papeles faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

29/12/2005
Nº 26

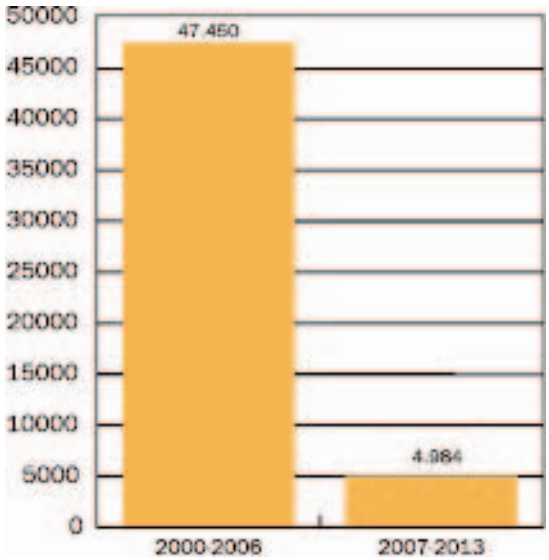
ECONOMÍA

PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN EUROPEA 2007-2013

Álvaro Nadal
Secretario de Economía y Empleo del Partido Popular y Técnico Comercial y Economista del Estado

SALDO NETO PARA ESPAÑA

2000-2006	47.450 millones de euros
2007-2013	4.984 millones de euros
Diferencia:	-42.466 millones de euros
Pérdida para España (%):	**-89,5%**



El acuerdo alcanzado sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013 ha sido presentado por Zapatero como un "éxito incuestionable" de su gestión y como un "magnífico resultado" para España. Por desgracia, en realidad las cosas son bien diferentes. España ha perdido 43.000 de los 48.000 millones de euros de su saldo neto con la UE (un 90%). Zapatero ha aceptado un acuerdo prácticamente equivalente al que no hace mucho vetó por "inaceptable" y "completamente insuficiente" para España, que se convierte en el principal financiador de la ampliación, con un esfuerzo financiero muy superior al de otros países mucho más ricos que el nuestro.

1.- La negociación de las Perspectivas Financieras. Las diferentes propuestas

La negociación de las Perspectivas Financieras de la Unión Europea (UE) tenía por objetivo acordar entre los Estados miembros el tamaño y la asignación por objetivos del presupuesto comunitario para el septenio 2007-2013. Los acuerdos importantes de la negociación se adoptan por unanimidad. El punto de partida de la última fase de la negociación fue la propuesta de la Comisión Europea de febrero de 2004, que la propia Comisión completó en julio con explicaciones en una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo. La propuesta de la Comisión preveía un techo de gasto para la UE del 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria. En términos homogéneos, el gasto de la UE sería del 1,20% de la RNB, con una cierta reducción respecto a los niveles mantenidos desde 1993. En esta propuesta, el 40% de los recursos se destinaba a la política de cohesión, el 35% a la agricultura, el 16% al objetivo de competitividad para el crecimiento y el

empleo, un 7% para las acciones de política exterior y un 2% para el espacio de libertad, seguridad y justicia. Sus elementos más significativos eran:

- Los fondos destinados a la cohesión aumentaban, aunque no en la proporción requerida por la ampliación. La negociación se ha realizado tras la adhesión de 10 nuevos Estados que suponen un incremento de la población europea de 105 millones de habitantes (un 20% más) y en un 5% su PIB. Puesto que los nuevos Estados tienen un nivel de renta *per capita* inferior al 50% de la media de la UE-15, la ampliación aumenta significativamente la presión sobre los recursos que la Unión destina a cohesión.

- Los recursos destinados a competitividad y crecimiento aumentaban sustancialmente, especialmente los destinados a I+D, Redes Transeuropeas y Educación.

- Se procedía a reformar el sistema de financiación[1] mediante la introducción de mecanismos generalizados de compensación de saldos excesivos aplicable a todos los países contribuyentes netos y la eliminación del "cheque británico", por el que se devuelve al Reino Unido, aproximadamente, dos tercios de su saldo presupuestario con la Unión[2].

Los países contribuyentes netos (Reino Unido, Alemania, Francia, Países Bajos, Austria y Suecia) expresaron su deseo de reducir sustancialmente el presupuesto de la Unión, hasta el 1% de la RNB. Una reducción de esta magnitud necesariamente afectaría de manera significativa a la partida de cohesión, de la que España recibía una cantidad importante de recursos. Esta reducción de fondos para cohesión afectaría a los nuevos Estados miembros, pero sobre todo a las regiones de la UE-15.

Los primeros meses de la negociación se caracterizaron por una toma de posición de los Estados miembros y por un nuevo método de negociación ideado por la Presidencia de los Países Bajos, llamado de "cajas de negociación", que en la práctica disminuía sustancialmente el poder de la propuesta de la Comisión, a la que ponía en pie de igualdad con cualquiera de los Estados miembros que quisiera realizar una propuesta.

"Hace unos meses, el Gobierno español vetó la propuesta luxemburguesa porque el saldo final previsto para España era de 4.738 millones de euros. Sin embargo, ahora ha saludado con entusiasmo el acuerdo final, que otorga a España un saldo inferior a los 5.000 millones, casi equivalente a la propuesta anterior"

El primer intento serio de acuerdo se produjo en junio de 2005, durante la Presidencia luxemburguesa, con una propuesta que reducía sustancialmente el tamaño del Presupuesto comunitario, al 1,06% de la RNB comunitaria, a pesar de los enormes gastos que supone la ampliación. Además, con respecto a la propuesta inicial de la Comisión, se congelaba el cheque británico y se reducían sustancialmente los gastos destinados a las partidas de competitividad y cohesión para la UE-15.

[1] En la actualidad, la UE se financia (en un 11%) con los denominados "recursos propios" (aranceles, exacciones parafiscales agrícolas, etc.), con la participación en el IVA de cada país (el 14% de la financiación total) y con la contribución de cada país según su Renta Nacional Bruta (que representa el 74%, aproximadamente).

[2] Su importe en el actual marco financiero es de 4.600 millones de euros anuales, y en el próximo podría ascender hasta 7.500 millones de euros anuales. A Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia se les aplica una rebaja sustancial en sus contribuciones al pago del cheque británico.

El acuerdo no fue posible por la oposición del Reino Unido a aceptar una congelación de su cheque, cuya modificación condicionó a una revisión de todas las políticas comunitarias, incluida la Política Agraria Común. A este veto se sumaron Suecia, Países Bajos, Austria y Finlandia, e, inesperadamente, España. El Gobierno español afirmó que la propuesta era "completamente insuficiente" para nuestro país, a pesar de incluir 2.800 millones para un periodo transitorio del Fondo de Cohesión, no previsto inicialmente en la propuesta de la Comisión. Se consideró entonces que las pérdidas en fondos regionales y agrícolas eran inaceptables y que el saldo final se situaba, según el propio Gobierno, en 4.738 millones de euros, "muy lejos" del objetivo buscado.

2.- El acuerdo final para el período 2007-2013

La madrugada de los días 16 y 17 de diciembre de 2005 concluyeron las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras. Las principales características del acuerdo son:

- Un montante final presupuestario de 862.363 millones de euros, un 1,045% de la RNB de la UE, muy lejos del 1,24% que la Comisión consideraba necesario. Se pretende hacer más Europa –más países, más políticas y más población– con menos dinero. En este sentido, el acuerdo es perjudicial para la construcción europea.

- El cheque británico se incrementa en 9.500 millones en el septenio 2007-2013. El Reino Unido recibirá una rebaja total de sus aportaciones de unos 34.500 millones de euros.

- La política de competitividad se reduce en 50.000 millones de euros respecto a la propuesta de la Comisión.

- La propuesta de la Comisión para los gastos de cohesión se reduce en 30.000 millones, un 10%.

- Se reducen en 8.000 millones los pagos agrícolas directos y en 22.000 los fondos para desarrollo rural y pesca.

- Se reducen a la mitad los fondos para seguridad y justicia (10.000 millones de reducción) y en un 40% los fondos para acciones exteriores (34.000 millones de reducción).

- Se plantea una revisión de las políticas comunitarias en 2009 (especialmente de la política agrícola), para que entre en vigor en 2014.

- No se altera el sistema actual de recursos propios, pero los principales contribuyentes netos reciben múltiples excepciones a sus obligaciones de pago.

Queda, no obstante, la aprobación del compromiso por el Parlamento Europeo, que en junio de 2005 emitió un informe muy alejado del acuerdo finalmente alcanzado.

3.- Efectos para España

España se ve muy perjudicada con el acuerdo. Pierde unos 43.000 millones de saldo neto con respecto a las perspectivas anteriores y se convierte en el país de la UE más afectado por estas negociaciones. El saldo final para España es de algo menos de 5.000 millones de euros en créditos de compromisos (que es lo que se negocia).

Este saldo es fácilmente calculable partiendo del dato ofrecido por el Gobierno relativo a los resultados de la Cumbre de junio. Entonces, la propuesta arrojaba un saldo para España de 4.738 millones de euros, que el Gobierno vetó. Ahora, el acuerdo final implica:

- *Pérdidas* respecto a la propuesta de Luxemburgo: España deberá aportar al Presupuesto comunitario 1.350 millones de euros para financiar el incremento del cheque británico. Además, tendrá unas pérdidas adicionales en los fondos de desarrollo rural y pesca de al menos 1.600 millones de euros.

"España es el país más perjudicado por estas negociaciones. Entre otras cosas, perderá 43.000 millones de euros de saldo neto con respecto a las perspectivas anteriores, aportará 1.350 millones para financiar el cheque británico y tendrá unas pérdidas en los fondos de desarrollo rural y de pesca de al menos 1.600 millones"

- *Mejoras* con respecto a la propuesta luxemburguesa: se incrementa la dotación del Fondo de Cohesión en 450 millones. Ceuta y Melilla reciben 50 millones adicionales en total y se obtienen 2.000 millones para el fondo de I+D. A todo ello hay que añadir una reducción de 700 millones en la aportación al presupuesto, por la disminución final de todos los gastos.

- En *total*, la mejora sobre la propuesta luxemburguesa no supera los 300 millones de euros, por lo que es imposible que nuestro saldo neto supere los 5.000 millones de euros.

El Gobierno, sin embargo, ha dado una cifra final en compromisos, después de haberla negado dos veces a los medios de comunicación, de 9.068 millones de euros. Esta cifra es incompatible con la comunicada tras el Consejo Europeo de junio, sin que hasta ahora se conozcan las razones de esa diferencia.

Sin embargo, en su momento el Gobierno dio una cifra muy superior, más de 16.000 millones de euros. La razón estriba en que el dato fue facilitado en pagos y no en compromisos, por lo que a lo obtenido en la negociación el Gobierno añadió unos 12.000 a 15.000 millones procedentes de compromisos del período 2000-2006 (es decir, conseguidos por el Gobierno anterior en Berlín) que se cobrarán a lo largo de 2007, 2008 y 2009. La negociación se ha hecho, como siempre, sobre compromisos. Lo que se discute es el volumen de gasto comunitario que se puede comprometer en el septenio, que luego se cobrará cuando toque. De hecho, las cajas de negociación de la Presidencia para llegar al acuerdo se hacen siempre en compromisos.

El Gobierno ha recurrido a esta presentación para ocultar que ha aceptado un mal resultado, muy similar al que vetó en junio de 2005, y no ha explicado por qué ha aceptado lo que antes vetó.

Importantes son las pérdidas para la agricultura y la pesca españolas. La garantía agraria se reducirá con respecto al período actual en unos 150 millones de euros al año (un 2,5%), reducción que, posiblemente, con la entrada de Rumania y Bulgaria llegará hasta un 10% de pérdida total. Adicionalmente, las ayudas para

desarrollo rural se reducen a la mitad, con una pérdida de unos 4.300 millones para el septenio, como las ayudas a la pesca, con unas pérdidas de unos 800 millones para el septenio.

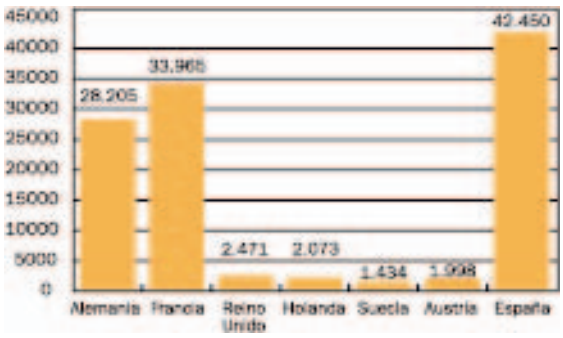
Con este resultado, España se convierte en el gran pagador de la ampliación, que tiene un coste de unos 175.000 millones de euros, de los que España aporta el 25%, pese a que su PIB representa el 9% del PIB de la UE. Es decir, paga tres veces más de lo que corresponde equitativamente. En términos de su PIB, España aporta 3,5 veces lo que Alemania, 2 veces lo que Francia y 15 veces lo que aportan el Reino Unido, Suecia u Holanda.

"España paga el 25% del coste de la ampliación, aunque su PIB es sólo el 9% del PIB comunitario. España aporta 3,5 veces lo que Alemania, 2 veces lo que Francia y 15 veces lo que Reino Unido, Suecia u Holanda"

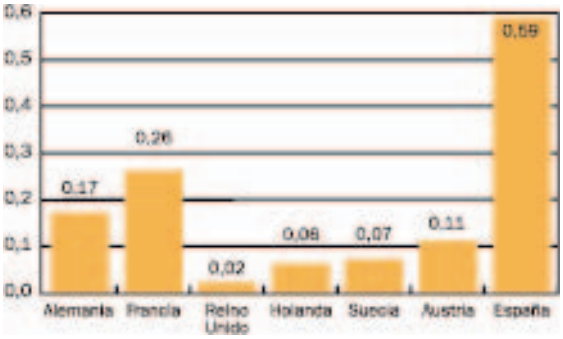
Nuevamente, el Gobierno ha realizado un análisis incomprensible de los costes de la ampliación. Según las cifras oficiales, España sólo aporta 15.000 millones, ya que el resto de los más de 40.000 millones de pérdidas se habrían producido independientemente de que hubiesen ingresado o no los 10 nuevos Estados. Esta argumentación es difícilmente sostenible, ya que el Gobierno emplea las intensidades de ayuda por habitante que surgen de la ampliación para calcular lo que habría pasado si no hubiese habido ampliación, lo que no tiene sentido. Por ejemplo, según el Gobierno, aun sin ampliación perderíamos 5.196 millones del Fondo de Cohesión, lo que no se puede sostener: sin ampliación, España no hubiera perdido su Fondo de Cohesión, no se hubiera esperado que se redujese.

La falta de rigor de este análisis se comprende mejor desde este otro punto de vista. Imaginemos que no hubiera habido ampliación y que, sin embargo, se hubieran aplicado las intensidades de ayuda que de ella se obtienen, como hace el Gobierno. Las pérdidas para España serían de unos 20.000 millones de euros. Pero sobrarían al menos 175.000 millones en el presupuesto de la UE (lo que va destinado a los países de la ampliación). ¿A qué se hubieran dedicado? Se hubieran devuelto a los Estados miembros, por lo que España hubiera recuperado al menos 16.000 millones.

COSTE DE LA AMPLIACIÓN PARA DISTINTOS PAÍSES



COSTE DE LA AMPLIACIÓN PARA DISTINTOS PAÍSES EN % DEL PIB

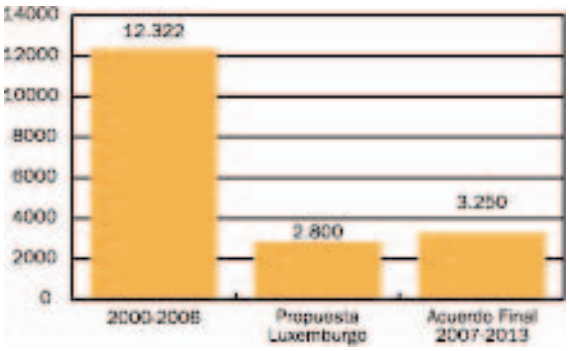


En conclusión, el crecimiento español explica una pérdida, en el peor de los casos, de sólo unos pocos miles de millones de euros. Perdemos mucho porque la negociación se ha traducido en que España paga una parte importantísima del coste de la ampliación.

Además, España y sus regiones se ven discriminadas con respecto a países y regiones en idénticas circunstancias.

- El período transitorio propuesto para el Fondo de Cohesión es de siete años y de sólo 3.250 millones de euros, por lo que queda muy lejos de las demandas españolas (unos 8.000 millones si se aplicase un periodo transitorio por el efecto estadístico al Fondo de Cohesión).

FONDO DE COHESIÓN QUE RECIBE ESPAÑA



- Alemania, Suecia y Holanda pagan menos por recurso IVA que el resto, y esta última se queda con el 15% de los ingresos de aduanas (muy importantes en el caso del Puerto de Rotterdam). Además, se entrega un cheque específico para Holanda y Suecia. Holanda recibe una rebaja de sus aportaciones de 605 millones de euros, y Suecia de 105 millones.

"El acuerdo aceptado por el Gobierno contempla numerosas ventajas y tratamientos especiales de los que sistemáticamente se excluye a España. En comparación, lo obtenido por el Gobierno español para I+D o para Ceuta y Melilla es muy poco: Baviera, pese a ser una de las regiones más ricas de la UE, recibirá 75 millones"

- Se mejora el cheque británico en 9.500 millones.

- Se preasignan 4.000 millones de desarrollo rural para la mayor parte de países ricos sin que España entre en ese reparto.

- Las dos Irlandas recibirán 200 millones de euros para el programa de paz. España, en cambio, no recibe ninguna asignación específica de este tipo.

- Las regiones alemanas y griegas afectadas por el efecto estadístico recibirán más que las españolas (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla).

- Madeira y la Laponia finlandesa, a pesar de haber salido del objetivo 1 por crecimiento natural, recibirán tratamiento (mucho mejor) por el efecto estadístico, lo que es una clara discriminación hacia Canarias, región ultraperiférica, como lo es Madeira. Laponia no es ultraperiférica pero es tratada como si lo fuese.

- Cinco regiones polacas reciben 107 euros por habitante y año. También se otorgan fondos adicionales para la región de Praga y algunas regiones húngaras. El Gobierno español no ha logrado ninguna cláusula de este tipo para ninguna región.

- La regiones italianas objetivo 1 reciben 1.400 millones adicionales, y 225 las regiones alemanas objetivo 1. Las regiones españolas objetivo 1 no se ven beneficiadas por este reparto.

- Canarias ha de compartir el fondo de regiones ultraperiféricas con Austria, Suecia y Finlandia, aunque se compensa esta pérdida parcialmente con 100 millones de euros.

"Una simple comparación pone de manifiesto el resultado real de una negociación cuya importancia el Gobierno parece no haber llegado a comprender, hasta el punto de que el Ministro de Asuntos Exteriores no acudió al Consejo del día 7 de diciembre: en 1999, España logró un saldo neto de 47.500 millones de euros para el período 2000-2006; ahora se pierden 43.000 millones para ganar 2.000 del fondo de I+D y 3.250 del Fondo de Cohesión. Ésta es la verdadera dimensión del éxito del Gobierno de Zapatero"

- A Chipre se le otorga un período transitorio, pero no a Cantabria que está en similares circunstancias. Y, más grave aún, Córcega, en idénticas circunstancias que Cantabria, recibe 30 millones, mientras que nuestra Comunidad Autónoma no recibe nada.

- Se establece una distancia marítima máxima de 150 km. para la cooperación transfronteriza, por lo que Baleares queda como el único archipiélago europeo fuera de la misma. Además, las regiones europeas situadas en la antigua frontera entre la UE-15 y los 10 nuevos países miembros reciben un 50% más de ayudas, lo que perjudica la cooperación de todas las regiones fronterizas españolas.

- Las regiones objetivo 2 suecas y austriacas reciben 150 millones más, pero no hay previsiones de este tipo para las regiones objetivo 2 españolas. Baviera, siendo una de las regiones más ricas de Europa, recibe 75 millones más.

4.- La negociación del Gobierno

El perfil del Gobierno español en la negociación ha sido bajísimo. Ya nadie contaba con España para sacar adelante el acuerdo. El último episodio que muestra este desinterés ha sido la ausencia del Ministro de Asuntos Exteriores del Consejo de Asuntos Generales del día 7 de diciembre, en el que se discutieron estos temas. Es más, España cerró su negociación a las 12 de la noche mientras que Polonia siguió luchando hasta las tres y media de la madrugada.

Pese al autobombo del Gobierno, nadie reconoce un papel estelar a España. Chirac habló de una propuesta franco-alemana (a la que se adhieren después Polonia, Italia y España). Toda la prensa internacional ha destacado como principales actores a Blair, Merkel, el Presidente polaco y, en menor medida, Chirac. Fruto de este desinterés y de la mala estrategia negociadora de cesión continua, España perdía más a cada propuesta que se hacía. Y, al final, ha obtenido un mal resultado global pese a las pequeñas concesiones de consolación.

"La posición negociadora que el PP dejó al Gobierno socialista era extraordinariamente sólida. El desinterés y la apatía han facilitado que las propuestas iniciales de la Comisión hayan sido corregidas para beneficiar a otros países más dispuestos a salvaguardar su interés en la negociación"

En 2004, el Gobierno del PP dispuso una serie de bazas que el Gobierno actual se ha empeñado en echar a perder: voto en el Consejo en la Constitución, firma del Tratado Constitucional, reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, actualización del Proceso de Lisboa e incluso la posibilidad de vetar un acuerdo de Perspectivas Financieras contrario a los intereses españoles. El Gobierno socialista no puede escudarse en ninguna supuesta "mala herencia", porque el Gobierno anterior le dejó todos los ases en la mano. Las cifras son tozudas: en 1999, España logró un saldo neto de 47.500 millones de euros para todo el período 2000-2006, y unos fondos estructurales y de cohesión por valor de 62.000 millones de euros. El Gobierno socialista afirma que la propuesta de la Comisión fue aceptada por el Gobierno del PP, lo cual es falso, pero es que además en ella España recibía 35.000 millones de euros en fondos regionales, y en el acuerdo final apenas llega a 31.000 incluyendo el fondo de cohesión y el de I+D. Afirma también que el Gobierno del PP negoció mal las aportaciones al cheque británico. En aquel momento se cedieron 1.000 millones de euros para compensar las menores aportaciones de Alemania, Suecia y Holanda al cheque británico para ganar un saldo neto de casi 48.000 millones; ahora, se pierden 43.000 millones para ganar 2.000 del fondo de I+D y 3.250 del Fondo de Cohesión.

La propuesta final no sólo es perjudicial desde el punto de vista financiero, sino que es también discriminatoria hacia nuestro país y hacia nuestras regiones. Otros, sin embargo, han sabido obtener un trato preferencial.

FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica. © FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales y los autores. Depósito Legal: M-42391-2004