EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LOS PRESUPUESTOS COMUNITARIOS Y SUS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Ismael Sanz Labrador(*)

1. Introducción

La consolidación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la ampliación a los países del Este y Centro de Europa configurarán un fascinante principio del nuevo milenio que se avecina. Así, en julio del 2002, una moneda única, el euro, se introducirá definitivamente en once países, el mismo año para el que la Comisión prevé que se inicie el ingreso de los nuevos socios comunitarios. Pues bien, la UE debe aprobar próximamente los presupuestos que le permitirán abordar este apasionante periodo y que, hasta el momento, han levantado una gran controversia.

En efecto, los presupuestos comunitarios están determinados por un plan plurianual denominado perspectivas financieras, que, en sus dos primeras versiones, designadas como "Paquete Delors I" y "Paquete Delors II", se extendieron desde 1988 a 1992, y desde 1993 al entrante 1999. De ahí, que la UE tenga que afrontar en breve su tercera edición, que se mantendrá en vigor hasta el 2006.

El "cuadro de las perspectivas financieras" recoge las grandes categorías del gasto desglosado por rúbricas que incluyen un límite anual de los créditos de compromiso y de los recursos propios expresados en millones de euros y en porcentaje del PNB del conjunto de Estados miembros, que tres Instituciones– la Comisión, el Consejo y el Parlamento– se comprometen a respetar durante cada procedimiento presupuestario.

La iniciativa corresponde a la Comisión, según el Acuerdo Interinstitucional que define el procedimiento a seguir para fijar la política presupuestaria de la UE. Así, en el mes de julio de 1997, esta Institución presentó el documento Agenda 2000, en el que, bajo los subtítulos de "*Por una unión más fuerte y más amplia*" y "*El desafío de la ampliación*", se diseñaban las futuras perspectivas financieras, y se evaluaba, sobre la base de los diferentes criterios de adhesión definidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 –políticos, económicos y aquellos derivados de la condición de miembros de la unión–, las posibilidades de incorporación a la UE de los diferentes candidatos que han manifestado su intención de integrarse.

En marzo de 1998 se inicia el segundo estadio del procedimiento con la comunicación de esta propuesta al Consejo y al Parlamento para su discusión y debate. De este modo, los Consejos Europeos de Cardiff, en junio, y Viena, en diciembre, estudiaron los asuntos más controvertidos de la Agenda 2000 sin llegar a un consenso. De hecho, la recta final para la aprobación definitiva de las perspectivas financieras se encarará, precisamente, en los próximos meses. El primer envite será el Consejo Europeo extraordinario del mes de marzo, bajo presidencia ya de Alemania, en el que, según el compromiso alcanzado por los "Quince", se debería aprobar el documento. No obstante, si no se produjera un acuerdo, para el que es imprescindible la unanimidad, el debate se trasladaría al Consejo Europeo ordinario de Colonia en el mes de junio, e incluso, si persistiera la discrepancia, al de diciembre de 1999, con presidencia finesa. El procedimiento concluirá con la votación del documento en el Parlamento Europeo, que se producirá una vez se haya aprobado por el Consejo.

Así pues, las perspectivas financieras en su fase actual del proceso de aprobación, la propuesta de la Comisión que se perfilaba en la comunicación de la Agenda 2000 al Consejo y al Parlamento Europeo, constituirán el punto de partida del debate de los Consejos Europeos mencionados, por lo que, y dado su inte-

CUADRO NÚM. 1
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS CONFORME AL NUEVO MARCO FINANCIERO PARA EL PERIODO 2000–2006
(Porcentaje sobre el total de los gastos)(*)

	1999	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Línea Directriz Agrícola	43,7	45,3	45,2	43,8	43,8	43,7	43,6	43,5
Actuales Estados miembros	39,1	40,6	41,9	40,6	40,4	39,0	37,4	36,0
Países candidatos	**0,0**	**0,5**	**0,5**	**2,0**	**2,3**	**2,6**	**3,0**	**3,3**
Margen	4,6	4,2	2,8	1,2	1,1	2,1	3,2	4,2
Acciones Estructurales	37,7	36,1	36,1	37,1	37,3	37,3	37,4	37,6
Actuales Estados miembros	37,7	35,1	35,1	32,7	31,1	29,4	27,9	26,5
Fondos Estructurales (**)	34,8	32,1	32,2	29,9	28,4	26,8	25,3	24,0
Fondos de Cohesión	2,9	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
Países candidatos	**0,0**	**1,0**	**1,0**	**4,4**	**6,2**	**7,9**	**9,5**	**11,1**
Políticas Internas	6,2	6,3	6,5	7,0	7,0	7,1	7,1	7,1
Actuales Estados miembros	6,2	6,3	6,5	6,3	6,3	6,4	6,4	6,4
Países candidatos	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**
Acciones Exteriores	6,6	6,8	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Administración	4,6	4,7	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
Actuales Estados miembros	4,6	4,7	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4
Países candidatos	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,3**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,4**
Reservas	1,2	0,8	0,8	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
Total créditos de compromiso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total créditos para pagos	93,2	97,3	97,9	97,3	97,8	97,6	97,6	97,7
Créditos sobre pagos (% PNB)	1,23	1,24	1,24	1,22	1,22	1,21	1,21	1,21
Margen (% PNB)	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Margen para la adhesión (% PNB)	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03
Límite máximo de recursos propios (% PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Notas: (*) Las hipótesis asumidas por la Comisión Europea para la elaboración de este escenario son: a) un crecimiento económico para el periodo 2000–2006 del 2,5% anual de media para el conjunto de los Estados miembros actuales y del 4% para los países candidatos, b) un deflactor del PNB en ecus del 2% anual y c) se ha supuesto, además, que la adhesión se producirá en el año 2002. Por otra parte, la ayuda previa a la adhesión se incluye en los nuevos Estados miembros.
(**) En el ejercicio de 1999, los Fondos estructurales incluyen una cantidad correspondiente al mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo (EEE), así como un ajuste del presupuesto de 1997.
Fuente: Comisión Europea: Agenda 2000 (Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo del 18–3–98) y elaboración propia.

rés, se presentan a continuación. En la elaboración de este cuadro se han utilizado las estimaciones que, asimismo, contiene la Agenda 2000 sobre los gastos relativos a la ampliación a los países del Este y Centro de Europa(1), a fin de desglosar los porcentajes que se destinarán a los que serán nuevos socios comunitarios.

Como se puede deducir de la comparación de la composición de los presupuestos en el ejercicio de 1999 con la propuesta para el periodo 2000–2006, la Comisión Europea apostó claramente por la continuidad, manteniendo el límite de recursos propios inamovible, 1,27% del PNB de la UE, y una proporción similar, en torno al 80%, de los capítulos que sostienen la PAC y la política de cohesión: la línea directriz agrícola y las acciones estructurales.

2. Los saldos netos de los Estados miembros

Como consecuencia de la configuración de los presupuestos comunitarios, en su vertiente de gastos e ingresos, diversos Estados miembros contribuyen a la UE mucho más de lo que reciben. En efecto, el elevado porcentaje que absorben las acciones que financian la PAC y la política de cohesión económica y social en el total de los gastos, origina que aquellos países con un sector agrícola exiguo en relación al total de su economía y con una renta per cápita superior a la media comunitaria obtengan escasos fondos procedentes de la UE. Además, por el lado de los ingresos, las aportaciones, aun cuando se realizan en concepto de diversos recursos, los tradicionales, el IVA y el PNB, han venido siendo prácticamente proporcionales al peso del PIB de cada socio en el conjunto de la UE.

Ahora bien, el cálculo de los saldos netos que cada Estado miembro obtiene de sus relaciones financieras con la UE no está exento de controversia. Así, en primer lugar, la Comisión arguye que el análisis de los saldos presupues-

tarios no contempla algunos beneficios indirectos que reporta pertenecer a la UE: la apertura de mercados, la eliminación de barreras al comercio, la estabilidad, la coordinación de políticas, etc.... Además, y en segundo lugar, cabe señalar que este debate cuestiona los principios sobre los que se pretende cimentar la construcción europea y no deja de ser una muestra de una aún insuficiente voluntad integradora. En tercer lugar, los fondos comunitarios que cada país recibe son muy heterogéneos, por lo que su comparación puede ser estéril. Así los beneficios obtenidos, por ejemplo, de una compra efectuada por la UE en un determinado Estado miembro son muy diferentes a los que se derivan de una ayuda directa a un agricultor. Por último, y en cuarto lugar, la imputación de determinados gastos o ingresos puede dar lugar a ciertas dudas. Éste es el caso del denominado "efecto Rotterdam", derivado de la introducción por el puerto de esa ciudad de importaciones dirigidas a distintos países de la UE, y que, al aplicarse la Tarifa Exterior Común (TEC), uno de los recursos tradicionales, se imputaría como una contribución de los Países Bajos a los presupuestos.

De cualquier modo, la comparación de las contribuciones a la UE con los pagos recibidos por cada Estado miembro ofrece una orientación de los beneficios o costes directos que se derivan de la pertenencia a la Comunidad. De hecho, el Tribunal de Cuentas realiza un Informe Anual en el que estima las contribuciones y pagos de cada país en concepto de cada capítulo de los presupuestos a un nivel muy desagregado. A continuación se presenta un cuadro con los saldos netos obtenidos por cada país en relación a su PIB desde el comienzo de las actuales perspectivas financieras, en 1993, y su renta *per cápita* en relación a la media comunitaria.(Cuadro núm. 2)

Como se puede observar, los países que han tenido una contribución neta al presupuesto más importante durante el periodo 1993–1997 son, por este orden, Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria, precisamente los Estados que integran la denominada *banda de los cuatro.* El elevado porcentaje que, a juicio de estos países, han alcanzado sus saldos netos en relación al PIB, está en la base de toda la polémica surgida en torno a las perspectivas financieras. En efecto, todas las propuestas de modificación de la Agenda 2000 tienen como objetivo reducir este déficit. Nótese, además, que países como Luxemburgo o Dinamarca, con un mayor o similar renta *per cápita* a los cuatro mencionados, han obtenido incluso saldos positivos en sus relaciones financieras con la UE.

No obstante, la controversia acerca de los saldos netos que obtiene cada socio no es, ni mucho menos, nueva. De hecho, en 1984, en el Consejo Europeo de Fontainebleau, el Reino Unido planteó la posibilidad de establecer un mecanismo corrector de los elevados déficit que estaba registrando en relación a los presupuestos comunitarios. En el origen de este planteamiento se encontraba la exigüidad del sector agrícola británico, que provocaba, de un lado, que el Reino Unido obtuviera escasos pagos en concepto de la PAC, y, por otro lado, que al ser un gran importador alimenticio hiciera importantes aportaciones por el capítulo correspondiente a las exacciones agrícolas, otro de los integrantes de los recursos tradicionales. Además, y como consecuencia de la elevada base IVA de este Estado miembro, contribuía más que el resto de los socios a los presupuestos por este concepto.

Finalmente, el Consejo Europeo de Fontainebleau concluyó que: "*En cualquier caso, se ha decidido que cualquier Estado miembro que sostenga una carga presupuestaria excesiva en relación a su prosperidad relativa pueda beneficiarse de una corrección a su oportuno tiempo*". Aquí se halla el fundamento legal que permitió al Reino Unido obtener el denominado "cheque británico", un mecanismo que corrige las diferencias entre el porcentaje que constituyen sus aportaciones por IVA y el cuarto recurso y los pagos que recibe.

Pues bien, en marzo de 1998, los países pertenecientes a la *banda de los cuatro* plantearon que los saldos netos negativos que obtenían de los presupuestos comunitarios habían llegado a ese nivel *excesivo en relación a su prosperidad relativa*.

3. Las diversas propuestas relativas a los futuros presupuestos comunitarios y sus implicaciones para España

A medida que la fecha del Consejo Europeo responsable de la aprobación de las perspecti-

CUADRO NÚM. 2
SALDOS PRESUPUESTARIOS NETOS Y RENTA PER CÁPITA RELATIVA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Saldos netos en porcentaje del PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1993–1997
Bélgica	0,03	–0,16	–0,15	–0,35	–0,46	–0,22
Dinamarca	0,33	0,16	0,23	0,14	0,02	0,18
Alemania	–0,72	–0,79	–0,73	–0,59	–0,61	–0,69
Grecia	5,26	4,67	3,99	4,08	3,99	4,40
España	0,75	0,76	1,68	1,30	1,24	1,14
Francia	–0,10	–0,23	–0,15	–0,04	–0,08	–0,12
Irlanda	5,73	3,86	3,82	4,06	3,95	4,28
Italia	–0,18	–0,30	–0,07	–0,15	–0,03	–0,15
Luxemburgo	1,73	2,06	–0,34	–0,59	–0,47	0,48
Países Bajos	–0,50	–0,64	–0,66	–0,78	–0,74	–0,66
Austria	0,00	0,00	–0,51	–0,15	–0,44	–0,37
Portugal	3,58	2,55	3,10	3,39	3,01	3,12
Finlandia	0,00	0,00	–0,17	0,03	0,00	–0,05
Suecia	0,00	0,00	–0,53	–0,38	–0,61	–0,51
Reino Unido	–0,39	–0,13	–0,56	–0,25	–0,16	–0,30

Renta per cápita media (UE 15=100). Paridades de Poder de compra

	1993	1994	1995	1996	1997	1993–1997
Bélgica	116,7	116,6	115,7	115,2	115,3	115,9
Dinamarca	107,0	108,5	110,8	111,6	112,5	110,1
Alemania	109,1	110,6	110,4	110,5	109,4	110,0
Grecia	65,3	66,2	66,5	68,1	69,0	67,0
España	78,3	75,7	76,8	77,3	77,7	77,2
Francia	108,5	106,8	106,7	104,6	104,3	106,2
Irlanda	73,0	77,3	80,5	80,0	82,4	78,6
Italia	102,4	103,1	103,7	103,2	102,6	103,0
Luxemburgo	188,2	183,9	181,6	175,8	176,2	181,1
Países Bajos	104,0	104,6	106,8	105,6	106,0	105,4
Austria	112,3	112,0	111,1	113,1	112,6	112,2
Portugal	68,7	70,3	70,0	68,9	69,6	69,5
Finlandia	87,5	87,8	93,6	93,2	96,4	91,7
Suecia	95,5	95,5	97,3	95,2	93,7	95,4
Reino Unido	99,2	99,0	96,4	98,8	100,3	98,7

Fuente: Informe anual del Tribunal de Cuentas de la UE; Comisión Europea: Informe sobre el sistema de recursos propios.

vas financieras para el periodo 2000–2006 se ha ido aproximando, los gobiernos de la *banda de los cuatro* han ido realizando propuestas alternativas en relación a diferentes capítulos de gasto, encaminadas, todas ellas, a reducir su saldo desfavorable actual.

Las reformas planteadas son las siguientes: a) reducción de los objetivos que persiguen los Fondos estructurales, b) eliminación del Fondo de cohesión, c) "estabilización del gasto", y, d) "renacionalización" parcial de la política agrícola común (PAC). Junto con estas propuestas se encuentran también algunas relativas a la vertiente de los ingresos, que, por el contrario, no han sido promovidas por la *banda de los cuatro* y que se considerarán brevemente, por cuanto que existen pocos visos de que se puedan implementar. Básicamente, se trata de tres: i) que las aportaciones de cada Estado miembro se hagan en relación a su prosperidad relativa, ii) eliminación del "cheque británico", y iii) modificación de la composición del sistema de recursos propios.

Veamos cual es, en lo sustancial, el contenido de cada una:

a) La primera de ellas, acorde con la Agenda 2000, plantea la posibilidad de reducir los objetivos que persiguen los Fondos estructurales. En efecto, los Fondos estructurales conforman, junto con el Fondo de cohesión, la política de cohesión económica y social de la UE. A su vez los Fondos estructurales se dividen en otros cuatro: Fondo Europeo de Desarrollo Re-

gional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), en su vertiente orientación, y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Estos fondos se guiaban por seis objetivos que, precisamente, se pretenden reducir a sólo tres, dos de carácter regional y un tercero horizontal.

Este tercer objetivo "*ejercerá su actividad en cuatro áreas que complementarán las directrices desarrolladas como parte de la estrategia europea de empleo: adecuación a los cambios económicos y sociales, sistemas de educación y formación continúa, políticas activas de mercado laboral para luchar contra el desempleo y la lucha contra la exclusión social*" (Agenda 2000).

Ahora bien, y aquí se encuentra el "quid" de la cuestión, aquellos países que dispongan de un mayor porcentaje de habitantes beneficiarios de los nuevos objetivos 1 y 2, que se corresponden con sus homónimos actuales y que se destinan a regiones con una renta per cápita menor al 75% de la de la media europea o a aquellas otras en declive industrial, obtendrán menores ayudas por este otro objetivo. Así lo afirma la Agenda 2000: "*Se creará un nuevo objetivo nº 3 para incluir las regiones no integradas en los objetivos nº 1 y 2*". Esta medida formalizará y, probablemente agravará, la correlación que ya de por sí se constata para el periodo actual (1993–1999) entre los países menos beneficiados por los actuales objetivos 1 y 2 y los más favorecidos por los objetivos relacionados con el empleo.

Pues bien, diez Comunidades Autónomas españolas, que agrupan al 59,9% de la población total de nuestro país, se han beneficiado del objetivo 1 durante el periodo actual. Este porcentaje será similar para el periodo 2000–2006, puesto que la UE establecerá un régimen financiero transitorio en vigor hasta el 2005 para aquellas regiones que, como Cantabria y la Comunidad Valenciana, corren el riesgo de quedar excluidas del objetivo 1. Las otras siete restantes Comunidades Autónomas obtienen, por su parte, fondos en concepto del objetivo 2, si bien es cierto, que éste no cubre a toda la población, pues se distribuye a un nivel de desagregación NUTS III, y que su cuantía es significativamente menor que la del primer objetivo. Consiguientemente, en concepto del nuevo objetivo 3, España podría verse perjudicada si la Comisión aplica el criterio de destinar prioritariamente estas ayudas a aquellas áreas que no se beneficien del primer y segundo objetivo.

No obstante, estos efectos desfavorables para los intereses españoles se podrían paliar, aunque parcialmente, en la medida que se utilice como criterio de reparto la tasa de paro.

Aun cuando se desconoce cual puede ser el resultado final de los diferentes y contradictorios efectos mencionados, por cuanto que constituye una decisión política, se ha elaborado una estimación de las cantidades que España podría dejar de obtener por esta reforma, a partir del actual reparto de los objetivos 3 y 4, aquellos que agrupará el nuevo objetivo 3, e incluyendo las repercusiones de la ampliación a los países del Este y Centro de Europa. Así, se ha calculado que el nuevo objetivo 3 acumulará el 11,1% de todos los Fondos estructurales, cantidad que se obtiene de la siguiente forma:

— El objetivo 1 supondrá, como se recoge en la Agenda 2000, las dos terceras partes de los Fondos estructurales.

— Las iniciativas comunitarias representarán, como también se afirma en la Agenda 2000, un 5% de los fondos. Asimismo las acciones innovadoras y la asistencia técnica representarán en torno al 1%.

— El 27,3% restante se divide entre el nuevo objetivo 2 y el relativo a los recursos humanos en base a la distribución prevista para el periodo 1993–99 del objetivo 2 y 5 b), por un lado, y del 3 y 4, por otro.

— El montante total de los Fondos estructurales se ha obtenido, asimismo, de la Agenda 2000.

Por otra parte, para realizar la estimación aquí presentada, se ha incluido a Irlanda, presumiendo, además, que obtendrá la misma relación de euros por habitante que el país hasta ahora más beneficiado, el Reino Unido, puesto que verá muy mermados los fondos que recibe procedentes de otros objetivos, a tenor de los progresos que en materia de convergencia ha obtenido.

Pues bien, conforme a dicha estimación, España vería reducido el porcentaje que suponen sobre su PIB los fondos recibidos, puesto que recibiría en 1999 un 0,08% de su PIB para las acciones asimilables a las del nuevo objetivo relacionado con los recursos humanos, que sólo alcanzaría entre el 0,05 y el 0,06% del PIB en el año 2006, es decir que se dejarían de ingresar en torno a 20 millardos, a precios de 1999, anuales. No obstante, otras estimaciones, como la realizada por el Ministerio de Economía y el de Trabajo, elevan incluso esa cifra a 40 millardos.

b) El futuro del Fondo de cohesión, en segundo lugar, ha constituido otra de las polémicas suscitadas por la denominada *banda de los cuatro*. Este grupo ha expuesto su voluntad de excluir como beneficiarios a los países fundadores de la UEM. En la base de este argumento se encontraría el progreso obtenido en materia de convergencia nominal por esos países, lo que justificaría que no necesiten de más ayudas. En este sentido, se esgrime que el Fondo de cohesión habrían cumplido la función para la que fueron establecidos: contribuir a que los países más rezagados pudieran estar en condiciones de introducir el euro en 1999, reduciendo hasta entonces los costes económicos del cumplimiento de los criterios de convergencia y del naciente proceso de integración monetario.

No obstante, la Comisión rechazó inicialmente esta propuesta al afirmar en la Agenda 2000 que: "*se propone mantener este Fondo en su forma actual; los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% y que se hayan adherido a la 3ª fase de la UEM seguirán siendo subvencionables por el Fondo*". Asimismo, el servicio jurídico del Consejo de Ministros de la UE emitió, en octubre de 1998, un dictamen en el que sostenía que no existe ningún obstáculo legal para que los países integrantes de la UEM sigan beneficiándose del Fondo de cohesión, coincidiendo así con el Parlamento Europeo, quién, un mes más tarde, se manifestó contrario a las pretensiones de *la banda de los cuatro.*

En consecuencia, desde un punto de vista jurídico, los países integrantes de la zona euro no tienen porqué quedar excluidos del Fondo de cohesión, lo que no implica necesariamente que continúen siendo receptores. No obstante, los consecutivos reveses jurídicos cosechados por esta propuesta han provocado un reciente cambio de estrategia de sus impulsores. En efecto, la Secretaría de Estado de Relaciones con la UE de Alemania ha planteado que los países que accedan a la tercera fase de la UEM y que dispongan de una renta per cápita menor del 90% de la media comunitaria puedan seguir recibiendo transferencias en concepto del Fondo de cohesión, aunque su importe debería reducirse gradualmente hasta su desaparición en el año 2006.

El Fondo de cohesión se instrumentó por primera vez en las perspectivas financieras acordadas en la Cumbre de Edimburgo de 1992, las del periodo 1993–1999, y de él sólo pueden favorecerse los países que dispongan de una renta per cápita menor del 90% de la media europea. Su distribución entre los cuatro países que cumplían entonces el mencionado requisito, está establecida en el anexo I del Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo, y es la siguiente: España, del 52 al 58% del total, Grecia del 16 al 20%, Portugal del 16 al 20%, e Irlanda del 7 al 10%. Así, en 1997, último ejercicio fiscalizado por el Tribunal de Cuentas de la UE, España recibió casi 169 millardos en créditos de pago, 252 en créditos de compromiso, el 9% de todos los fondos obtenidos por nuestro país de la UE en ese mismo año.

Sin embargo, y en relación al próximo periodo de las perspectivas financieras, es previsible que Irlanda supere el límite del 90% antes del año 2003, año para el que– según el borrador de Regulación de los Fondos de cohesión– se establece una revisión del cumplimiento del criterio de eligibilidad, y, consiguientemente, quede excluida a partir de esa fecha como país subvencionable. Así pues, cabe deducir que a partir del 2003, y de no aprobarse la propuesta de la *banda de los cuatro,* España, Grecia y Portugal dispondrán de mayores recursos provenientes de los Fondos de cohesión, un efecto que se iría reduciendo a medida que se produzcan las adhesiones de los países del Este y Centro de Europa, si éstas se llevasen al ritmo previsto por la Comisión en la Agenda 2000, es decir si comenzaran a producirse a partir del año 2002. (Véase cuadro núm. 3).

En cualquier caso, la desaparición del Fondo de cohesión a partir del 2006 no perjudicaría gravemente a España. En efecto, para ese

CUADRO NÚM. 3
IMPLICACIONES DE UNA RENACIONALIZACIÓN PARCIAL DE LA PAC EN EL AÑO 2006

PAÍS	*CAMBIOS EN LA BALANZA PRESUPUESTARIA*	
	En millardos de pesetas precios de 1999(*)	*En porcentaje sobre el PIB*
Bélgica	17,6	0,04
Dinamarca	–13,5	–0,04
Alemania	105,9	0,03
Grecia	–64,5	–0,29
España	–72,7	–0,07
Francia	–84,5	–0,03
Irlanda	–27,8	–0,22
Italia	26,9	0,01
Luxemburgo	1,8	0,05
Países Bajos	26,8	0,04
Austria	7,7	0,02
Portugal	–2,8	–0,01
Finlandia	4,1	0,02
Suecia	10,5	0,02
Reino Unido	21,1	0,01
Países Candidatos	43,3	0,08

Nota: (*) Para obtener los datos en pesetas se ha utilizado el tipo de cambio medio del ecu en 1997, es decir, 165,887. Para expresar los resultados a precios de 1999 se ha supuesto, como hace la Comisión en la Agenda 2000, una inflación anual del 2% entre 1999 y el 2006.
Fuente: Informe de la Comisión sobre el sistema de recursos propios: "Financiando la UE" (7/10/1998).

año es probable que ya se hayan producido algunas de las adhesiones del grupo 5+1, y considerando el nivel de desarrollo económico de estos nuevos socios, la renta per cápita de España relativa a la UE aumentaría considerablemente. De hecho, para 1996, la renta per cápita de España ascendería al 84,6% de la media de la UE resultante de la adhesión de este grupo, un porcentaje que podría incrementarse si nuestro país continúa registrando mayores crecimientos económicos que nuestros socios. En consecuencia, los daños de esta propuesta quedarían limitados al ritmo de esa reducción gradual.

c) La tercera de las propuestas en discusión es la denominada "estabilización del gasto". En efecto, la Agenda 2000 establecía el límite máximo de los créditos de compromiso en relación al PNB de la UE para todos los años del periodo 2000–2006, en el 1,27%, idéntico *ratio*, por tanto, al estipulado para 1999 en las *perspectivas financieras* en vigor. Esta propuesta era ya de por sí inquietante si se repara en que, durante el periodo de aplicación de las próximas *perspectivas financieras*, se efectuará la ampliación a un grupo de países excomunistas del Este y Centro de Europa y Chipre, con una capacidad de absorción de fondos comunitarios en los capítulos más importantes del presupuesto –la PAC y la política de cohesión– muy elevada.

Pues bien, los países más ricos han propuesto que los gastos para el periodo 2000–2006 sean similares, en términos reales, a los incurridos durante todo el periodo actual, en lugar de utilizar como referencia únicamente el ejercicio de 1999. Nótese, que el límite de los recursos propios en relación al PIB ascendió al 1,23% de media anual entre 1993–1999, y que, en 1999, será del 1,27%. Esta propuesta fue debatida por el Consejo Europeo de Viena del mes de diciembre, pero finalmente se excluyó de las conclusiones del mismo ante el rechazo del gobierno español. Sin embargo, y ante la insistencia de Francia y Alemania, no se puede descartar la "estabilización del gasto", puesto que es una solución que no plantea ningún problema técnico y reduciría los negativos saldos netos de los países más prósperos.

Las implicaciones para España de esta medida dependen, en gran medida, de los capítulos de gasto que componen los Presupuestos comunitarios a los que afecte la "estabilización". Así, en 1997, nuestro país recibió un 11,3% de todos los fondos distribuidos en concepto del FEOGA–Garantía, un porcentaje significativamente menor que en el caso de las acciones estructurales, 24,2%, pero superior al de los gastos en I+D, 4,9%. Portugal, Grecia e Irlanda obtienen una estructura similar, de ahí que los impulsores de esta propuesta quieran hacer recaer la austeridad en las partidas que corresponden a las ayudas estructurales.

d) Mucho más innovadora es la propuesta de una "renacionalización parcial de la PAC", en relación a las ayudas directas –pues de esta medida quedarían excluidas las intervenciones de apoyo al mercado–. En efecto, la PAC, representada por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) en su vertiente de garantía, ha constituido históricamente una parte desproporcionada de la política presupuestaria comunitaria –en 1999 ascenderá al 46,3% de los gastos comunitarios según el anteproyecto de presupuesto, e incluso llegó a constituir más del 75% en la década de los 70–. Presente desde los Tratados de Roma (artículo 39 del Tratado de la CEE), ha representado, desde entonces, una amenaza constante para

CUADRO NÚM. 4
LAS PERSPECTIVAS DE LOS FONDOS DE COHESIÓN QUE RECIBIRÁ ESPAÑA PARA EL PERIODO 1999–2006 SI NO ES EXCLUIDA COMO BENEFICIARIA
(Millardos de pesetas a precios de 1999)(**)

1999	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004(*)*	*2005*	*2006*
270,8	270,3	270,5	256,8	256,3	280,3	280,0	279,2

Notas: (*) Considerando que Irlanda podría quedar excluida del reparto de los Fondos de cohesión, se supone que la distribución entre el resto de los países es la misma a partir del año 2004 que en el periodo anterior:
España Del 57,1% al 63,1% del total
Grecia Del 16,7% al 22,7% del total
Portugal Del 16,7% al 22,7% del total
(**) Para obtener los datos en pesetas se ha utilizado el tipo de cambio medio del ecu en 1997, es decir, 165,887.
Para expresar los resultados a precios de 1999 se ha supuesto, como hace la Comisión en la Agenda 2000, una inflación anual del 2% entre 1999 y el 2006.
Fuente: Agenda 2000 y elaboración propia.

el equilibrio de los presupuestos y ha reemplazado totalmente las competencias nacionales sobre política de precios y mercados en materia agrícola.

En efecto, la PAC ha sido hasta ahora competencia exclusiva de la UE, es más, en relación a esta política la Comisión Europea afirmaba en la Agenda 2000: "*aunque se excluye la posibilidad de renacionalización, está previsto autorizar a los Estados miembros que introduzcan criterios de diferenciación con arreglo a una serie de normas acordadas en común*". Ahora bien, una vez que Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia han planteado la necesidad de reducir su deficitaria balanza con la UE, la Comisión ha comenzado a contemplar la oportunidad de introducir mecanismos de cofinanciación, como recoge el Informe de la Comisión sobre el sistema de recursos propios "*Financiando la UE*"(7/10/1998), aun cuando mantiene que no se trata de una renacionalización, pues los Estados miembros se limitarían a aplicar unas políticas comunes y respaldar económicamente una parte de los gastos que genera. Dos poderosos argumentos subyacen detrás de esta iniciativa: la PAC se guiaría por el mismo criterio que las acciones estructurales al cofinanciarse entre la UE y los Estados miembros, generalizando este principio a todos los presupuestos comunitarios y, en segundo término, se reduciría el desproporcionado porcentaje que constituye la PAC en los gastos de la UE.

En concreto, se trataría de que los socios comunitarios sufragasen las ayudas directas a los agricultores y, posteriormente, la UE les reembolsara el 75% de la cantidad a la que asciendan esas ayudas. Nótese que el 25% restante que pagarían los diferentes Estados miembros, se financia hasta ahora con los Presupuestos comunitarios. Es decir, que los Estados miembros que se beneficiarían de esta medida serán aquellos que actualmente aportan proporcionalmente a los Presupuestos más de lo que reciben en concepto de las ayudas directas de la PAC. En relación a las implicaciones que para cada Estado miembro tendría esta propuesta la propia Comisión ha realizado una estimación, que, a continuación, se presenta.

Entre los países perjudicados, véase el cuadro núm. 4, se encuentra Francia, lo que permite aventurar que esta propuesta encontrará grandes dificultades para ser aprobada, al menos en su literalidad. Según estas mismas estimaciones, la introducción de esta medida representaría para España, en el año 2006, una pérdida de alrededor de 72,7 millardos de 1999, un 0,07% de su PIB.

i) El gobierno español, en relación ya a la vertiente de los ingresos, presentó a la Comisión una propuesta que trataba de introducir mayor progresividad en las contribuciones a la UE. En efecto, como consecuencia del elevado porcentaje que representaban las aportaciones por IVA en la composición del sistema de recursos propios de la UE – en 1986, año de la adhesión de España y Portugal, alcanzó el 66% del total de los ingresos– las contribuciones presentaban un claro efecto regresivo que fue reconocido en el Protocolo sobre cohesión económica y social del Tratado de la UE: "*Las altas partes contratantes declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios*".

Así, y durante las actuales perspectivas financieras, se introdujeron una serie de reformas cuyo efecto más inminente ha sido la reducción de la participación del recurso IVA en el total de los ingresos hasta el 35,2% que se prevé para 1999. No obstante –y como se dijo con anterioridad– con las referidas modificaciones únicamente se ha logrado que cada Estado miembro contribuya prácticamente de forma proporcional a su riqueza, dejando los efectos redistributivos a la vertiente de los gastos.

De ahí, que el gobierno español propusiera introducir unos coeficientes que ajustaran las contribuciones que se realizan en concepto del recurso que mayor relevancia está adquiriendo, el del PNB, a su prosperidad relativa. Sin embargo, este planteamiento tiene escasos visos de prosperar, puesto que la propia Comisión argumentó en el informe sobre recursos propios que: "*En primer lugar, la solidaridad en la UE se expresa mejorando la convergencia real mediante la destinación de fondos a regiones que cumplan una serie de criterios en cualquier Estado miembro, más que al conjunto del Estado miembro. En segundo lugar, la consecución de la convergencia real se logra con una mayor probabilidad bajo una progresividad en los gastos que en las contribuciones....*"

ii) Un elemento más del debate presupuestario lo ha constituido la posibilidad de eliminar el "cheque británico", por cuanto que las circunstancias que motivaron su introducción se han modificado. Efectivamente, la Comisión Europea ha argüido, en primer término, que la "renacionalización parcial de la PAC", de llevarse finalmente a cabo, reduciría el déficit que en este capítulo registra el Reino Unido. En segundo término, el saldo negativo de este Estado miembro ya no es el mayor, como sucedía en 1984, puesto que la *banda de los cuatro* obtiene ahora déficit más abultados en términos relativos al PIB. Por último, y en tercer término, el Reino Unido deberá contribuir como el resto de Estados miembros al coste de la ampliación a los países del Este y Centro de Europa, cuyo ingreso le situaría en una situación privilegiada respecto al resto de los socios comunitarios si se mantiene el "cheque británico".

No obstante, y como se puede concluir de la observación del cuadro núm. 2, el Reino Unido ha obtenido, aún con este mecanismo corrector, un saldo negativo que asciende al 0,3% de su PIB en el periodo 1993–1997, a pesar de estar situado en la media de la renta per cápita de la UE. Si se le añade a esta circunstancia el importante peso político del Reino Unido y el interés de la UE por que se sume a la zona euro, no parece muy probable que el "cheque británico" desaparezca completamente, al menos hasta que se produzca la adhesión de todo el grupo 5+1, es decir: en las próximas perspectivas financieras.

iii) Por último, y en tercer lugar, se ha establecido un debate general en torno al sistema de recursos propios, que, en cualquier caso, se encuentra aún en un estadio embrionario. Es decir, que no se perfila, al menos en un futuro inmediato, una modificación en la vertiente de los ingresos, sino que éstas se harán coincidir con las próximas perspectivas financieras, cuando algunos países del grupo 5+1 hayan ingresado ya en la UE.

No obstante, se pueden ya observar algunas líneas generales a las que apunta el Informe sobre los recursos propios. Así la Comisión Europea persigue alcanzar un sistema que le proporcione autonomía fiscal, sea eficiente, transparente y simple. Nótese que algunas de esta características son contradictorias entre sí. En efecto, una de las posibilidades que estaba barajando es la reducción de todo el sistema de recursos propios a un único recurso, el del PNB, que contribuiría a la simplicidad y transparencia de los ingresos comunitarios, a la vez que reduciría el coste de recaudación. Sin embargo, esta opción dejaría a la UE a expensas de los Estados miembros disminuyendo su autonomía fiscal y situándola al mismo nivel de las instituciones internacionales a las que los integrantes contribuyen mediante cuotas.

Otras de las posibilidades contempladas es la introducción de un recurso realmente propio de la UE, entre los que se podría encontrar un impuesto a las emisiones de CO_2, que según la propia Comisión permitiría reducir las tensiones acerca de los saldos netos que cada estado miembro obtiene de sus relaciones financieras con la UE. Esta posibilidad no está exenta de importantes problemas políticos, de hecho podría abrir el camino a la armonización fiscal, que dificultan su consenso.

Las implicaciones para España de las refor-

mas planteadas en relación a la vertiente de los ingresos, no han sido aquí consideradas, por cuanto aquellas bien han sido rechazadas, como el caso de la introducción de la progresividad en las contribuciones en concepto del recurso PNB, o bien, serán pospuestas probablemente para las próximas perspectivas financieras.

Para finalizar con este artículo, a expensas aún de lo que pueda suceder en el Consejo Europeo extraordinario de marzo, es importante, en cualquier caso, señalar que las implicaciones que sobre nuestro país pueda obtener las perspectivas financieras del 2000–2006, van a depender en gran medida de la ampliación a los países del Este y Centro de Europa. En efecto, un factor a menudo olvidado en los análisis de las repercusiones de la Agenda 2000, es la incertidumbre sobre la fecha en la que definitivamente se lleven a cabo las adhesiones, y el orden en que se realicen.

De hecho, la Agenda 2000 preveía que los primeros ingresos comenzaran en el 2002, y configuró las perspectivas financieras –como se puede observar en el cuadro núm. 1– conforme a esta estimación. Ahora bien, cabe preguntarse que sucedería si estas adhesiones se realizaran más allá de esa fecha. Así, por un lado, los límites máximos de gastos en concepto de las diferentes políticas que desarrolla la UE, así como el límite de los recursos propios, estarían ya fijados previendo la adhesión para el 2002. Por otro lado, los países del Este y Centro de Europa se perfilan como importantes receptores netos de fondos de la UE –por ejemplo, y teniendo en cuenta la Agenda 2000, podrían acumular en el 2006 alrededor el 29,5% de todos los Fondos estructurales y de cohesión, cuando su incorporación a la UE supondría sólo un aumento del PIB comunitario, y consiguientemente de las acciones estructurales, de sólo el 2,8%–. Por tanto, la tensión que provocan las negativos saldos netos que obtienen la *banda de los cuatro* se reduciría, una circunstancia que podría ser provechosa para España.

Pues bien, precisamente los dictámenes de la Comisión del mes de noviembre, en los que analizaba el grado de cumplimiento de los tres criterios para la adhesión por cada uno de los candidatos, han destacado que el progreso obtenido por algunos países, República Checa y Eslovenia principalmente, ha sido lento, de lo que cabe concluir que las adhesiones no se llevarán a cabo al ritmo previsto.

Después de todo lo expuesto, la conclusión final que cabe extraer, es el hecho de que España puede, mediante la presión política, la posibilidad de veto, y el lento progreso de los países del Este y Centro de Europa, evitar las implicaciones más negativas para el periodo 2000–2006 que se presagiaban en un primer momento. No obstante, este debate debe servir también para irse preparando para el siguiente periodo, el de las perspectivas financieras que se implementen a partir del 2007, que, con toda probabilidad, cambiará muy considerablemente el signo de las relaciones financieras entre nuestro país y la UE.

NOTAS

(*) Dpto. de Estudios Europeos de la Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas.

(1) Concretamente: Hungría, Polonia, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre, conocidos como el grupo 5+1, por las peculiaridades que presenta este último país.