinco años hasta llegar a su máximo histórico de €10.100 millones en 2005 (a precios constantes).

Durante sus veinte años de pertenencia a la UE (1986-2006), España habrá contribuido con €117.600 millones al presupuesto de la UE y habrá recibido €211.000 millones (a precios de 2004). Esto significa un balance positivo total de €93.300 millones (a precios de 2004), lo cual implica una transferencia neta del 0,83% del PIB de España cada año durante veinte años o, desde otro punto de vista, unos ingresos medios de €1,85 por cada euro que España ha aportado al presupuesto (FEF 2005, C.1).

¹² “Zapatero admite que una caída brusca de ayudas de la UE complicaría sus objetivos económicos”, *El Mundo*, 22/IV/2005.

¹³ Cifras de la *Fundación de Estudios Financieros* (FEF) (2005), Cuadro 1.

Figura 5. Relaciones presupuestarias de España con la UE (1986-2005)



Nota: cifras a precios de 2004; cortesía de Simón Sosvilla.

Fuente: compilación del autor de las cifras de MINECO (años 2000-2005); J.A. Herce y S. Sosvilla, "Los efectos macroeconómicos de la agenda 2000", Documento de Trabajo 99/21, FEDEA, pág. 5 (gráfico 2, años 1986-1999). Los gastos se refieren a los pagos reales, no a los compromisos para los créditos.

El gasto de la UE en España durante el período 2000-2006 ha sido crucial para sostener tanto la agricultura española como las regiones menos desarrolladas (las acciones agrícolas y estructurales han representado cada una el 48% del dinero que recibe España de la UE). Mientras que los fondos agrícolas ascienden a un total de alrededor de €7.600 millones, el Fondo de Desarrollo Regional, con alrededor de €4.200 millones, representa la categoría más importante del gasto estructural en España, seguido del Fondo de Cohesión, con €1.790 millones, y el Fondo Social Europeo, con €1.780 millones.¹⁴

Figura 6. Desglose del gasto de la UE en España 2000-2006 (€millones)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-05
FEOGA-G	5.481,88	6.149,49	5.933,07	6.459,07	6.803,53	6.539,13	37.366
FEOGA-O	516,65	630,24	981,25	1.273,52	1,473	1,138	3.885
FEDER	2.818,88	3.380,61	4.047,8	543,73	4,000	4,200	18.991
FSE	796,58	1.084,76	1.795,55	1.652,61	2.030,25	1.706,95	8.270
Fondo de Cohesión	1.197,08	868,50	2.120,43	1.799,27	1.520	1,791	8.428
Otros	150,12	153,60	442,06	330,61	352,68	384,50	150
Total	10.961,19	12.287,20	15.320,16	16.858,81	16.179,46	15.759,58	77.089,73

Fuente: MINECO; las cifras para 2004-2005 son estimaciones; todas las cifras a precios actuales.

No se puede subestimar la importancia de estas transferencias. Como se ha indicado, los fondos de la UE han representado el 0,82% del PIB de España anualmente entre 1986 y 2003, llegando a un nivel máximo por encima del 1% en 2001-2003. Esto significa que cada español ha recibido €129,9 de la UE cada año desde 1986.¹⁵ Según los estudios realizados en España, al impulsar la tasa de crecimiento del país una media de 0,4

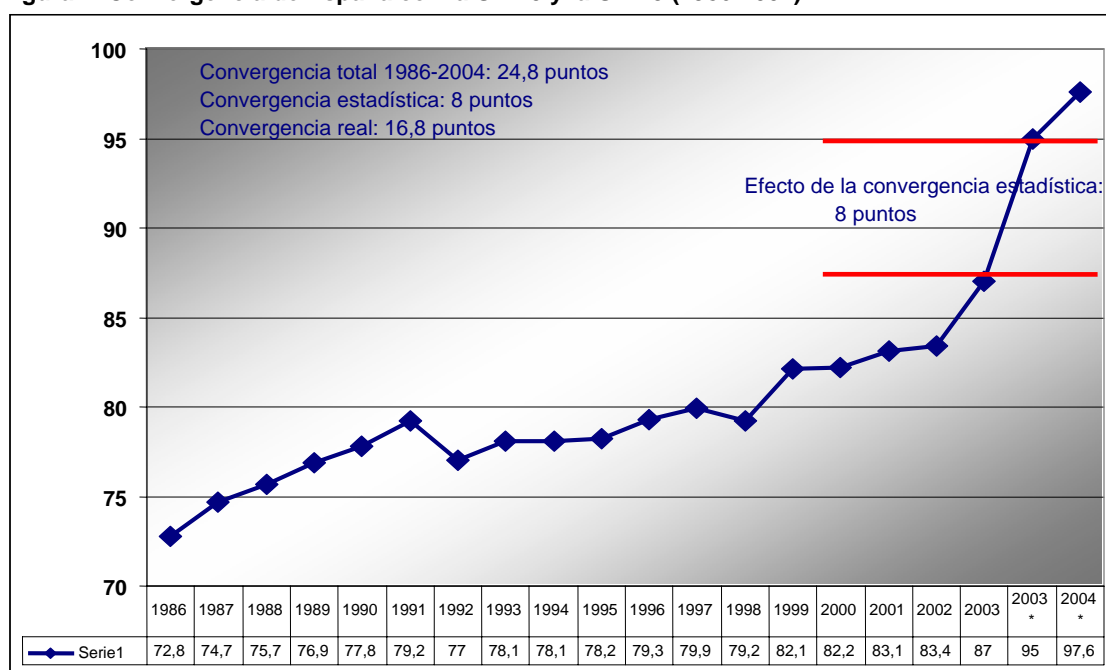
¹⁴ La contribución de España al presupuesto se desglosa de la siguiente forma: de los €10.100 millones con los que contribuirá España al presupuesto de la UE en 2005, el cuarto recurso (basado en la RNB) asciende a €6.580 millones (65%), mientras que los recursos basados en el IVA suponen un total de €1.910 millones y los recursos propios tradicionales €1.070 millones. Fuente: MINECO.

¹⁵ Cifras de la FEF (2005), *op. cit.*, Cuadro I. Nótese, sin embargo, que de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión, España es el país que recibe menos en términos relativos. Grecia recibe el 2,39% de su PIB en transferencias presupuestarias de la UE, mientras que Portugal recibe el 2,14% e Irlanda el 1,5%.

puntos por encima de la tasa prevista si los fondos no hubieran llegado a España, los fondos de la UE serían responsables de entre 5 y 6 de los 15 puntos de la renta relativa media que España ha ganado desde su adhesión como miembro de la UE en 1986 (la renta media en el momento de la adhesión en 1986 era del 72%). No se puede ignorar la contribución de los fondos de la UE a otras dimensiones macroeconómicas: como media, las acciones estructurales han supuesto el mantenimiento de 300.000 puestos de trabajo al año y además han sido responsables del 40% del crecimiento de la productividad de España y una gran parte de la inversión pública.¹⁶

Debido a la combinación de las reformas estructurales y las reformas de la UE, el país, que partía con una renta per cápita del 72% de la media de la UE, casi ha alcanzado la media (la renta relativa de España en 2004 era del 97.6%), el desempleo y la inflación se han situado en mínimos históricos y la salida de inversión extranjera directa ha superado por primera vez a la entrada de la misma.

Figura 7. Convergencia de España con la UE-15 y la UE-25 (1986-2004)

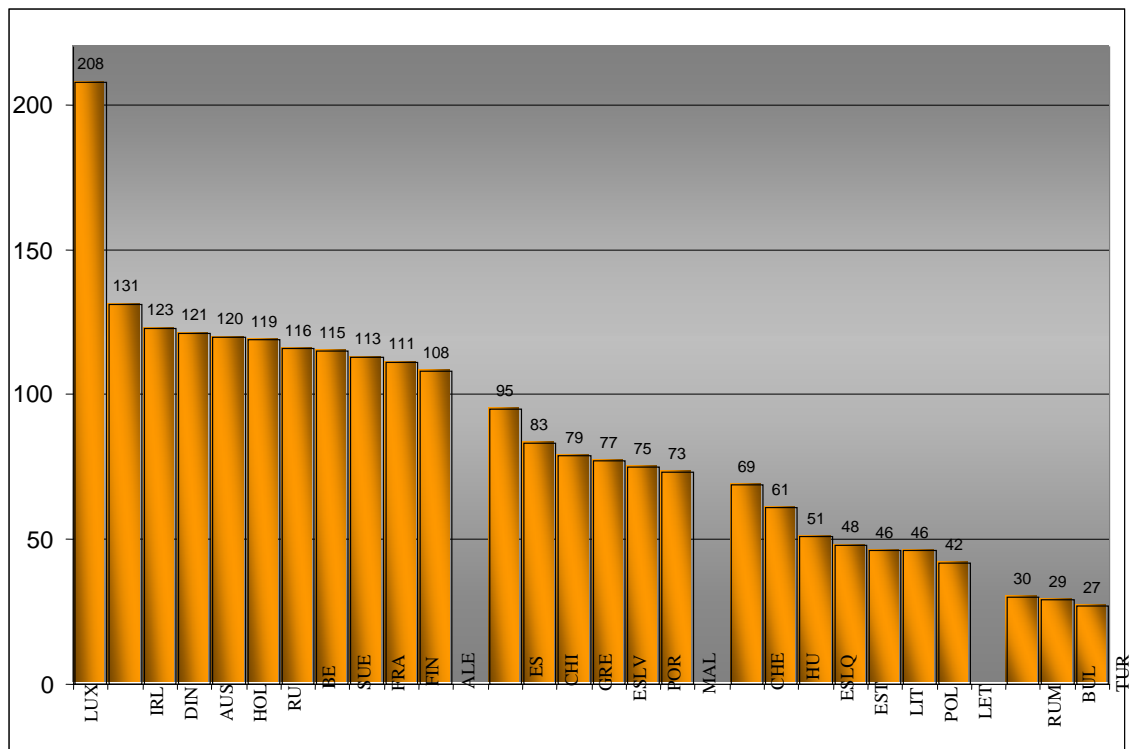


Fuente: Eurostat; "GDP per Capita in Purchasing Power Standards for EU Candidate Countries and EFTA, Nowcast 2003". *Statistics in Focus, Economy and Finance* 27/2004. Véase también M. Castells y C.A. Zaldívar; *España, Fin de Siglo*, Alianza Ed., 1992, pág. 75. Las cifras para 1986-2003 son para la UE-15; las cifras para 2003* y 2004* son para la UE-25.

Sin duda, la evolución de España constituye un éxito y representa un ejemplo aleccionador para los miembros de la UE, tanto nuevos como futuros, de lo que pueden llegar a conseguir gracias a la pertenencia a la UE. Sin embargo, detrás de esta imagen brillante, existen problemas importantes y amenazas potenciales. En efecto, España casi ha superado su diferencia de riqueza con la UE, pero no se debería olvidar, en primer lugar, que una parte considerable de la convergencia de España con la UE se debe a los efectos estadísticos de la ampliación; en segundo lugar, que el país todavía no ha alcanzado la plena convergencia con los 15; y, en tercer lugar, que lo que aún queda por conseguir podría resultar más difícil que lo que ya se ha logrado hasta ahora.

¹⁶ Sosvilla y Herce, *op. cit.*; FEF (2005), *op. cit.*, Cuadros 1, 2, 3.

Figura 8. Posición de España en una UE ampliada de 25 miembros. Media del PIB per cápita de la UE-25 = 100 (2003)



Fuente: Eurostat. "GDP per Capita in Purchasing Power Standards for EU Candidate Countries and EFTA, Nowcast 2003". *Statistics in Focus, Economy and Finance*, 27/2004.

Por lo tanto, aunque el nivel de renta per cápita de España es en la actualidad del 97,6% de la media de la UE-25, el efecto estadístico de la ampliación es responsable de un tercio de esos 24 puntos que el país ha avanzado durante los últimos veinte años. En realidad, incluso después de tener en cuenta este efecto estadístico, la renta media de España solamente es superior a la de Grecia y Portugal. En consecuencia, ni siquiera en una UE ampliada disfruta España de una posición clara como país rico. A pesar de los éxitos, todavía queda mucho por hacer y consolidar para que el país pueda relajarse.

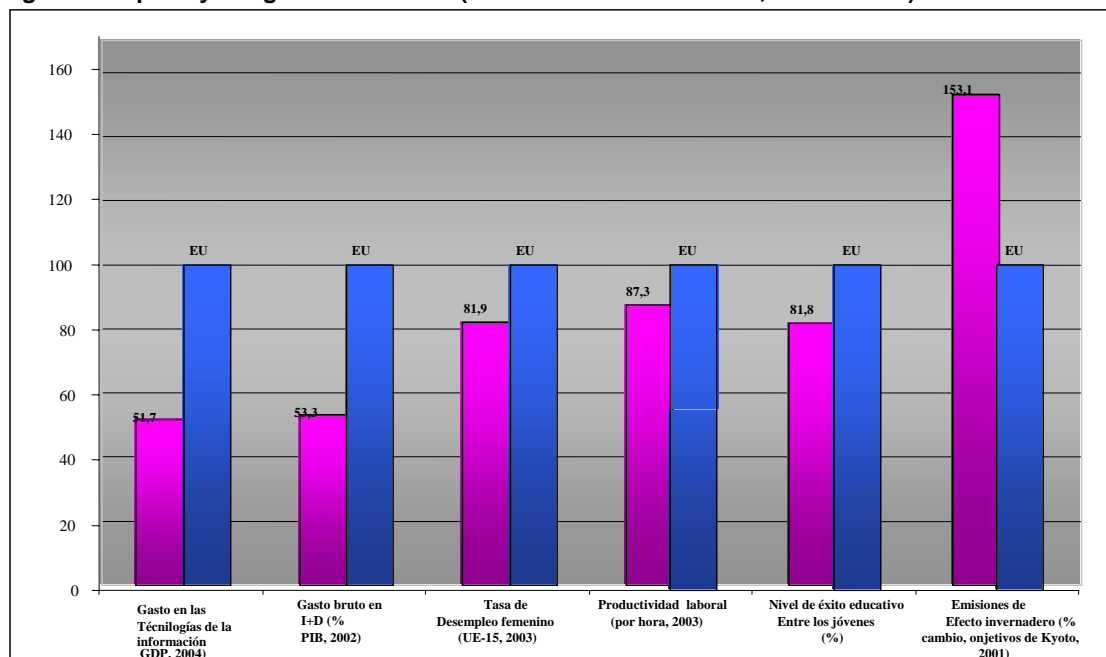
Cuando se mira hacia el futuro, no resulta difícil prever que lo que espera en términos de convergencia real puede ser difícil de conseguir. Mientras que el crecimiento en la zona euro sigue siendo muy débil, el desempleo aumenta en los principales países, ya que los socios más importantes no consiguen aplicar las políticas de reforma económica que tanto se requieren y la Agenda de Lisboa se estanca, España se enfrenta a un incremento de la competencia económica tanto desde Europa del Este como de las economías emergentes de todo el mundo.

Por diversas razones, España no ha conseguido aprovechar las oportunidades económicas derivadas de la apertura de Europa Central y Oriental, tanto en términos de comercio como de inversión: mientras que los intercambios comerciales son reducidos (España tiene una cuota de tan solo el 2,1% de las importaciones de los nuevos miembros), su cuota de inversión extranjera directa en los países candidatos tan solo fue del 0,5% en 2001. Sin embargo, está sufriendo el aumento de la competencia del comercio y la inversión extranjera de estos países. Debido a las reducidas tasas de crecimiento de la productividad y a una pérdida sistemática de la competitividad, la capacidad de exportación de España está disminuyendo mientras que empresas nacionales y extranjeras evalúan si se trasladan al este para beneficiarse de bajos

salarios e impuestos.¹⁷

En 2004, al mismo tiempo que España alcanzó el 97% de la media de la renta per cápita de la UE-25, su déficit comercial se duplicó hasta llegar a un máximo histórico de €39.500 millones, que representa un 5% de su PIB y una reducción del 1,3% del crecimiento de su PIB. A la vez, las empresas extranjeras en España vendieron activos por un valor de €10.000 millones y la inversión extranjera directa se redujo en un tercio. Como reflejo de estas tendencias, un estudio estimó que el 15% de la industria española se enfrentaba a un grave peligro de deslocalización en beneficio de Europa Central y Oriental.¹⁸

Figura 9. España y la Agenda de Lisboa (rendimiento relativo en %, UE-15 = 100)



Fuente: preparado por Alicia Sorroza usando cifras de Eurostat 'Structural Indicators'. Las cifras se han indexado a 100. Las cifras brutas son las siguientes:

	Gasto en TI	Gasto en I+D	Tasa de desempleo femenino	Productividad laboral por hora	Resultados educativos de los jóvenes	Emisiones de efecto invernadero
España	1,5	1,03	46	87,2	62,5	133,7
UE	2,9	1,93	56,1	100	76,4	91,5

Por tanto, el modelo económico de España podría estar dando muestras de agotamiento. Los indicadores clave relacionados con la capacidad del país de afrontar con éxito los retos de una sociedad avanzada de la información y el conocimiento (Figura 9) son preocupantes: mientras que el gasto de España en investigación, desarrollo e innovación es el 53% de la media de la UE, el uso de las tecnologías de la información todavía es bastante reducido y el nivel de finalización de estudios secundarios entre los jóvenes españoles es todavía 18 puntos inferior a la media de la UE. La productividad laboral es baja (87% de la media de la UE) y el desempleo femenino y las tasas de actividad de la mujer se encuentran entre las más bajas de Europa.

¹⁷ C. Martín y J. Turrión (2003), "El impacto de la ampliación de la Unión Europea en el comercio y en los flujos migratorios y de inversión directa de España", *Documentos de Trabajo de la Academia Europea de Ciencias*, Delegación Española, pág. 31. Véase también C. Martín, J. A. Herce, S. Sosvilla, J. A. Velázquez (2003), "La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española", *Colección Estudios Económicos*, núm. 27, Servicio de Estudios de La Caixa.

¹⁸ Véase *El País*, 16/III/2005; estudio de J. Gual de IESE citado en *El País*, 25/IV/2005 ("El 15% de la industria está amenazada de traslado al Este", pág.79).

Es en este contexto nacional e internacional en el que se han de considerar las preocupaciones de España relativas a las próximas perspectivas financieras para 2007-2013. Un cambio repentino y brusco de beneficiario neto a contribuyente neto al presupuesto, que, dependiendo del escenario, podría suponer una pérdida de entre el 0,5% y el 0,9% del PIB de España, sin duda dificultará aun más la conclusión de la transición española hacia la convergencia económica plena con la UE y debilitará su capacidad para cumplir los objetivos de la Agenda de Lisboa con el fin de incrementar la productividad y la competitividad.

Una hipotética pérdida repentina de fondos, junto con las actuales presiones a favor de la deslocalización hacia Europa Central y Oriental, la pérdida constante de competitividad de las empresas españolas derivada del elevado déficit comercial y el lento crecimiento de la productividad podrían combinarse para crear una situación difícil para España. Como ya se ha indicado e otra publicación, esto no solamente podría tener efectos económicos, sino también políticos si provocara una reacción negativa en la opinión pública española.¹⁹ En otros Estados miembros fundadores, la combinación de las presiones debidas a la globalización económica y la ampliación hacia el este, junto con el impacto de la inmigración y el incremento de la contribución al presupuesto de la UE, han erosionado el tradicional consenso acerca de los asuntos europeos entre los principales partidos políticos y han amenazado y desestabilizado el sentimiento europeísta que desde hace mucho tiempo existía entre los ciudadanos. Todavía es pronto para saber si esto ocurre o no en España. En cualquier caso, parece evidente que los cambios radicales en la posición de un Estado miembro dentro de la UE, como la que supone el cambio de la posición de contribuyente neto a receptor neto, se deberían producir de forma progresiva y abordarse con extremo cuidado cuando se presentan a la opinión pública.

3. Una situación delicada: las negociaciones para las perspectivas financieras 2007-2013

Las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 están dominadas por dos elementos: en primer lugar, los efectos de la adhesión de diez nuevos miembros a la Unión, todos ellos por debajo del 75% de la renta media de la UE-15; en segundo lugar, los ya duraderos desequilibrios entre los contribuyentes netos y los receptores netos del presupuesto de la UE. Sin embargo, tal y como veremos, el problema surge más en el segundo elemento que en el primero.

En la UE-15 miembros, 46 regiones de 211 (NUTS-2 en la terminología oficial) estaban por debajo del PIB per cápita medio de la UE. Esto significaba que 66 millones de personas, es decir, aproximadamente el 17,5% de la población de la UE vivía en regiones que se beneficiaban de los Fondos Estructurales. Ipeiros (Grecia), con el 51% de la media de la UE, marcaba el mínimo y el centro de Londres, con el 242%, marcaba el máximo. Sin embargo, en los nuevos miembros y países candidatos de Europa Central y Oriental, 52 de las 56 regiones están por debajo del 75% de la media de la UE, con Praga, con el 124%, situada en el nivel máximo y el Nordeste (Rumania), con un 18%, en el nivel mínimo. Por lo tanto, debido a la ampliación hacia el este, la población que vive en las regiones por debajo del 75% de la media de la UE ha aumentado de 54 millones (UE-15) a 123 millones (UE-27).²⁰

¹⁹ J. I. Torreblanca, “Out-of-pocket Spaniards May Turn Their Backs to Europe”, *European Voice*, 14-20 Abril, vol. 11, nº 14, pág. 8.

²⁰ *Eurostat News Release*, 13/2002, 29/1/2002, “Regional per Capita GDP in the EU and Candidate Countries in 1999”.

Al mismo tiempo, la ampliación ha cambiado la base sobre la que se realizan los cálculos para la distribución de los fondos de la UE. Esto significa que un buen número de regiones de Estados miembros de la UE dejarán de cumplir los requisitos para obtener los Fondos Estructurales tan solo debido a los efectos estadísticos de la ampliación (Figura 10). Por consiguiente, el efecto estadístico de la ampliación no solamente afectará a España, sino a todos los países, en particular a Alemania, que perderá el 83% de la población que en la actualidad se beneficia de los Fondos Estructurales.

Figura 10. Efectos estadísticos de la ampliación sobre los Estados miembros de la UE-15

	Personas afectadas por el efecto estadístico de la ampliación (en miles)	% de la población nacional	% de la población que actualmente vive en regiones por debajo del 75%
Alemania	10.625	12,9	83
Austria	278	3,4	100
Finlandia	684	13,2	100
España	2.318	5,8	16,4
Italia	604	1	3,4
Portugal	245	2,4	3,6
Bélgica	1.724	16,8	100
Reino Unido	4.601	7,7	90,2

Nota: Las cifras se refieren a las regiones Objetivo 1 (es decir, por debajo del 75% de la renta media de la UE-15).

Fuente: I. Zubiri (2003), "Los retos presupuestarios de la ampliación de la Unión Europea", Documentos de Trabajo de la Academia Europea de las Ciencias, Sección Española.

¿Habrá más dinero para satisfacer las nuevas necesidades? Claramente no. Conforme a las propuestas de la Comisión, habrá €338.700 millones (a precios de 2004) disponibles para las políticas de cohesión y desempleo durante el período 2007-2013, una cifra que representa el 0,46% de la RNB de la UE-25. De ellos, €264.000 millones (el 78%) se dedicará a la convergencia, es decir, las regiones por debajo del 75%, mientras que el resto se empleará en objetivos como la "competitividad y el empleo regional" o la "cooperación territorial"²¹. Sin embargo, esto representa un crecimiento de la política de cohesión de tan solo el 31,3% en un momento en el que, debido a la ampliación, la población que vive en regiones por debajo del nivel del 75% ha crecido un 127%. Con todo, en una Unión ampliada con dichas necesidades de cohesión, las políticas estructurales consumirán menos de un tercio del presupuesto de la UE.²²

La Comisión ha propuesto destinar el 52% de los fondos a los nuevos Estados miembros y el 48% a los antiguos. En principio, esto parece bastante equilibrado, ya que hay 54 millones de personas (el 44%) en la UE-15 y 69 millones (el 56%) en los diez nuevos miembros que viven en regiones por debajo del 75% de la media de la UE. Puesto que las disparidades son mucho mayores en el este (casi todas las regiones están por debajo del 75% y un buen número de ellas están por debajo del 50%), debería esperarse que se destine más dinero al este. Sin embargo, la combinación del tamaño de las economías de estos países (apenas el 5% del PIB de la UE-15), junto con la fijación de un techo del 4% de la RNB nacional en las cantidades que cada país puede recibir del presupuesto de la UE, facilita el cálculo de la cantidad de dinero que se asignaría en el mejor de los casos a la Europa del Este. En el escenario más optimista, con un techo del 1,24% propuesto por la Comisión, los nuevos miembros podrían recibir hasta €183.247 millones. No obstante, en la práctica se ha estimado que las propuestas de la Comisión no destinarán más de €97.144 millones para los diez nuevos miembros, una cifra que representa solamente el

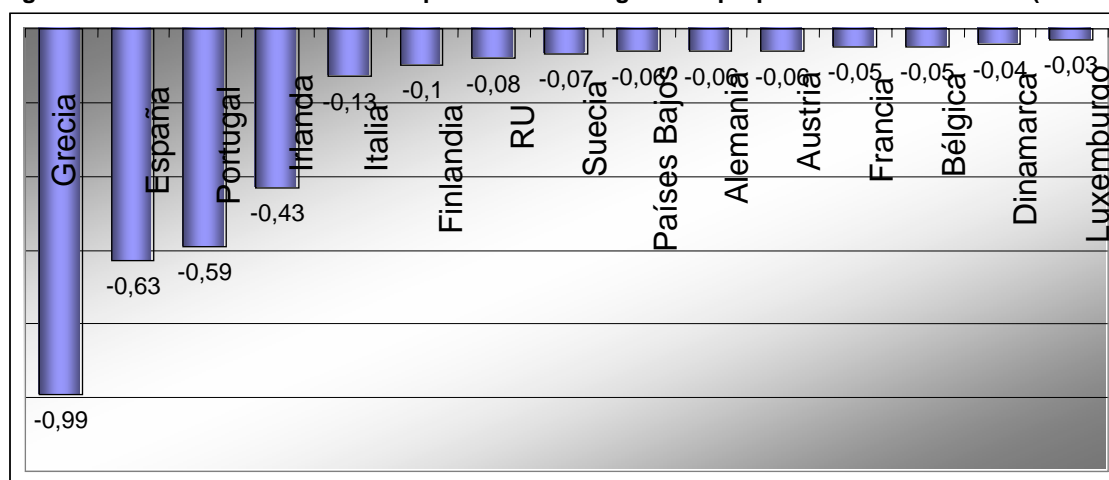
²¹ Comisión Europea IP/05/389 de 6 de abril de 2005. €264.000 millones (78%) irán destinados a la Convergencia (<75%); €57.900 millones (17,1%) a la competitividad y el empleo; y €14.300 millones (4,2%) a la cooperación transfronteriza. Véase la propuesta anterior de la Comisión Europea, IP/04/925 de 15 de julio de 2004, "Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios en la Unión ampliada", COM (2004) 101f, 10/II/2004.

²² C. Serrano, B. Montoro y E. Viguera, "Perspectivas financieras 2007-2013: Las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional", Instituto de Estudios Europeos – CEU, Observatorio de Economía Europea, Documento de Trabajo, 2/2004.

2,12% de su PIB combinado.²³

Por consiguiente, el problema no es tanto el de los costes de la ampliación, que, debido a la combinación de estos dos factores (economías pequeñas y un techo del 4% en su capacidad de absorción), son relativamente moderados, sino más bien cómo se distribuirán estos costes si prosperan las propuestas de la Comisión. La Figura 11 muestra los cambios en los porcentajes en términos de PIB que sufriría cada Estado miembro como consecuencia de la ampliación. Resulta particularmente revelador el hecho de que todos los Estados miembros, excepto los cuatro países que se benefician del Fondo de Cohesión (España, Portugal, Irlanda y Grecia) conservarían prácticamente intactos sus balances con arreglo a las propuestas de la Comisión. De hecho, los seis contribuyentes netos (Alemania, Francia, el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia) salen muy bien parados. Con todo, las cifras demuestran que tal y como están las cosas actualmente, la ampliación hacia el este se financiará principalmente trasladando el dinero del sur al este.²⁴

Figura 11. Cuota de los costes de ampliación con arreglo a las propuestas de la Comisión (% del PIB)



Fuente: el autor, basándose en la FEF (2005), Tabla 9.

Aun así, la ampliación por sí sola no puede explicar las tensiones en relación con las perspectivas financieras para 2007-2013. Más bien habría que tener en cuenta los desequilibrios en el presupuesto en el ámbito de la UE-15 para entender lo que está ocurriendo actualmente en el ámbito de la UE-25. Y la explicación es relativamente sencilla de entender. Puesto que se ha extendido el estancamiento económico en la zona del euro, los desequilibrios en la asignación de los fondos de la UE son cada vez más difíciles de soportar para aquellos Estados miembros que contribuyen al presupuesto más de lo que se benefician de él. El problema no procede de las contribuciones al presupuesto de la UE, que son aproximadamente proporcionales al tamaño de la economía de cada Estado miembro, sino del tamaño del gasto. Algunos países, como España, cumplen los requisitos para recibir dinero de todas las partidas (políticas agrícola y estructural) que constituyen el grueso del gasto de la UE, mientras que otros países,

²³ Cifras de la FEF (2005), *op. cit.*, Cuadro 9.

²⁴ La FEF (2005), *op. cit.*, Cuadro 9, estima que el coste de las propuestas de la Comisión para España (€ 15.900 millones cuando se comparan los pagos del presupuesto de la UE en los dos períodos) ascendería al 0,63% del PIB de España. MINECO estima que los efectos combinados del aumento de la contribución y la disminución de los pagos representarían una pérdida del balance operativo equivalente al 0,83% del PIB de España cuando se comparan las perspectivas financieras 2000-2006 y 2007-2013. S. Sosvilla y J. A. Herce (2004) estiman las pérdidas entre el 0,40% y el 0,56% del PIB de España (dependiendo del escenario, suave o duro); Zubiri (2004) estima el coste de las propuestas de la Comisión entre el 0,63% y el 0,71% dependiendo de los años (€3.500 millones en 2007 y €3.990 millones en 2013).

como Francia, solamente cumplen los requisitos para recibir dinero de una sola partida (agricultura) y otros, como el Reino Unido, casi no se benefician en absoluto del presupuesto de la UE.

Figura 12. Estados miembros de la UE-15: balances presupuestarios, 2003

	Millones de €	€ per cápita	Balance presupuestario (en % del PIB)	PIB medio UE-25 = 100
Portugal	3.482	333,4	2,66	75
Grecia	3.368,2	305,4	2,22	79
España	8.733,2	213,9	1,21	95
Italia	-793,6	-13,8	-0,06	107
Alemania	-7.651,8	-92,7	-0,36	108
Finlandia	-20,7	-4	-0,01	111
Francia	-1.910,9	-32	-0,12	113
Suecia	-950,4	-106,1	-0,36	115
Bélgica	-775,1	-74,7	-0,28	116
Reino Unido	-2.673,3	-46,5	-0,16	119
Países Bajos	-1.956,1	-120,6	-0,43	120
Austria	-336,2	-41,6	-0,15	121
Dinamarca	-213,7	-39,6	-0,11	123
Irlanda	1.564,6	391,7	1,4	131
Luxemburgo	-48,6	-125,1	-0,24	208

Fuente: Comisión Europea, Asignación Presupuestaria del Gasto Operativo por Estado miembro, septiembre de 2004, Cuadro 5; Eurostat; *El País*, 8/IX/2004.

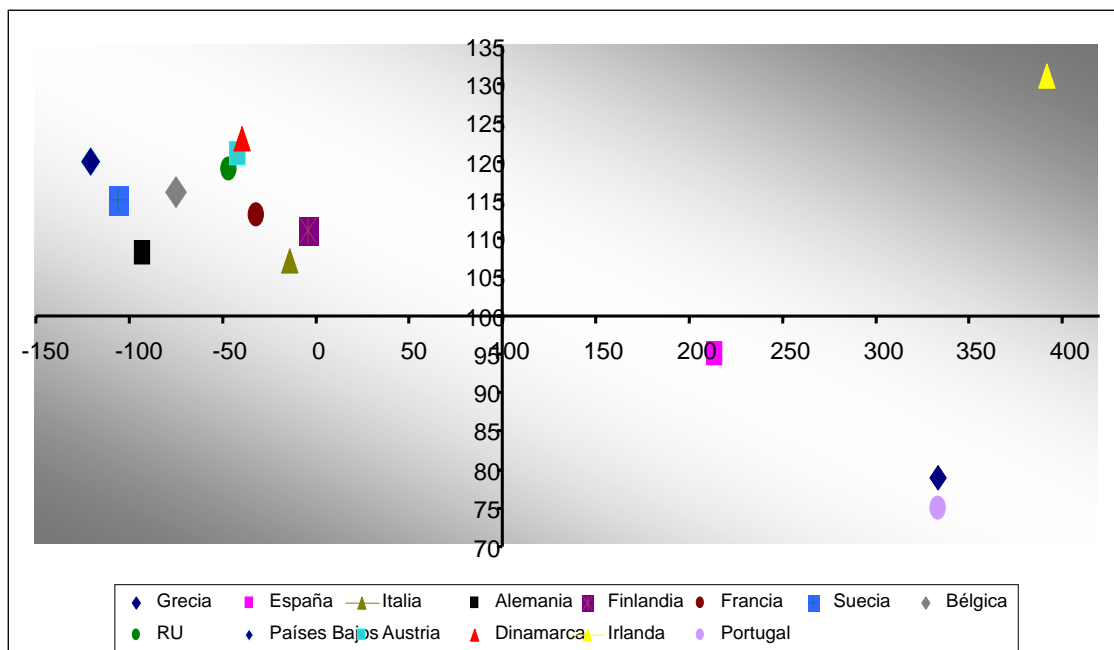
El resultado es que a pesar de que las contribuciones al presupuesto son casi proporcionales al tamaño de la economía de cada Estado miembro, existen unas asimetrías significativas en términos de cuánto recibe cada Estado miembro tanto en términos absolutos como relativos. En una distribución justa de los beneficios, aquellos que tienen más deberían pagar más y quienes tienen menos deberían beneficiarse más. Sin embargo, basta con observar el presupuesto de la UE para comprobar que la correlación entre la renta media y los beneficios medios de la UE está muy lejos de ser perfecta.²⁵

Tal y como muestra la Figura 13, Alemania, Suecia y los Países Bajos contribuyen más de lo que deberían con arreglo a su PIB, en comparación con Dinamarca, Austria, el Reino Unido, Bélgica, Francia, Finlandia e Italia. De la misma manera, mientras que los balances de Portugal y Grecia podrían encajar, España está en una mejor situación de lo que debería estar e Irlanda debería estar en realidad exactamente al otro lado del gráfico. Por tanto, no todos los problemas se deben a las asimetrías entre contribuyentes netos y beneficiarios netos del presupuesto, sino más bien a las asimetrías entre los propios contribuyentes netos y también entre los propios beneficiarios netos.²⁶

²⁵ Véase C. Blankart y C. Kirchner (2004), “Deadlock of the EU Budget”, en C. Blankart y D. Mueller (eds), “A Constitution for the European Union”, MIT Press, Cambridge, Mass., pág. 109-138.

²⁶ Un elemento importante en la determinación del acceso a los fondos de la UE es, de forma inesperada, el tamaño del país, en lugar de su nivel de renta per cápita. En contra de las interpretaciones habituales según las cuales España es la que más consigue, los datos demuestran que los países pequeños tienden a recibir más que los países grandes y pagar más que los países grandes. Véase el estudio de C. Martin e I. Sanz, “Las consecuencias de la ampliación para la política regional europea”, Academia Europea de las Artes y las Ciencias, Delegación Española, pág. 21.

Figura 13. Asimetrías presupuestarias en la UE



Eje X: beneficios per cápita del presupuesto de la UE.

Eje Y: renta media per cápita UE-15.

Fuente: el autor, basándose en los datos que se muestran en la Figura 11.

Como consecuencia de ello, en un momento de crisis económica y restricciones presupuestarias inducidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los gobiernos nacionales se han fijado en las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE como herramientas para reducir los presupuestos nacionales sin incurrir en pérdidas electorales o como elementos que podrían aliviar el déficit fiscal de la presión de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Visto desde la perspectiva limitada de los ministros de economía, no importa si el dinero repercute en las universidades, las regiones o los agricultores de sus propios países: lo que cuenta es el dinero que se marcha y se computa como déficit. Por lo tanto, algunos Estados miembros han encontrado más fácil controlar los gastos de la UE limitando las contribuciones al presupuesto a un 1% que reorganizando racionalmente cómo se gasta el presupuesto. El resultado es que los países que deberían beneficiarse de un mayor gasto de la UE en áreas (como el I+D) en las que sus ingresos son superiores a sus contribuciones siguen insistiendo en reducir los gastos.

Estos desequilibrios, combinados con la ampliación, han conducido a los contribuyentes netos al presupuesto de la UE (Alemania, Francia, el Reino Unido, los Países Bajos, Austria y Suecia) a aliarse, tanto para reducir sus contribuciones al presupuesto limitando el presupuesto de la UE al 1% de la RNB de la UE-25 y, al mismo tiempo, ejercer una presión para poner fin al uso del presupuesto comunitario para financiar el gasto de cohesión en las regiones pobres situadas en los países ricos. Han alegado que la existencia de regiones pobres en países ricos no puede ser responsabilidad de la Unión Europea, sino de los gobiernos nacionales. Según este punto de vista, las regiones pobres de los países ricos reflejan fracasos nacionales de los que la Comunidad no puede hacerse responsable.²⁷ Como consecuencia de ello, han solicitado que los fondos estructurales y de cohesión se dediquen por completo a las regiones pobres de Europa Central y Oriental. El problema es que los planes que están elaborando los seis contribuyentes netos son incluso más costosos para España que la propuesta de la

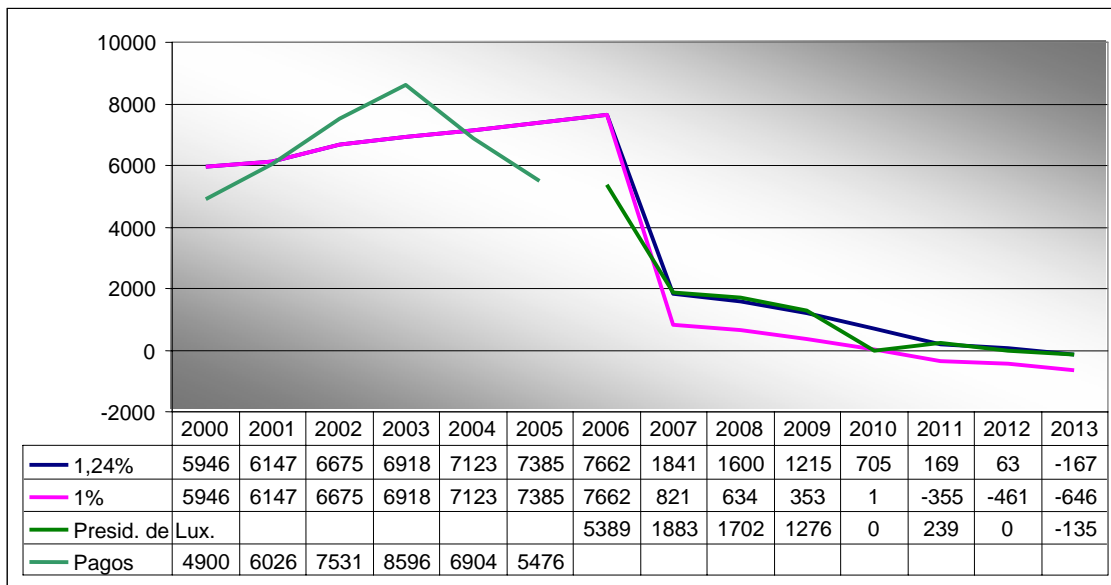
²⁷ Véase Phedon Nicolaidis, "National 'Red Lines' Undermine European Budgetary Reform", EIPASCOPE, 2005/1.

Comisión, que ya es lo suficientemente preocupante.

4. El escenario del 1%

Tal y como hemos visto, la tendencia natural de España es contribuir cada vez más y recibir cada vez menos. De hecho, no hay que esperar a las próximas perspectivas financieras para ver que se está produciendo este efecto: en 2004 y 2005 ya se ha producido un deterioro en el balance de España (en pagos, no créditos) debido al incremento de la contribución, en tal medida que el Ministerio de Economía prevé que el balance neto de 2006 se reducirá hasta €5,400 millones. En otras palabras, el tiempo está situando a España de forma natural en el camino de la contribución neta a la UE. Por tanto, la pregunta que se plantea no es si ocurrirá, sino cuándo y cómo.

Figura 14. El escenario del 1%: comparación de pérdidas (estimaciones)



Fuente: el autor, basándose en las estimaciones del MINECO, pagos reales y *El País*, 7/IV/2005, p.53; *El País*, 23/IV/2005, p. 59, es la fuente para las estimaciones del impacto de la propuesta de la Presidencia de Luxemburgo.

Considerando las dificultades que anticipa el escenario de la Comisión, no resulta difícil imaginar que el escenario del techo del 1% planteado por los seis contribuyentes netos tendrá consecuencias para España que serán muy difíciles, si no imposibles, de soportar, lo cual generará inevitablemente mucha tensión, incluida una paralización prolongada de las negociaciones. Mientras que con arreglo a la actual propuesta de la Comisión,²⁸ el Ministerio de Economía y Hacienda español estima que vería reducido su balance neto con la UE un 0,83% de su PIB, el techo del 1% significaría el aumento de esta pérdida hasta el 0,91%. Asimismo, con el techo del 1% propuesto por los seis contribuyentes netos, España, de nuevo conforme a las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, sufriría una pérdida brusca y repentina de fondos (de €7,662 millones en 2006 a €821 millones en 2007), que convertiría inmediatamente a España en un contribuyente neto (€-355 millones en 2011 y €-646 millones en 2013).²⁹

²⁸ Posteriormente a la finalización de la versión inglesa de este trabajo (ver "Farewell to Funds? Keys to understand Spain's Position when Negotiating the 2007-2013 EU Budget", Working Paper 21/2005), 10/05/2005, la Comisión Europea presentó una nueva propuesta negociadora que mejoraba la posición relativa de España de tal manera que el saldo de España en el 2007 sería de 1.883 millones de euros, en 2008 de 1.702, en 2009 de 1.276, en 2010 de 0, en 2011 de 239 millones de euros, en 2012 de 0 y en 2013 de -135 millones de euros. Ver *El País* de 12 de junio de 2005, p.3. "Los líderes se pelean por el presupuesto"

²⁹ Gervasio Cordero ha estimado el coste para España de las propuestas holandesas de un techo presupuestario del 1% en €37.800 millones. Esta sería la diferencia entre el dinero de los Fondos

Es probable que el gobierno español se resista a ello por razones políticas y también económicas. Tal y como se ha indicado anteriormente, en contraste con otros Estados miembros, España no se ha beneficiado ni se está beneficiando mucho de la ampliación. Al haber situado la mayoría de su inversión extranjera directa en Iberoamérica, está sufriendo la competencia cada vez mayor del este, tanto en términos de competencia para la inversión extranjera directa como para los mercados de las exportaciones. Las empresas españolas en sectores clave, como la industria automovilística, se están trasladando al este, lo cual está generando un discurso de dumping social y deslocalización injusta. Por tanto, España se resistirá a tener que soportar en solitario la carga de la ampliación cuando su contribución al presupuesto está creciendo de forma constante.

En particular, se conducirá a España a cuestionar la justificación de la rebaja británica. Tal y como ha puesto de manifiesto la Comisión, la contribución nacional británica en 2003 fue de tan solo €7.871 millones, poco más que España en términos reales, pero dada la diferencia en cuanto a la población y la RNB, esto significa que España paga el doble que el Reino Unido.³⁰ La rebaja británica es en la actualidad de alrededor de €4.600 millones por año, pero los cálculos de la Comisión Europea demuestran que podría alcanzar los €7.000 millones para 2013. Como consecuencia de ello, ponen de manifiesto el hecho de que el Reino Unido, ahora entre los cuatro mayores contribuyentes, finalizará el próximo período financiero pagando menos que Francia e Italia.³¹

Las propuestas que hay encima de la mesa piden una rebaja generalizada de dos tercios para los países que contribuyen con más del 0,35% de su RNB, con un límite de €7.500 millones por año.³² En la actualidad, España contribuye al cheque británico con €700 millones por año, pero la propuesta de la Comisión (al fijar el cheque en €7.500 millones) podría incrementar la contribución de España hasta €1.000 millones.³³ Por lo tanto, es muy improbable que España acepte una pérdida sustancial en su posición sin cuestionar el derecho británico a mantener la rebaja y la obligación de España de financiarla.

Pero el asunto de fondo es que solicitar al gobierno español que acepte convertirse en un contribuyente neto al presupuesto antes de haber alcanzado la convergencia real (a nivel de la UE-15) equivaldría a cambiar el status quo, que es profundamente insatisfactorio para algunos Estados miembros, por un nuevo status quo, que sería igualmente perjudicial para otro conjunto de Estados miembros. Parece evidente que estas negociaciones han de conducir a una situación presupuestaria que los Estados miembros puedan considerar justa y estable y esto difícilmente se podría lograr si no existe una correspondencia mínima entre la renta media y las posiciones presupuestarias. Aun así, España no se opone al techo del 1% solamente en términos de interés nacional: su oposición se basa también en los intereses europeos.³⁴

Estructurales y de Cohesión recibido entre 2000-2006 (€57.000 millones a precios de 1999) y lo que asignaría a España la propuesta holandesa (€19.100 millones a precios de 1999) para el período 2007-2013. Véase G. Cordero, “El futuro de la política regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate”, Mimeo.

³⁰ Agence Europe, 07/IX/2004.

³¹ “The Battle of the Budget”, *Economist.com*, 3/III/2005; *New Europeans Magazine*, “EU budget and the UK rebate: How to cut the cake fairly”, por Elodie Boussonnière, 4IV/2005.

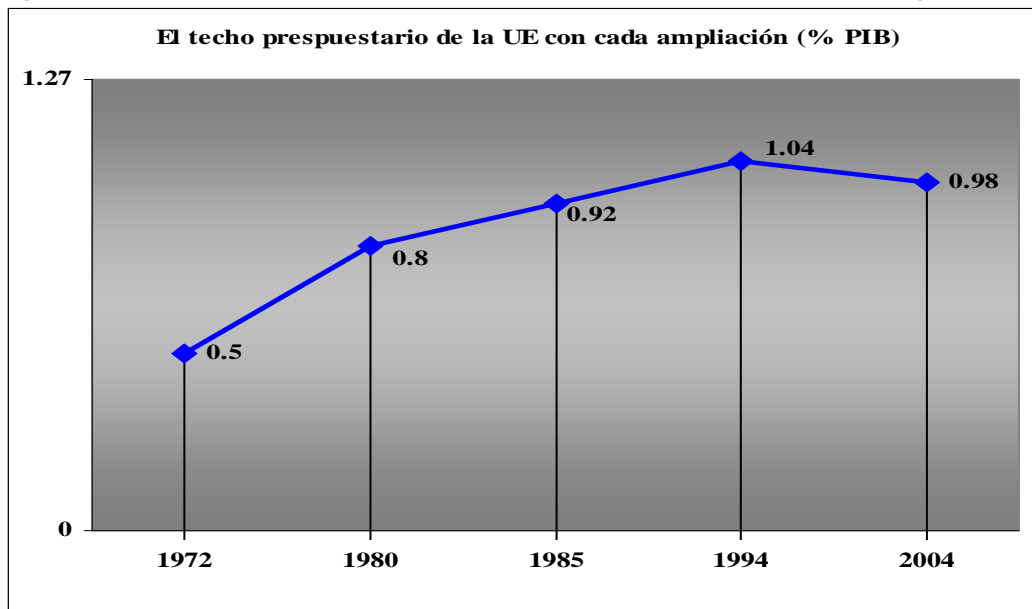
³² Comisión Europea, “Financing the European Union”, COM (2004) 505 final/2, vol. I, 6/IX/2004, *EU Observer*, 14/VII/2004.

³³ Cifras del Ministerio de Economía, Sr. Solbes, hablando ante el Senado el 24/XI/2004.

³⁴ Véase la dura declaración del Presidente Prodi tras haber recibido la carta de los seis contribuyentes pidiendo la limitación del presupuesto de la UE en el 1%: “Los milagros no son mi especialidad... Me pregunto si esto refleja el nivel de responsabilidad que estos Estados miembros quieren realmente para la

La pregunta es cómo sostener una UE ampliada con presupuestos reducidos. Las cifras son elocuentes: cuando consideramos los pagos reales, vemos un presupuesto de la UE que se ha reducido constantemente durante los últimos años.³⁵ Algunos afirman que la UE necesita más desregulación y presupuestos inferiores. Sin embargo, los Estados miembros han incrementado sus presupuestos en una media de 22,9% entre 1996 y 2002, mientras que el presupuesto de la UE tan solo ha crecido un 8,2%.³⁶

Figura 15. Techos presupuestarios reales de la UE antes de cada ampliación (pagos)



Fuente: C. Martín, J.A. Herce, S. Sosvilla, J.A. Velázquez (2003), "La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española", *Colección Estudios Económicos* Núm. 27, Servicio de Estudios de La Caixa, para las cifras de 1972-1994. Agence Europe, 07/IX/2004, para las cifras de 2004.

De hecho, el historial del cumplimiento del Acuerdo de Lisboa, junto con el debate acerca de la directiva Bolkenstein deja poco lugar al optimismo en relación con la voluntad política de aumentar el pastel a repartir. En su caso, la actual discusión presupuestaria demuestra lo limitada que ha llegado a ser la concepción del coste de los beneficios de la pertenencia a la UE. Resulta difícil comprender a primera vista por qué el presupuesto de la UE ha adquirido tanta importancia: en comparación con los presupuestos nacionales, el presupuesto de la UE, en la actualidad situado en el 1,14% de la RNB de la UE, es solamente una parte de lo que gastan los gobiernos nacionales (como media más del 30% de su PIB).

Tal y como han subrayado los analistas, el enfoque extremadamente conservador que se da al presupuesto de la UE vigente en la actualidad en Europa significa que "se mantiene cercana a la irrelevancia macroeconómica".³⁷ Al concentrarse solamente en las contribuciones y no en los objetivos y los gastos, los Estados miembros de la UE se están desviando de abordar los retos reales a los que se enfrentan. Aunque el gasto en el

Unión Europea de los 25 miembros".

³⁵ En términos de gastos operativos, en 1996, la UE estaba al 1,14% de su PIB y actualmente está situada en el 0,98% (*Agence Europe*, 07/IX/2004). Véase también el Parlamento Europeo 1999-2004, Documento de Trabajo nº 8 DT 516940EN.doc, "Appraisal of the financial perspective 1988-2006", Informe 9/XII/2003, Figura X.

³⁶ "Budgeting for an enlarged Union", Parlamento Europeo, Información general, 6/II/2004, Anexo: "Increases in government and EU expenditure 1996-2002".

³⁷ Guillaume Durand, "Putting EU Finances in Perspective", The European Policy Centre, Comentario / 2004.

crecimiento y la competitividad casi se ha de duplicar en las próximas perspectivas financieras (hasta el 0,2% del PIB de la UE), seguirá estando superado por las subvenciones agrícolas (el 0,34% del PIB de la UE).³⁸

Asimismo, tal y como ha reiterado frecuentemente la Comisión, las contribuciones del presupuesto de la UE y los gastos del mismo no se pueden usar para calcular los costes y beneficios de la pertenencia a la UE.³⁹ De hecho, en comparación con las cifras del mercado interno, los balances fiscales entre los Estados miembros apenas tienen importancia. Por ejemplo, España recibe cada año del Fondo de Cohesión alrededor de €1.700 millones. Esto representa menos dinero de lo que España importa de Alemania en un mes (€2.700 millones en marzo de 2005). En realidad, España registra un déficit comercial mensual con la Unión Europea (€1.700 millones) que equivale al importe total que recibe España del Fondo de Cohesión cada año. Teniendo en cuenta el balance comercial de España con Alemania, en marzo de 2005 registró un déficit comercial mensual de €1.250 millones. Así, el balance neto de España con la UE asciende a alrededor de seis meses de déficit comercial con Alemania.⁴⁰

Las cifras del presupuesto de la UE también pierden importancia cuando se comparan con el volumen de la inversión extranjera directa. España, por ejemplo, podría sufrir una pérdida de alrededor de €6.000 millones por año en el escenario presupuestario más pesimista, pero esta es la cantidad de dinero que el líder de las telecomunicaciones en España, Telefónica, está dispuesto a pagar por CSKA, la compañía telefónica checa, o aproximadamente la misma cantidad que el BBVA ha ofrecido pagar a la Banca Nazionale del Lavoro de Italia.⁴¹ También está cerca del importe (€6.500 millones) que pagó Telefónica en toda Europa en 2000 por las licencias fallidas de la telefonía móvil UMTS, del cual la hacienda alemana, incidentalmente, recibió €4.700 millones y, lo que es más revelador, bastante próximo al balance neto de España con la UE en 2001 (€6.100 millones).⁴²

5. Los argumentos y las estrategias de España

Al ir acercándose el final de las negociaciones sobre las perspectivas financieras para 2007-2013, España se encuentra en una situación difícil.

Por un lado, la impresionante transformación de la economía española, junto con la adhesión de nuevos miembros que tienen necesidades urgentes en términos de convergencia y la desfavorable situación económica existente en la zona euro, especialmente en Francia y Alemania, que necesitan desesperadamente mejorar su situación presupuestaria, ponen claramente de manifiesto que los tiempos han cambiado y que España no debería considerar los Consejo de Edimburgo o Berlín de 1992 y 1999 como un modelo para las negociaciones.

Por otro lado, mientras que España acepta que su situación en la UE ha cambiado y que esto inevitablemente implica una menor financiación del presupuesto de la UE que en el pasado, también pretende asegurarse una transición suave para evitar una pérdida repentina y brusca de los Fondos Estructurales y de Cohesión. En último término, aunque

³⁸ Iain Begg, "The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past", Centre for European Reform. Nota Informativa, 1004.

³⁹ Comisión Europea, "The Concept and Measure of the Budgetary Balance", 7/X/1998, Anexo 3.

⁴⁰ Otra cifra relevante, el presupuesto de la UE para 2004 era de €100.000 millones, pero el déficit comercial de España con el mundo fue de €1.840 millones, EPS 27/04/2005, pág. 58.

⁴¹ "El Consejo del BNL acepta la oferta del BBVA", *El País*, 08/IV/2005.

⁴² "Telefónica se resigna a perder licencias de UMTS que le costaron 6.500 millones", *El País*, 16/VIII/2004, pág. 59.

entiende los actuales problemas económicos a los que se enfrentan las economías europeas, su objetivo es evitar convertirse en contribuyente neto antes de que alcance la convergencia real con la UE-15.

A pesar de que a menudo se le acuse de egoísmo y falta de solidaridad, España no cuestiona el hecho de que quienes más necesiten deban recibir más y que quienes más tienen más deben dar. En realidad, la postura española es más que una mera defensa de sus intereses nacionales. La limitación del presupuesto de la UE al 1% significa que la UE ampliada estará por debajo del umbral presupuestario que tuvo en 1985, antes de que Portugal y España entraran en la Comunidad. Con el gasto agrícola ya comprometido, la cuestión es si las políticas estructural y de cohesión merecen un 0,14% más o menos del gasto de la RNB de la UE. Por tanto, buena parte del debate sobre el presupuesto está desenfocado.

El problema clave es que ni la propuesta de la Comisión ni, en forma extrema, la propuesta de los seis contribuyentes netos, contienen mecanismos adecuados de reducción gradual de las ayudas para evitar el cambio drástico en la posición financiera de España temido por el Gobierno. Asimismo, en su lucha, España no ha encontrado demasiados aliados hasta ahora. Previendo que pronto estarán en la misma situación, Portugal y Grecia se han posicionado junto a España. Pero a pesar de los esfuerzos por convencer a los nuevos miembros de Europa Central y Oriental de que el sur y el este deberían trabajar juntos en defensa de una política de cohesión justa y fuerte, los nuevos miembros han dudado en enfrentarse a aquellos de cuyo dinero esperan beneficiarse.

En el ámbito institucional, la situación es ambigua: España coincide con la Comisión y el Parlamento Europeo en mantener el techo del gasto lo más cercano posible al 1,24%, pero ha encontrado poco apoyo para sus propuestas sobre cómo reorientar el presupuesto para satisfacer sus necesidades concretas. Por último, las sucesivas presidencias del Consejo ofrecen unos resultados ambivalentes: la holandesa, procedente de un Estado miembro que es contribuyente neto, mostró poca simpatía hacia las propuestas españolas, y la luxemburguesa, aunque ha puesto en circulación propuestas destinadas a acercar las posturas de ambas partes, hasta ahora ha tenido poco éxito en este intento.⁴³

¿Será posible encontrar una posición intermedia tanto en términos del techo aplicado como de la distribución de fondos para satisfacer a todas las partes implicadas? Esto es lo que se debate en las negociaciones. La propuesta de la Comisión satisface a España en lo que se refiere al techo y a su filosofía general, pero España desearía que algunas partidas se organizaran de otra manera para asegurar una reducción más suave de su balance y una mayor justicia y proporcionalidad en la distribución de los costes de la ampliación. Con esta idea en mente, el Gobierno español está estudiando y presentando varias propuestas que pretenden asegurar un aterrizaje presupuestario suave. Existen antecedentes al respecto: en 1985 los Once diseñaron el programa MEDA de €3.000 millones a precios de 1986, destinado a compensar a los sectores agrícolas francés, italiano y griego por el impacto de la adhesión de España. De igual manera, en el momento de la ampliación nórdica de 1995, se elaboró un mecanismo provisional de provisión de *cash flow* para asegurar una transición suave de los nuevos miembros a una posición de contribuyentes netos. Más recientemente, la UE también ha diseñado diversos mecanismos provisionales para amortiguar los efectos de la ampliación en los

⁴³ “Berlín y París aceptan que se compense a España por la pérdida de fondos europeos”, *El País*, 1/II/2005, pág. 54; “La UE asume la exigencia de España de recibir el Fondo de Cohesión dos años más”, *El País*, 23/IV/2005, pág. 59; “Moratinos aprecia cambio conceptual respecto al problema español”, EFE, 25/IV/2005; “Los países ricos se oponen a que la UE amplíe el fondo de cohesión para España”, *El País*, 26/IV/2005, pág. 52; “La UE mantendrá la prórroga del Fondo de Cohesión”, *El País*, 27/IV/2005.

presupuestos de los nuevos miembros.

Estas alternativas no pretenden poner en duda el hecho de que al cierre de la próxima perspectiva financiera la relación presupuestaria de España con la Unión estará equilibrada, o incluso muestre un déficit. Es decir, España acepta su destino: en resumidas cuentas, no debería ser un trauma dejar de cumplir los requisitos para recibir Fondos Estructurales y de Cohesión. Dejando al margen el hecho de que la convergencia española también se ha debido a un efecto estadístico, es innegable el éxito colectivo que subyace la trayectoria española y esto debería ser causa de satisfacción. Sin embargo, a fin de preparar a la opinión pública española para el cambio, España necesita tanto que el próximo paquete financiero se base en principios que todos puedan entender y compartir como que el propio proceso de cambio de estatus se produzca de forma más gradual, de modo que el efecto combinado del incremento de la contribución y la reducción de los fondos recibidos se experimente de forma más natural y justa. Por tanto, puesto que España ni está poniendo en tela de juicio los principios básicos ni pidiendo excepciones, debería ser relativamente fácil satisfacer sus demandas.

¿A qué posibles estrategias de negociación podría recurrir España? A primera vista, la unanimidad podría permitir a España sentar las bases sobre las que obtener un resultado positivo. Pero hay ciertos límites a lo que pueden conseguir la unanimidad y la amenaza del veto.

En primer lugar, la unanimidad es ideal para quienes desean preservar el *statu quo*. Sin embargo, en este caso, la paralización de las negociaciones no significaría una repetición de las perspectivas financieras para 2000-2006, de las que España se ha beneficiado tanto. Además, puesto que la unanimidad funciona en ambos sentidos, otros países podrían recurrir a amenazas de veto paralelas, con lo que todas las partes dispondrían de idéntico poder para negociar. La unanimidad también ayuda a quienes se benefician de la paralización de las negociaciones. Pero resulta claro que este no es el caso de España, ya que la mayoría de sus expectativas con respecto a las perspectivas financieras se centran en conseguir lo máximo posible del presupuesto de la UE en 2007-2009. Una falta de acuerdo que conduzca a la paralización prolongada de las negociaciones perjudicaría a todos los Estados miembros, pero puesto que la Comisión y los Estados miembros necesitan tiempo para planificar el acceso a los fondos de la UE, quienes reciben dinero se verán especialmente perjudicados, mientras que quienes pagan probablemente ahorrarán dinero. Por lo tanto, un acuerdo mejor en junio de 2006 podría ser menos satisfactorio que un acuerdo peor en junio de este año.⁴⁴

En segundo lugar, aunque en teoría el principio de la unanimidad mantenido por España con tanto celo en el Tratado de Niza iguala a todos los Estados miembros, en la práctica es evidente que cuando se trata de negociaciones presupuestarias, quienes contribuyen tienen mayor poder de negociación que los que reciben. Asimismo, en este caso particular, debido a su mejor situación económica, especialmente en comparación con Francia o Alemania, pero también dados los desequilibrios y las asimetrías en la actual distribución de los fondos en el presupuesto de la UE, España no cuenta con la legitimidad necesaria para obligar a los demás países a continuar financiando sus necesidades estructurales y de cohesión durante todo el tiempo que querría. Por tanto, puesto que España necesita el acuerdo de los contribuyentes netos, los nuevos miembros y la Comisión con el fin de lograr sus objetivos, una estrategia de total intransigencia y abiertamente amenazadora podría ser inadecuada. Esto deja a España sin otra opción que comprometerse en una labor intensiva y extensiva de argumentar y

⁴⁴ Como ha recordado Daly Grybauskaite, Comisario del Presupuesto de la UE, en 1999 el último acuerdo sobre las perspectivas para 2000-2006 implicaba que la mayor parte de la ayuda de la UE en forma de fondos estructurales se recibió a finales de 2002 en vez de en 2000 (*EUobserver.com*, 7/IV/2005).

negociar. España no tiene otra opción que combinar estratégicamente el uso de principios ampliamente aceptados en el ámbito de la UE junto con un sólido conjunto de razones con el fin de persuadir a los Estados miembros de la validez de sus argumentos sobre la pérdida brusca y repentina de los fondos y sus consecuencias.

De hecho, en esto consiste la estrategia del llamado “problema español”: convencer a otros Estados miembros de que los argumentos españoles son correctos y, por lo tanto, de la necesidad de un esfuerzo adicional para satisfacer sus legítimos intereses. Anteriormente –por ejemplo, durante las negociaciones institucionales–, España empleó con éxito la táctica de presentar su posición como un caso especial que requería un tratamiento especial. En principio, esto no representa un problema. La teoría de la negociación nos enseña que los argumentos interesados pueden usarse para fortalecer la posición negociadora siempre y cuando se acepte su validez objetiva y normativa, es decir, cuando los hechos y datos utilizados para justificar la argumentación son empíricamente correctos y los principios implicados también se consideran justos y aplicables al caso.

Sin embargo, que los argumentos sean correctos desde el punto de vista objetivo y normativo es una condición necesaria, pero no suficiente, para tener éxito en este tipo de negociaciones: la condición suficiente es que sean aceptadas como justas, tanto objetiva como normativamente. Como observó con ironía Alex Moberg acerca de España en el contexto de las negociaciones del Tratado de Niza, “nunca entendimos qué era tan especial en el caso especial español”. Es decir, sirve de poco tener razón si los demás no lo ven así.⁴⁵

Por lo tanto, el reto consiste en crear tanto las condiciones suficientes como las necesarias para tener éxito. Pero en un contexto marcado por datos, que pueden tener diferentes lecturas, y principios (“proporcionalidad”, “justicia” y “solidaridad”), que son demasiado generales como para traducirlos en cifras reales, esto implica una mezcla excesivamente compleja, incierta e impredecible y la difícil combinación de retórica, argumentos, principios, antecedentes, analogías, hechos, confrontación de datos, tira y afloja y, cuando sea necesario, la amenaza de abandonar la mesa de negociaciones.

Es difícil decir cómo se combinarán todos estos elementos para producir un resultado: en las páginas anteriores hemos presentado los hechos y argumentos básicos sobre los que se apoya la posición española. Una conclusión preliminar es que en este caso particular, intentar convencer a los miembros de la UE acerca de la existencia de un “problema español” específico quizá no sea suficiente si no va acompañado de un esfuerzo equivalente por entender y resolver los problemas particulares de otros, especialmente el complejo “problema alemán”, que implica no sólo argumentos económicos y presupuestarios objetivos, sino también otros subjetivos y psicológicos que evidentemente ya han generado un síndrome de la “fatiga del donante”.

En la situación actual, dos trenes, España y Alemania, se están enfrentando poco a poco. Se requiere urgentemente una solución alternativa que podría ayudar a evitar una futura colisión muy perjudicial entre Alemania y España, y la consiguiente paralización en la negociación sobre un imprescindible presupuesto de la UE. A primera vista, cuanto más acomode España las reclamaciones legítimas de los demás a sus preferencias en la negociación, más probable parece que los demás le correspondan y hagan lo mismo con sus reclamaciones legítimas. Esto significa recibir, pero también dar, tanto económica como psicológicamente. En la fase actual, esta parece la única vía para ampliar el bando de los ganadores y garantizar que todos los países puedan, si no ganar, al menos

⁴⁵ A. Moberg (2002), “The Nice Treaty and Voting Rules in the Council”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, págs. 259-282.

minimizar racionalmente y distribuir sus pérdidas durante el período 2007-2013. Pero después de todo, como se ha dicho a menudo en el contexto de los desacuerdos transatlánticos, “hacen falta dos para bailar el tango”. Ya veremos.

José I. Torreblanca, investigador principal, área de Europa, Real Instituto Elcano