

DOCUMENTOS DE DEBATE

LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE. ¿REDUCIENDO LA DISTANCIA ENTRE RETÓRICA E INVERSIONES REALES?

Mario Kölling

DD

02/2013

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación Ideas.

www.fundacionideas.es



Mario Kölling es investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Potsdam y Doctor con Mención Europea por la Universidad de Zaragoza y colaborador de la Fundación IDEAS.

Publicaciones de la Fundación Ideas para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Documentos de Análisis Político: Son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política

Colección Ideas de Progreso: obras comerciales de gran difusión elaboradas por autores de referencia.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Publicado por Fundación IDEAS

c/ Gobelás 31, 28023 Madrid

Telf. +34 915 820 091

Fax. +34 915 820 090

www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-83-4

Depósito legal: M-11705-2013

Abstract

El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 pretende aumentar el papel del presupuesto de la UE para responder a la crisis económica, apoyar el crecimiento, la creación de empleo, la competitividad y la convergencia conforme a la Estrategia Europa 2020. En especial, las inversiones en investigación y desarrollo e innovación en la UE se consideran un elemento impulsor central para la reestructuración económica y la creación de empleo. Este documento analiza las razones subyacentes de las inversiones comunitarias con un enfoque especial en el sector del I+D y su valor añadido europeo. Asimismo, se ofrece un análisis del MFP 2014-2020 y cómo las expectativas mencionadas se reflejan en el acuerdo final. Finalmente se realizará también un estudio del balance financiero de España con la UE para este próximo periodo de financiación.

Índice

1. Introducción.....	7
2. ¿Por qué es necesario el apoyo financiero de la UE?.....	11
2.1. Economías de escala y valor añadido de las inversiones europeas.....	11
2.2. Compromisos y estrategias políticas actuales.....	12
2.3. Compromisos e iniciativas anteriores - el Fondo Tecnológico	13
2.4. Efectos de la crisis económica y financiera en los presupuestos nacionales.....	14
2.5. Necesidad de ofrecer incentivos para superar la crisis y reforzar la competitividad de la UE en el mundo.....	15
2.6. Desafíos comunes de la UE.....	15
3. El MFP 2014-2020: ¿Reduciendo la Distancia entre Retórica e Inversiones Reales?.....	17
3.1 Breve introducción al Marco Financiero Plurianual.....	17
3.2. Las relaciones financieras de España con la UE.....	18
4. El MFP 2014-2020: el “juego” entre la austeridad y los estímulos o las relaciones financieras de España con la UE entre 2014-2020.....	25
4.1 La propuesta de la Comisión Europea sobre el MFP 2014-2020.....	25
4.2 El acuerdo político del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero.....	27
4.3. El acuerdo con el Parlamento Europeo	34
5. Conclusiones.....	37
Referencias.....	39

1.

Introducción

Hasta ahora, el presupuesto de la UE no ha tenido un papel muy importante entre las opciones e instrumentos que se han debatido para superar la crisis en Europa. Sin embargo, y en relación con los presupuestos nacionales, los rasgos específicos del presupuesto de la UE residen en su valor añadido europeo, el efecto multiplicador que produce y en el hecho de que el presupuesto de la UE se compone de hasta el 95% de gastos de inversión y sólo de un el 5% son gastos administrativos. En este sentido un presupuesto adecuado podría desempeñar un papel muy importante para estimular el crecimiento y la creación de empleo. En especial, las inversiones europeas en investigación e innovación son esenciales como catalizadores de la reestructuración económica y del crecimiento. Existen claros indicios de que un fuerte compromiso presupuestario con la educación, la investigación y la innovación combinado con un entorno favorable para el desarrollo empresarial sería una forma efectiva de sacar a Europa de la crisis¹.

Pero no solo las dificultades económicas de la mayoría de los Estados Miembros exigen un papel más importante del presupuesto de la UE. Existen también claras decisiones y compromisos políticos firmados por todos los gobiernos de los Estados Miembros y ratificados por los parlamentos nacionales que requieren recursos financieros adecuados para que la UE pueda perseguir sus objetivos. Por ejemplo el objetivo de conseguir la cohesión económica, social y territorial en la UE o los objetivos de la Estrategia Europa 2020 que establece que se debería invertir el 3% del PIB nacional en investigación e innovación. Además, la UE sigue estando por detrás de sus competidores mundiales y lejos del compromiso de transformarse en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo.

Por otro lado, considerando los resultados del debate "Reformar el presupuesto, cambiar Europa" llevado a cabo durante los años 2007 y 2008, se puede confirmar un

¹ Comisión Europea (2011), State of the Innovation Union 2011, COM(2011) 849 final, Bruselas.

amplio apoyo público para que la UE tenga un papel más fuerte en algunas políticas, como por ejemplo en la representación exterior o en las inversiones en I+D.

El tamaño y el papel del apoyo presupuestario de la UE para lograr estos objetivos así como su contribución para responder a la crisis económica y a los problemas de competitividad global fueron cuestiones centrales en las negociaciones del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP 2014-2020).

La negociación del MFP 2014-2020 se ha llevado a cabo en un contexto complejo dominado por la crisis económica y financiera. El déficit excesivo y la deuda pública han dado como resultado el compromiso prácticamente unánime de los Estados Miembros para reducir sus gastos públicos. Esto tuvo un impacto directo en el debate relativo a las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE, y en consecuencia, al tamaño, así como a las prioridades de gasto del MFP 2014-2020.

El acuerdo político de los Jefes de Gobierno y Estado alcanzado el día 8 de febrero de 2013 para el nivel máximo del gasto de la EU28 en el período 2014-2020, define un presupuesto históricamente bajo equivalente al 1% del PIB comunitario, 960 mil millones de euros. Esto significa que por primera vez en la historia de la UE se reduce el presupuesto con respecto al marco financiero anterior. Una gran parte del gasto se centrará en las áreas tradicionales como la Política Agrícola Común y la Política de Cohesión, aunque ambas partidas han registrado recortes importantes. Aunque la financiación para la partida "crecimiento y empleo" que incluye actividades de investigación y desarrollo ha aumentado en relación con el MFP 2007-2013, representa una reducción con respecto a las propuestas presentadas por la Comisión europea y el Parlamento europeo. Especialmente el Parlamento Europeo había dejado muy claro durante todo el proceso de negociación que rechazaría un presupuesto austero que no reflejara los recursos necesarios para que la UE pueda cumplir con sus compromisos.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero, España continuará siendo un beneficiario neto en el periodo 2014-2020, aunque con unos rendimientos muy inferiores a los de presupuestos anteriores y que no representan una ayuda sólida y solidaria frente a los retos impuestos por la crisis económica. España es uno de los países más afectados por la crisis y se ha impuesto una reducción decisiva del gasto público nacional con el fin de consolidar las finanzas públicas, por lo que depende más que nunca de instrumentos adicionales para aumentar su competitividad. Sin estas inversiones del presupuesto de la UE, la brecha tecnológica o digital entre España y otros Estados y regiones de la UE seguirá creciendo, minando los esfuerzos anteriores por aumentar la competitividad del país y reduciendo las posibilidades de una recuperación económica en la perspectiva a corto y largo plazo.

En este documento se analizan las razones subyacentes que justifican un mayor papel de inversión europea en sectores estratégicos y el desarrollo de este tipo de inversión en España. En la segunda parte, se presentará asimismo un análisis del acuerdo sobre el MFP 2014-2020, comparándolo con la propuesta de la Comisión Europea presentada en junio de 2011 y el MFP 2007-2013. Esta visión general se completa con un estudio de las relaciones financieras de España con la UE.

2.

¿Por qué es necesario el apoyo financiero de la UE?

2.1. Economías de escala y valor añadido de las inversiones europeas

Está ampliamente aceptado que la mayoría de las inversiones en el ámbito de la UE ofrecen grandes ventajas, y se hacen más eficaces cuando se llevan a cabo a una escala mayor. Este efecto es aún más marcado en el caso de inversiones para actividades con implicaciones transfronterizas, interregionales o para toda la zona de la UE. La iniciativa de la UE es igualmente importante para reducir el riesgo de duplicar las nacionales o regionales, así como para disminuir la fragmentación de las inversiones domésticas. Asimismo, numerosos proyectos, por ejemplo en el ámbito de I+D, son demasiado ambiciosos y arriesgados para que un Estado Miembro los lleve a cabo por sí solo. El presupuesto de la UE puede asumir también un papel muy importante en la optimización de la financiación pública a través de la co-financiación por parte de actores privados y públicos, lo que contribuye a aumentar el presupuesto total. La co-financiación potencia además la implicación en los programas y favorece la complementariedad entre las medidas adoptadas a escala comunitaria y a escala nacional. En este sentido, en el contexto de la política estructural y de cohesión que supone un 34% del gasto de la Unión, los Estados miembros y regiones co-financian proyectos con cargo al el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Además durante las últimas décadas se han desarrollado diferentes iniciativas y herramientas con financiación pública-pública y pública-privada. Existen varios ejemplos, como son las iniciativas ERA-NET (European Research Area), las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (JTI) y las colaboraciones público-privadas (PPP).

2.2. Compromisos y estrategias políticas actuales

El presupuesto de la UE es un instrumento clave para que la UE logre los objetivos establecidos en el Tratado de Lisboa, como la cohesión económica, social y territorial (art. 174 TFUE) o una agricultura productiva, sostenible y multifuncional (art. 38 - 44 TFUE). Además la investigación y la innovación son prioritarias en la agenda de la UE para el crecimiento y el empleo (UE 2020), donde la "Unión por la Innovación"² representa una de las iniciativas emblemáticas ("flagship initiatives")³. El objetivo de inversión en I+D del 3% fijado por el Consejo de Barcelona de 2002 se ha incluido en la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, según un documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado recientemente, sólo el 43% del gasto actual de la UE se dedica a iniciativas de apoyo a los objetivos de Europa 2020.⁴

El Espacio Europeo de Investigación (EEI), que se lanzó en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, tiene por objeto garantizar la colaboración de los proyectos de investigación nacionales más avanzados. En las conclusiones del Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011, los Estados miembros se mostraron claramente comprometidos con completar el EEI en 2014. Asimismo, en marzo de 2008 se creó el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), con el objetivo principal de reforzar la capacidad de innovación de la UE. Sin embargo, el EIT lanzó su primera agenda sólo en el año 2011, para apoyar la transición de las ideas a los productos, mediante la integración de la educación superior, la investigación y las empresas en áreas socialmente prioritarias.

En este sentido, el esfuerzo concertado y el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos siguen siendo necesarios en Europa para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la verdadera creación de una "Unión por la Innovación". En consecuencia, la retórica política que hace hincapié en el papel central de la investigación y la innovación tiene que estar respaldada por los compromisos financieros de los Estados Miembros de la UE.

² Comisión Europea (2010), Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union, COM(2010) 546 final, Bruselas.

³ Las iniciativas emblemáticas (Flagship initiatives) están presentes en la Estrategia Europa 2020 y abrirán caminos en distintas áreas temáticas, como la innovación, la digitalización o la pobreza. Estas áreas cubren diferentes políticas nacionales y se relacionan con distintos instrumentos europeos.

⁴ Comisión Europea (2011), A Budget for Europe 2020: The current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 868 final, Bruselas.

2.3. Compromisos e iniciativas anteriores - el Fondo Tecnológico

El presupuesto de la UE desempeñó históricamente un papel importante en el proceso de integración de la UE. Diferentes etapas de este proceso se acordaron con determinadas compensaciones económicas, y la financiación de las principales políticas de la UE, como la PAC y la política regional. Sin embargo, se han adoptado también importantes reformas del presupuesto de la UE como reacción ante retos específicos, lo que, de manera progresiva, ha consolidado el presupuesto de la Unión como un instrumento financiero. Especialmente la política de I+D de la UE ha experimentado cambios importantes desde que la Estrategia de Lisboa determinó que era uno de los pilares de la competitividad de la UE. Como ya se ha mencionado, el Espacio Europeo de Investigación se inició en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000. En mayo de 2008, se puso en marcha el proceso de Liubliana⁵, que incluye iniciativas específicas para la formación superior y la movilidad de los investigadores, infraestructuras para la investigación, el intercambio de conocimiento, programas de investigación, y la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Todos estos esfuerzos se basaron en una perspectiva a largo plazo y exigen apoyo financiero con el fin de alcanzar sus objetivos finales.

Otros programas como el "Fondo Tecnológico" se han establecido desde 2007 en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el fin de cerrar la brecha tecnológica y permitir la transición de la programación estructural basada en infraestructuras hacia inversiones específicas en la innovación en beneficio de las pequeñas y medianas empresas. El Programa del Fondo Tecnológico 2007-2013 se diseñó para apoyar la coordinación de las diferentes políticas públicas de I+D, con un enfoque particular en las regiones menos desarrolladas en materia de I+D e innovación (por ejemplo, los Parques Tecnológicos⁶)⁷. El presupuesto total del programa es de aproximadamente 3,3 mil millones de euros y representa el 6,2% de la inversión total de la UE destinada a España en virtud de la Política de Cohesión para el período 2007-2013.

⁵ El Proceso de Liubliana se lanzó con el propósito de desarrollar una visión común y un gobierno efectivo del Espacio Europeo de Investigación (EEI). En este sentido, los Estados miembro y la Comisión acordaron ser responsables de manera conjunta de establecer un área de investigación única. El EEI debería caracterizarse por una alta movilidad de investigadores y carreras atractivas para los mismos, universidades y organizaciones de investigación modernas, y una estrategia coordinada para la cooperación internacional en el área científica y tecnológica.

⁶ Los parques tecnológicos son instalaciones ofrecidas por entidades públicas para aprovechar el conocimiento generado por las empresas de alta tecnología o tecnología media para desarrollo regional.

⁷ El programa se ha estructurado alrededor de las siguientes prioridades: (1) desarrollo de la economía del conocimiento (Sociedad de la Información y TICs) – aproximadamente el 85,6% de la financiación; (2) asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad institucional –aproximadamente 1% del total; (3) economía del conocimiento, desarrollo del emprendimiento e innovación - aproximadamente 13,3% del total; y (4) asistencia técnica – aproximadamente 0,1% del total.

A pesar de los problemas administrativos en su ejecución y cofinanciación, los primeros resultados de la actuación del Fondo Tecnológico han sido positivos. Al final del MFP 2007-2013, se habrán invertido 2,248 mil millones de euros en I+D por parte de las administraciones públicas y de el sector privado en España. De acuerdo con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), el 90% de los proyectos generaron productos innovadores y se mejoraron los procesos de producción del 70% de los proyectos. Por otra parte, se han creado 6000 puestos de empleo desde 2007 hasta 2011 a través de los proyectos cofinanciados por el Fondo⁸.

Por último, desde su lanzamiento en 1984, los programas marco de la UE para la investigación han desempeñado un papel de liderazgo en las actividades de investigación multidisciplinares. La última evaluación muestra que el programa marco ha logrado fomentar la investigación básica y mantiene un proceso de selección basado en la excelencia. En este sentido, existe ya un marco institucional adecuado en el ámbito de la UE creado para manejar las actividades de I+D de manera eficiente.

2.4. Efectos de la crisis económica y financiera en los presupuestos nacionales

De acuerdo con datos de Eurostat, en 2009 el gasto medio nacional en I+D fue equivalente al 2% del PIB. Desglosado a nivel regional, sólo 35 de las 266 regiones de la UE invirtieron más de un 3% en I+D, 11 en Alemania, 8 en el Reino Unido, 4 en Suecia, 3 en Dinamarca y Finlandia y 2 en Bélgica, Francia y Austria. El conjunto de estas 35 regiones representan el 45% de todo el gasto en I+D en la UE⁹. Estos datos confirman tanto la falta de inversión en I+D como las grandes diferencias existentes en el desarrollo de la I+D entre países y regiones.

Debido a la política de austeridad que ha prevalecido en los últimos años, los Estados Miembros y, especialmente, aquellos más afectados por la crisis, han reducido su presupuesto para I+D de manera significativa. Según Eurostat, el gasto en I+D en el Reino Unido pasó del 1,85% del PIB en 2009 al 1,77% en 2011. En el caso de Portugal, el gasto en I+D se redujo en el mismo período de tiempo del 1,69% al 1,5%.

Según el informe "El estado de la Unión por la Innovación", publicado por la Comisión Europea en diciembre de 2011, se puede observar que los Estados Miembros que tradicionalmente invierten más en I+D y educación han soportado mejor la crisis económica reciente; por ejemplo, Finlandia, Suecia y Alemania. Las inversiones en I+D y en educación en estos países aumentaron las posibilidades de minimizar el impacto

⁸ Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (2012), Análisis de resultados y expectativas de impacto de los proyectos CDTI finalizados en 2011, 11/07/2012.

⁹ Eurostat (2012), Regional yearbook 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

adverso de la crisis al tiempo que ofrecieron herramientas para recuperarse más rápido¹⁰.

Dado que aún no se ha conseguido la recuperación económica, no parece recomendable reducir este tipo de inversiones. Por el contrario, en la coyuntura actual, la UE debería ser más activa en este ámbito, ya que las consecuencias de una creciente brecha tecnológica serán aún más costosas en el futuro. Además, la inversión en educación superior e investigación para movilizar el potencial y la capacidad de los jóvenes es una condición *sine qua non* para que Europa salga de la crisis económica y se consiga un desarrollo económico sostenible.

2.5. Necesidad de ofrecer incentivos para superar la crisis y reforzar la competitividad de la UE en el mundo

El bienestar económico de los Estados Miembros y las regiones de la UE dependerán en gran medida de la existencia de industrias que producen mayor valor agregado y competitividad industrial. Esto requiere una base sólida de innovación sobre la que construir. Dicha base sólo puede desarrollarse a través de la inversión en investigación, desarrollo e innovación y a través de una puesta en común de recursos y esfuerzos a nivel europeo. La inversión establecida en la Estrategia Europa 2020 del 3% del PIB en I+D (1% de la financiación pública, el 2% inversión del sector privado), podría crear 3,7 millones de puestos de trabajo y aumentar el PIB anual en casi 800 mil millones de euros.

Si bien la UE sigue siendo el líder mundial en muchas tecnologías, ha perdido mucho terreno en la economía del conocimiento y se enfrenta no sólo a retos cada vez mayores por parte de los competidores tradicionales, sino también por parte de las economías emergentes. En una declaración reciente de 44 premios Nobel y 6 medallas Fields dirigida a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, se indicó que si la UE quiere aumentar su competitividad a escala global debería mejorar urgentemente las inversiones en la investigación y el desarrollo y los recursos humanos¹¹.

2.6. Desafíos comunes de la UE

Aunque el presupuesto de la UE es pequeño e insuficiente para hacer frente a la crisis en Europa, es el principal instrumento financiero de acción conjunta de los Estados

¹⁰ Comisión Europea (2011), State of the Innovation Union 2011, COM(2011) 849 final, Bruselas, 2.12.2011

¹¹ La declaración se puede consultar en la página <http://no-cuts-on-research.eu/>. Desde Octubre de 2012 hasta Febrero de 2013 la declaración recibió más de 150.000 firmas, 19.000 firmas provenían de España que se convirtió en el segundo país con mas firmas aportadas tras Alemania.

Miembros para hacer frente a los desafíos comunes. Pese a que las inversiones en I+D se consideran los estímulos más importantes para el crecimiento y la creación de empleo, su impacto se extiende mucho más allá de la esfera económica, ya que pueden contribuir indirectamente a objetivos más amplios, contribuyendo a la resolución de problemas de seguridad o del medio ambiente internacionales, asegurando la provisión de alimentos o el desarrollo de nuevos medicamentos para luchar contra enfermedades.

A pesar de que la actual crisis económica y financiera es un tema crucial y urgente para la Unión Europea, las instituciones europeas deben, al mismo tiempo, abordar los retos a largo plazo a los que se enfrentan los Estados Miembros, tales como el cambio demográfico, el cambio climático y la creciente dependencia energética, entre otros. Según el Grupo de Reflexión 2030¹², el capital humano es el instrumento estratégico clave para afrontar con éxito todos estos desafíos¹³.

¹² Con el objetivo de ayudar a la UE a anticipar y dar respuesta a los desafíos de largo plazo de forma efectiva, el Consejo Europeo estableció un Grupo Independiente de Reflexión en 2007, presidido por Felipe González Márquez. El Grupo presentó las conclusiones de su informe al Consejo en un encuentro celebrado en mayo de 2010.

¹³ Reflection Group 2030 - http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf

3.

El MFP 2014-2020: ¿Reduciendo la Distancia entre Retórica e Inversiones Reales?

3.1. Breve introducción al Marco Financiero Plurianual

De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Art. 312), el MFP define las prioridades políticas y los objetivos presupuestarios para las distintas categorías de gasto de la UE durante un período de al menos cinco años con el fin de garantizar una evolución controlada del gasto. No obstante, el procedimiento presupuestario anual sigue siendo esencial para determinar la cantidad específica de gasto y su distribución, pero estas decisiones se deben tomar dentro de los límites y apartados establecidos por el MFP.¹⁴

El primer MFP se acordó para el período 1988-92 (paquete Delors I) con el fin de proporcionar los recursos necesarios para la aplicación presupuestaria del Acta Única Europea. El MFP 1993-99 (paquete Delors II) contenía un aumento significativo de los fondos estructurales y de cohesión como base para la preparación de los Estados miembros para la moneda única. En 1999, el MFP para el período 2000-06 (Agenda 2000), obtuvo los recursos necesarios para financiar el proceso de ampliación; y finalmente el actual MFP 2007-13 tiene el objetivo principal de reducir la brecha entre los Estados Miembros nuevos y antiguos¹⁵. En este sentido y a pesar de que el presupuesto de la UE se ha caracterizado generalmente como "inflexible", el MFP también ha evolucionado adaptando su estructura al proceso de integración de la UE.

Aunque las inversiones dirigidas a la rúbrica de la competitividad han crecido, esta partida fue siempre una de las que más se redujeron durante las negociaciones. Los

¹⁴ Kölling, Mario; Serrano Leal, Cristina (2012), *The Multiannual Financial Framework 2014-2020: Spain at the crossroads - The Spanish balancing act between being a net contributor or a net beneficiary of the EU budget*, Real Instituto Elcano, ARI 50/2012.

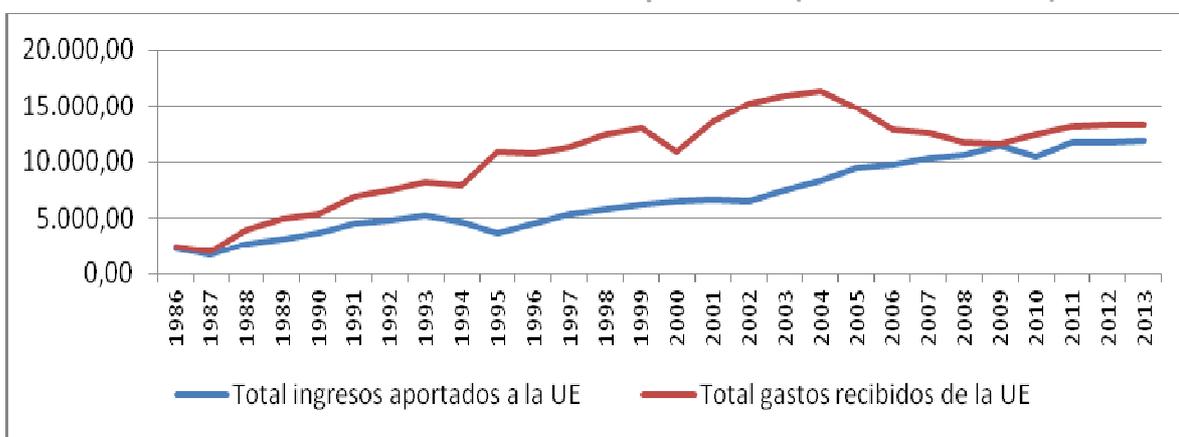
¹⁵ Vease: Serrano Leal, Cristina; Kölling, Mario (2009), *Spain and Budget reform in the EU*, Working Paper nº 12/2009, Real Instituto Elcano, 27/02/2009, Madrid.

acuerdos finales se concentraron en el gasto de la PAC y las inversiones en la política de cohesión y se redujeron habitualmente las inversiones en competitividad con el fin de alcanzar un acuerdo final. En este sentido, durante las negociaciones del MFP 2007-2013, la asignación para el programa de investigación se redujo en un 30% a partir de la cantidad inicial propuesta por la Comisión.

3.2. Las relaciones financieras de España con la UE

Las inversiones comunitarias recibidas por España a partir de 1989 han tenido un elevado impacto macroeconómico a medio y largo plazo. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han propiciado una contribución positiva a la economía española del 0,65% del PIB anual de cada año durante el período 1989-1993, aumentando posteriormente al 1,17% al año para el período 1994-1999, hasta situarse en 2000-2006 en un 1,05% del PIB anual.¹⁶ Añadiendo a estas cifras la co-financiación por parte de las entidades públicas y privadas, el impacto de las ayudas europeas en el PIB español alcanzó el 1,5% entre 1988 y 1993 y el 3,4% entre 1994-2000.

Gráfico 1. Evolución del saldo Financiero de España – UE (millones de euros)

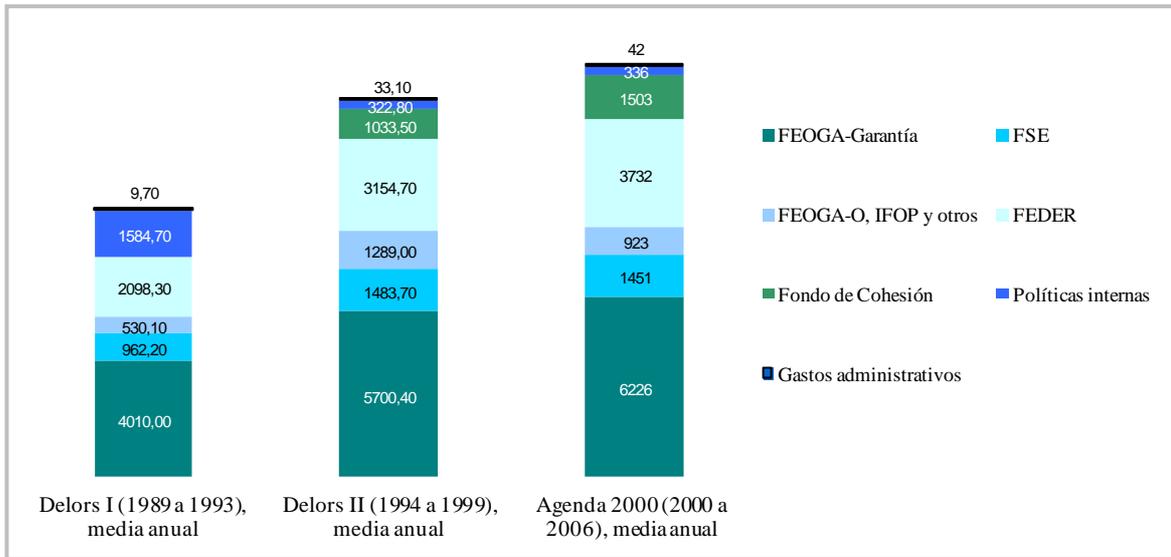


Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar en los siguientes gráficos, el 50% de los gastos europeos destinados a España proceden de los fondos estructurales y de cohesión. El FEOGA-Garantía es la segunda gran categoría mientras que los gastos derivados de las políticas internas (como en I+D) destacaron tradicionalmente por su escasa importancia.

¹⁶ (Sosvilla-Rivero; Herce, 2004)

Gráfico 2. Ayudas comunitarias recibidas por España, según período de programación y tipo de actuación entre 1989 a 2006 (en millones de EUR de 1999)



Fuente: elaboración propia, datos: 1989-1999 (Fundación Estudios Financieros, 2005); 2000-2006 (Comisión Europea, 2000).

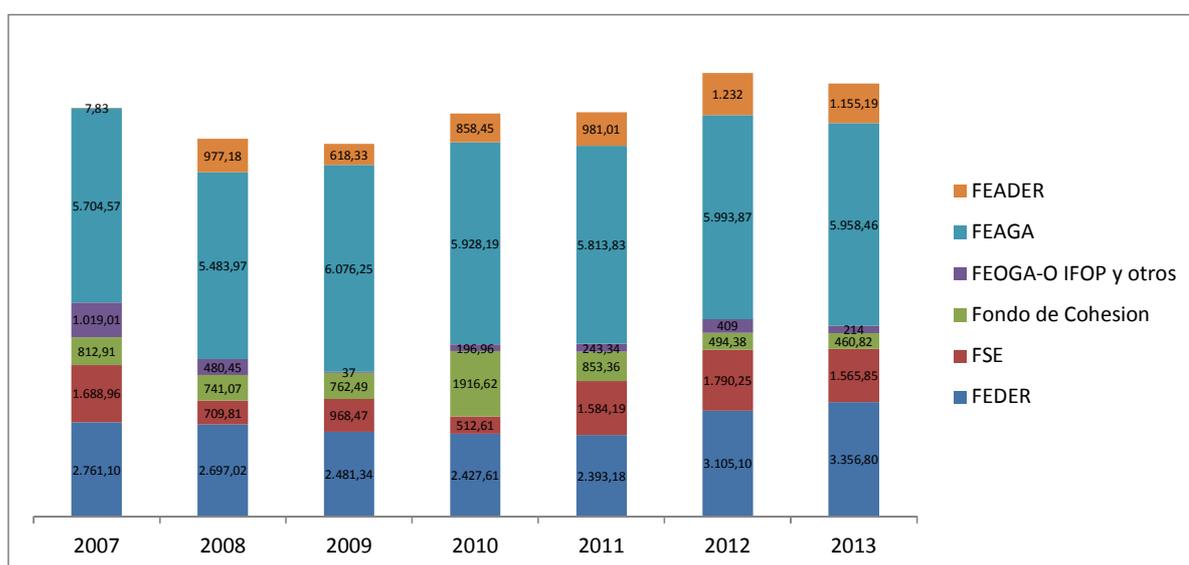
El fuerte crecimiento económico de España en la última década redujo paulatinamente las opciones para seguir recibiendo recursos de la política de cohesión, en la medida en que la renta por habitante relativa en España pasó de representar el 74,34% de la media de la UE12 en 1988 al 87,2% de la UE15 en 2003. Mientras en 1998 había 23,7 millones de habitantes en España en regiones con una renta per cápita próxima al 75% del PIB de la UE15, en el año 2004 esta cifra quedó reducida a 15 millones. Además del proceso progresivo de España y sus regiones hacia la convergencia real, la ampliación de la UE en el año 2004 había modificado la posición relativa de España hacia la de un país de renta media de la Unión. Mientras en la UE15, la renta media de España, tomando como referencia el año 2003, era del 87,2 %, la misma renta per cápita ascendió al 95% de la media de la UE25. Este desarrollo se refleja claramente en la reducción de los recursos provenientes del presupuesto comunitario. Mientras España fue el principal beneficiario absorbiendo el 25% del total de fondos de esta política en el período 2000-2006, en el período 2007-2013 se sitúa como el segundo país beneficiario, después de Polonia, recibiendo el 12% del total de los fondos.

A las reducciones de los pagos procedentes del presupuesto comunitario habría que añadir el impacto del incremento de la contribución al presupuesto de la UE. La evolución de la aportación española al presupuesto comunitario ha sido creciente con el tiempo; sobre todo entre el paquete Delors II y la Agenda 2000 las aportaciones aumentaron un 12%. También este aumento de las contribuciones se debió

principalmente al crecimiento económico de España y a la naturaleza regresiva de algunos elementos del sistema de recursos propios.

Ante esta situación, el gobierno de Rodríguez Zapatero alertó ya con firmeza en las negociaciones del MFP 2007-2013 que España debería prepararse para el futuro y aumentar los retornos en las políticas de I+D y de formación.¹⁷ Según el actual SG del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba: “La cohesión tecnológica [...] es la cohesión para las actuales generaciones, para mejorar nuestra productividad, por tanto, nuestra economía [...]”¹⁸

Gráfico 3. Ayudas comunitarias recibidas por España, según tipo de actuación entre 2007-2013 (en millones de EUR de 2012)



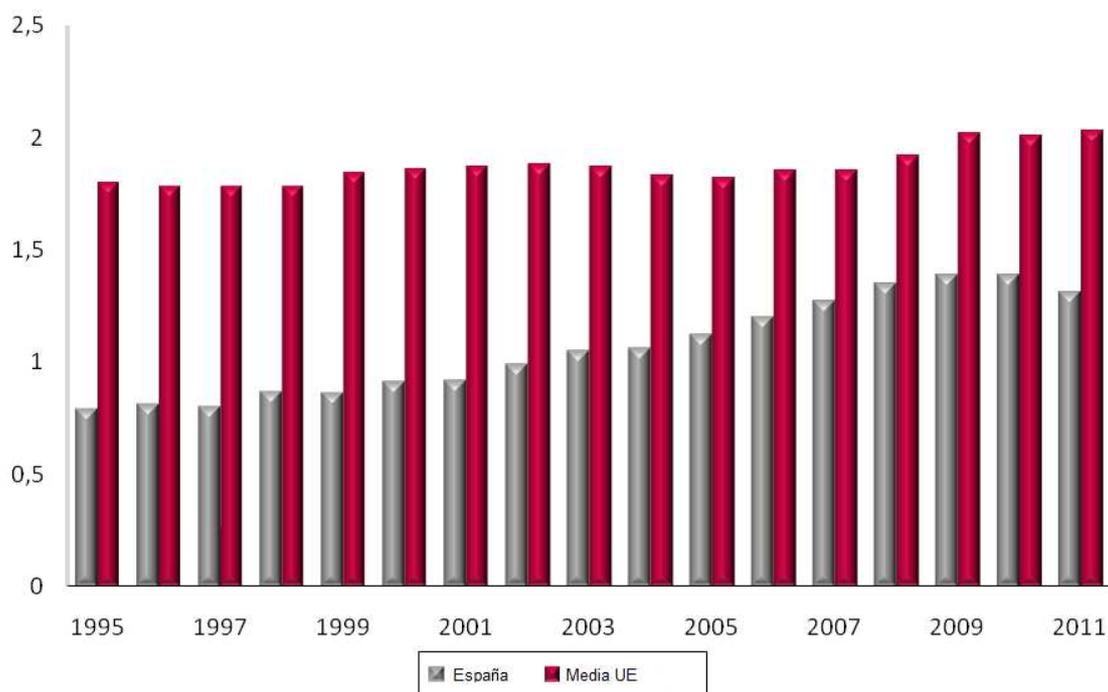
Fuente: elaboración propia

Para preparar un mayor retorno de las políticas internas y con el fin de mejorar su competitividad, el gasto interno de España en I+D (o la intensidad de I+D) pasó de un 0,91% del PIB en 2000 a un 1,38% del PIB en 2010, lo que representa uno de los mayores aumentos entre los Estados Miembros de la UE en este periodo. Esta tendencia positiva se debió a un aumento tanto de la financiación por parte de los gobiernos nacional y autonómicos como de la financiación privada y comunitaria en I+D, que fue especialmente importante entre 2005 y 2010¹⁹. Desde 2010 los fondos públicos para la investigación y la innovación disminuyeron pero permanecen en un nivel relativamente alto en comparación con el resto de los gastos presupuestarios (véase gráfico 4).

¹⁷ (Navarro, DSCD, 2004c:17) por completar

¹⁸ (Pérez Rubalcaba, DSCD, 2004f:2862) por completar

¹⁹ Comisión Europea (2011), State of the Innovation Union 2011, op cit.

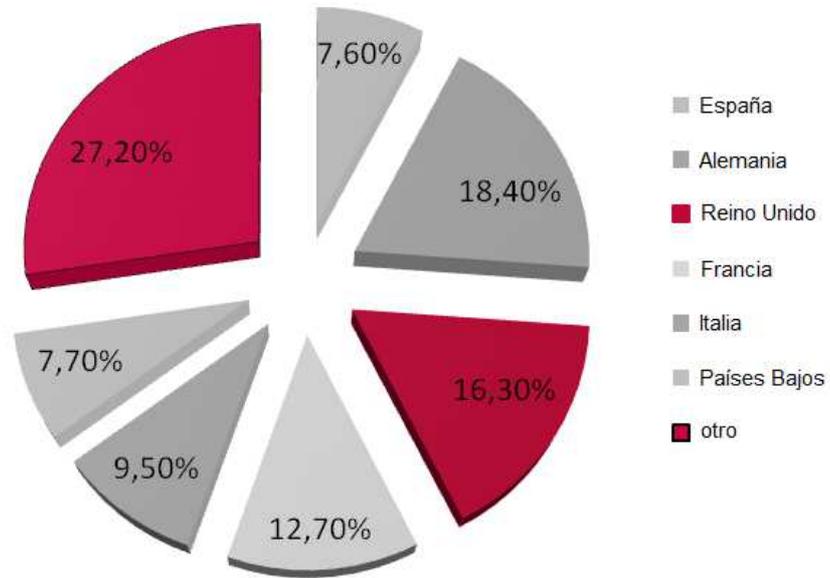
Gráfico 4. Gasto interno bruto en I+D (% del PIB)

Fuente: Eurostat, elaboración propia

Según la Comisión Europea, en el período 2005-2010, España incrementó no sólo su gasto interno en I+D, sino que también mejoró otros indicadores relacionados. Estos incluyen la cooperación científica internacional, la calidad de la producción científica, el desarrollo tecnológico, el número de patentes y la intensidad del conocimiento en su economía. A pesar de que esta mejora en la intensidad del conocimiento no ha supuesto directamente un mayor valor añadido en la economía en general, se ha registrado una mejora en los sectores tradicionales de la economía española y en las habilidades de los recursos humanos como resultado durante el periodo.

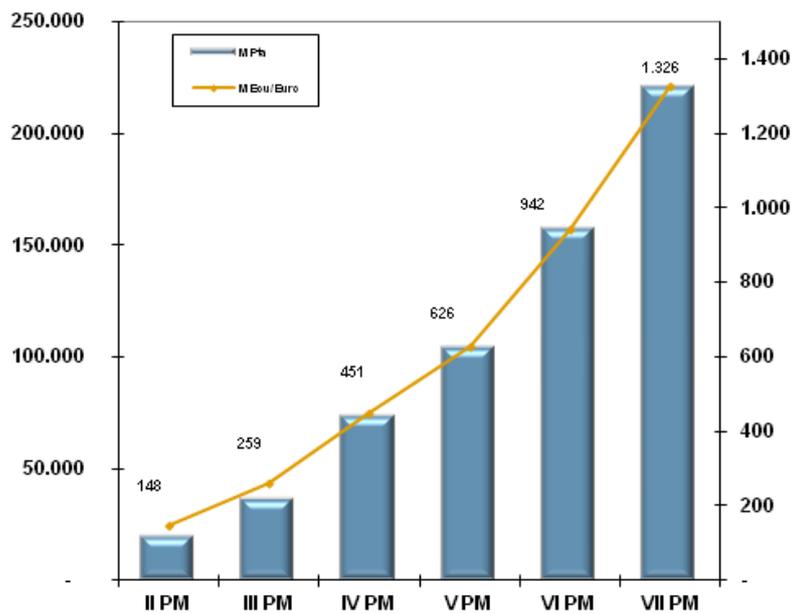
En este contexto los programas europeos de I+D desempeñaron paulatinamente un papel mayor en España. Los recursos generados por estos proyectos europeos han ido creciendo durante los últimos años. España podría aumentar su participación en el Programa Marco de la UE y alcanzar en los primeros cuatro años del Séptimo Programa Marco (2007-2010) la sexta posición dentro de la UE-27 en la obtención de fondos para I+D, por detrás de Alemania (18,4% UE-27), Reino Unido (16,3% UE-27), Francia (12,7% UE-27), Italia (9,5% UE-27) y muy cerca de los Países Bajos (7,7% UE-27) (véase Gráfico 5). Aunque la tasa de éxito de las solicitudes españolas se ha acercado a la media de la UE-27, del 21 %, los retornos financieros de los proyectos es con 18,0% inferior a la tasa de la UE-27 (20,7%). (ver Gráfico 6).

Gráfico 5. Composición de la participación en el 7º Programa Marco



Fuente: Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (2012), elaboración propia.

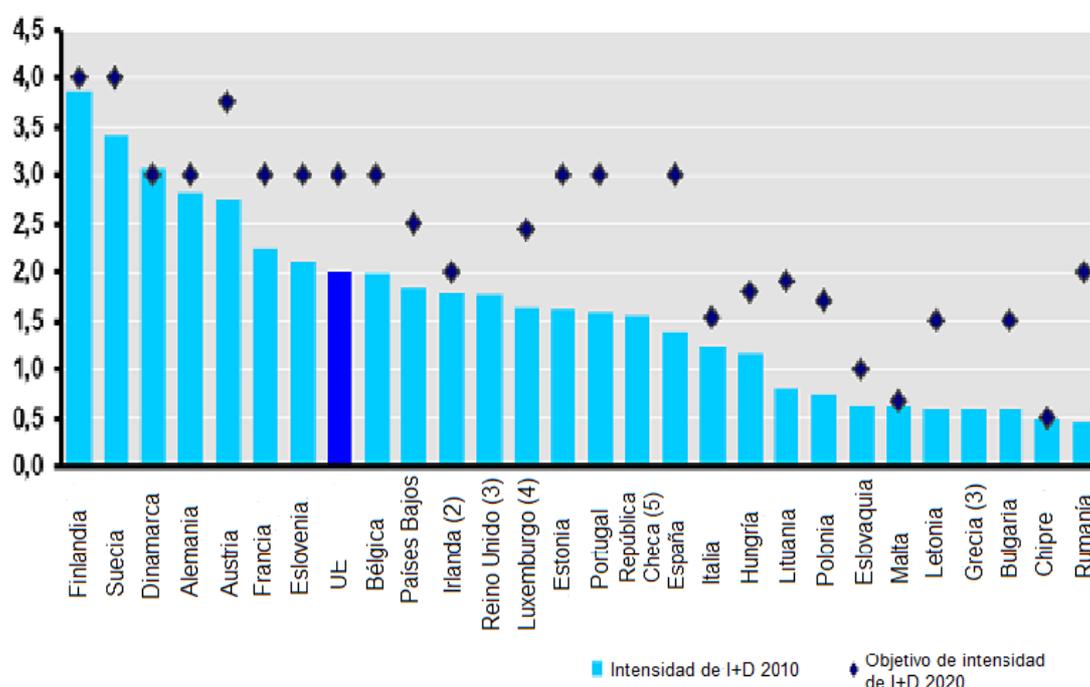
Gráfico 6. Participación española en los Programas Marco.



Fuente: Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (2012)

Para 2020, el gobierno de España ha establecido un objetivo nacional de intensidad de inversión en I+D del 3% del PIB. Para alcanzar este objetivo, el Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos deben aumentar su gasto en I+D de forma progresiva durante los próximos años (véase gráfico 7). Dado que la situación presupuestaria seguirá siendo complicada, las inversiones provenientes del presupuesto de la UE se convierten en un elemento clave para ayudar a compensar los recortes presupuestarios nacionales actuales, con el fin de continuar con el cambio estructural de la economía española hacia una economía basada en el conocimiento.

Gráfico 7. Intensidad de I+D en 2010 y objetivos para 2020



Fuente: Comisión Europea (2011), Informe de competitividad de la Unión por la Innovación 2011.

4.

El MFP 2014-2020: el “juego” entre la austeridad y los estímulos o las relaciones financieras de España con la UE entre 2014-2020

4.1 La propuesta de la Comisión Europea sobre el MFP 2014-2020

En junio del 2011, la Comisión Europea presentó su propuesta para el MFP 2014-2020 en la comunicación: “Un presupuesto para Europa 2020”. Aunque la propuesta no era innovadora y se adaptó principalmente a las demandas de austeridad por parte de algunos Estados Miembros, la propuesta contenía avances sustanciales en comparación con el MFP 2007-2013 y reflejaba los objetivos la Estrategia Europa 2020 y del Tratado de Lisboa.

Los puntos principales de la propuesta para el MFP 2014-2020 podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- La concentración en los objetivos de la estrategia UE2020 para incentivar un crecimiento rápido, sostenible e inclusivo.
- Las inversiones de la UE tendrían que ofrecer un “valor añadido europeo”, comparado con la inversión de los Estados miembros individualmente.
- La simplificación a través de la reducción de instrumentos y la carga administrativa.
- La concentración en los resultados, en un número limitado de prioridades y acciones así
- La introducción de condicionalidad para conseguir las prioridades políticas de la UE.
- Una financiación reformada, con un nuevo sistema de recursos basado en el Impuesto sobre las Transacciones Financieras y un nuevo Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

La propuesta no representó un cambio radical en la estructura del presupuesto de la UE, pero el sistema de recursos propios planteado presentaba elementos innovadores que mayoritariamente habían sido exigidos durante la consulta pública llevada a cabo entre 2007-2009.

En resumen, la propuesta de la Comisión preveía un volumen de 1.025.000 millones de euros en créditos de compromiso²⁰ para el periodo financiero de 2014-20, que representaba un aumento del 5% del presupuesto de la UE con respecto al MFP 2007-13, y en términos del PNB constituía un 1,05% en créditos de compromiso y un 1,00% en créditos de pago²¹. No obstante, incluyendo las categorías ‘fuera del MFP’ el gasto total llegaba al 1,11% del PNB total de la UE. Concretamente la CE propuso que del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), la reserva para las crisis en el sector agrícola y el Fondo de Desarrollo Europeo, entre otros, deberían ser financiados con recursos que no procedieran del presupuesto de la UE y que deberían ser negociados aparte.

En lo que se refiere a las prioridades del gasto, teniendo en cuenta el resultado de la revisión presupuestaria, la CE priorizaba una mayor concentración de los recursos presupuestarios en áreas que estimularan el crecimiento económico y la competitividad. Concretamente, la CE propuso un incremento del 46% que alcance los 80 mil millones de euros para la Investigación y la Innovación. Siguiendo la propuesta, el nuevo Marco Estratégico Común para investigación, innovación y desarrollo tecnológico —Horizonte 2020— estará más orientado hacia el mundo de la empresa y favorecerá la investigación que proponga la creación de productos innovadores. En este sentido, estaba previsto que el programa Horizonte 2020 incorporara fondos que en el periodo 2007-2013 proporcionaba el Programa Marco para la Competitividad y la Innovación y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. Otra novedad del enfoque propuesto por la Comisión Europea con respecto al MFP 2014-2020 consistía en que toda la cadena de innovación, desde la investigación fundamental hasta el mercado, se apoyara también mediante el gasto en las rúbricas tradicionales, como la Política de Cohesión y la PAC.

En lo que se refiere a la política de cohesión, la CE propuso 376 mil millones de euros, que significó, en cifras absolutas, un incremento sobre la asignación del 2007-2013. (Véase tabla 1) Esta cantidad incluyó recursos para el fondo “Conectar Europa” para infraestructuras transfronterizas. Según la perspectiva de la CE el fondo “Conectar

²⁰ Los créditos de compromiso son créditos que cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de los compromisos jurídicos contratados para acciones cuya realización va más allá de un ejercicio.

²¹ Los créditos de pago financian los gastos resultantes de la ejecución de esos compromisos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

Europa” debería haber impulsado la creación de empleo a través de inversiones públicas y privadas en obras públicas estratégicas.

Según la Comisión, el presupuesto agrario debería haberse utilizarse no sólo para incrementar la productividad agrícola y asegurar un determinado nivel de vida, sino que tendría que apoyar también la gestión sostenible de los recursos naturales y acciones contra el cambio climático, así como contribuir a un desarrollo territorial equilibrado en toda Europa. Para asegurar que una PAC reformada contribuyera a los objetivos de la estrategia de crecimiento UE2020, la CE propuso una condicionalidad para los pagos directos; en este sentido el 30% de la ayuda directa estaría condicionada a la implementación de medidas medioambientales. (Véase tabla 1)

Con respecto a las otras categorías de gasto la Comisión ha propuesto incrementar los recursos para la acción exterior a 70 mil millones de euros pero también los recursos disponibles para la rúbrica 3 - "Seguridad y ciudadanía". (Véase tabla 1)

En cuanto a la financiación del presupuesto, ya en la revisión presupuestaria, la Comisión presentó una lista de posibles recursos que podrían sustituir gradualmente a las contribuciones nacionales y propuso un nuevo sistema de recursos propios basado en un Impuesto sobre las Transacciones Financieras y un nuevo recurso basado en el IVA.

4.2. El acuerdo político del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero

Durante las negociaciones del MFP 2014-2020 que comenzaron tras la presentación de las propuestas legislativas de la CE en otoño de 2011, la batalla entre los Estados Miembros se materializó principalmente en el enfrentamiento de dos grupos con opiniones opuestas. Por un lado, el de los contribuyentes netos, los "Amigos del mejor gasto"²², que ya en diciembre de 2010 exigieron un presupuesto alineado con el principio de austeridad que se ha impuesto nacionalmente y un límite máximo del 1% del PIB de la UE para el presupuesto comunitario. Frente a estos países, se encontraba el grupo conocido como los "Amigos de la Política de Cohesión"²³, que defendía el tamaño total del presupuesto propuesto por la Comisión y protestaba especialmente contra los recortes en la política de Cohesión.

El acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013 define un límite máximo de los compromisos de gasto del 1% del PIB de la UE, lo

²² Signers of the Friends of Better Spending Non-paper: Austria, Germany, Finland, France, Italy, the Netherlands and Sweden

²³ Signers of the 'Friends of Cohesion' statements: Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Greece, Romania, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain.

que supone que el presupuesto de la UE se contraerá durante el período 2014-2020 por primera vez en su historia en un 3,5% con respecto al MFP 2007-2013. El nivel máximo para los créditos de compromisos se ha fijado en 960.000 millones euros, que representa el 1% de la renta nacional bruta de la UE y una reducción de 15.000 millones euros en comparación con el período 2007-2013.²⁴ (Véase tabla 1) Este resultado representa claramente un triunfo para los contribuyentes netos. Aunque la mayor parte del gasto se llevará a cabo de nuevo en las partidas tradicionales (políticas de cohesión y agricultura), una parte importante de ambas estará destinada al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y los compromisos sobre cambio climático.

De acuerdo con las primeras estimaciones de la Comisión Europea, España recibirá el equivalente al 0,20% del PIB como balance neto global durante el período, teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento para España. La cifra podría rondar los 15.000 millones euros para los 7 años. Este resultado se deriva de dos factores principales; por un lado, España contribuirá menos al presupuesto de la UE que en el período actual, y por otro lado, el acuerdo final contiene una serie de inversiones adicionales que no estaban previstas por las propuestas anteriores.

²⁴ COM(2012) 184 final, Brussels, 20.4.2012

Tabla 1. Comparación MFP 2007-2013, la Propuesta de la Comisión Europea “Un presupuesto para Europa” y MFP 2014-2020

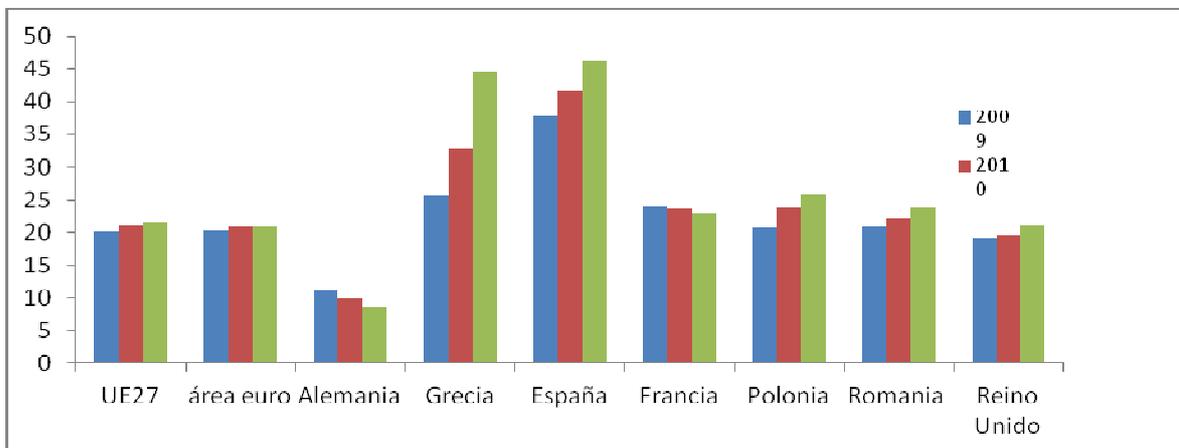
En millones de euros, en precios de 2011	Marco Financiero 2007-2013	Propuesta Europea, junio de 2011	Acuerdo Consejo Marco Financiero 2014-2020
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	91.495	114.888	125.614
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	354.815	376.020	325.149
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	420.682	382.927	373.179
de los cuales: gastos de mercado y pagos directos	304.830	281.825	277.851
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	12.366	18.535	15.689
4. La UE como socio global (excluyendo a EDF y la Ayuda de Emergencia)	56.815	70.000	58.704
5. Administración	57.082	62.629	61.629
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	993.6	1.025.000	959.988
como porcentaje de la RNB	1.12%	1,05	1%
TOTAL DE CRÉDITOS DE pago	942,8	972,2	908.400
como porcentaje de la RNB	1,06%	1,00%	0,95%

Fuente: Elaboración propia

La mayor innovación del MFP 2014-2020 es sin duda la creación de un fondo específico de apoyo a las regiones donde la tasa de desempleo es superior al 25%. El Consejo acordó asignar 6.000 millones de euros a este objetivo concreto. Las medidas de ayuda serán financiadas por el Fondo Social Europeo y 3.000 millones de euros provendrán de una línea presupuestaria específica dedicada al desempleo juvenil. Considerando que el desempleo juvenil en España es un fenómeno especialmente

persistente que ha empeorado durante la crisis actual, España será el mayor beneficiario de este instrumento. En 2011, con un 45%, España registró una de las tasas de desempleo de los jóvenes más altas en Europa (Gráfico 8).

Gráfico 8. Tasa de desempleo juvenil en varios Estados Miembro de la UE



Fuente: Eurostat, elaboración propia

Con respecto a las diferentes rúbricas de gasto, se puede confirmar que los recursos prometidos para I+D han aumentado significativamente, en un 18% con respecto al actual presupuesto, y podrían alcanzar los 106.315 millones de euros. Sin embargo se espera que el programa Horizonte 2020 se reduzca en un 12% con respecto a los 80.000 millones inicialmente previstos por la Comisión, hasta 71.000 millones²⁵. Las propuestas de la Comisión en materia de inversiones en infraestructuras se han reducido drásticamente en las negociaciones. El paquete financiero para la implementación del mecanismo "Conectar Europa" será finalmente de 28.299 millones²⁶.

En lo que se refiere a la sub-rúbrica 1b "Cohesión económica, social y territorial" la política de cohesión se reducirá en un 3,5% con respecto al periodo actual, con lo que el nivel total de compromisos para la rúbrica 1b es de 325.149 millones euros (ver Tabla II). En términos generales, las inversiones en la política de cohesión se distribuirán de la siguiente manera:

- 164.279 millones euros para las regiones menos desarrolladas, (más que en la propuesta de la Comisión, que preveía 162.600 millones euros)

²⁵ Statement by Michael Jennings, spokesman for Research Commissioner Máire Geoghegan-Quinn, 12.02.2013

²⁶ El Programa Horizonte 2020 no incluirá los 12.793 millones destinados a la financiación del sistema de posicionamiento global Galileo, el proyecto de fusión ITER y el sistema de observación terrestre Copernicus.

- 31.677 millones euros para las regiones en transición, (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 39.000 millones euros)
- 49.492 millones euros para las regiones más desarrolladas, (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 53.000 millones euros)
- 66.362 millones euros para el Fondo de Cohesión. (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 68.700 millones euros)

Tabla 2. Marco financiero plurianual 2014-2020
(millones de euros, precios constantes de 2011)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-20
1 Crecimiento inteligente e integrador	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
de los cuales: gastos de mercado y pagos directos	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
3. Ciudadanía y seguridad	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Europa Global	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Administración	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
como porcentaje de la RNB	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
como porcentaje de la RNB	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Operaciones fuera del MFP								
Reserva de Ayuda de Emergencia	280	280	280	280	280	280	280	1.960
Fondo Europeo de Globalización	150	150	150	150	150	150	150	1.050
Fondo de Solidaridad	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Instrumento de flexibilidad	471	471	471	471	471	471	471	3.300
Fondo Europeo de Desarrollo	2.952	3.868	3.911	3.963	4.024	4.094	4.174	26.984
Total MFP y otras operaciones	138.671	140.597	141.368	142.464	143.291	144.573	145.817	996.782

Como ya se ha mencionado, el Gobierno español enfatizó especialmente durante la negociación del MFP 2007-2013 la creciente "brecha digital o tecnológica" entre los Estados Miembros. Entonces, el gobierno insistía en la necesidad de promover y construir capacidades de I+D tanto a través de la política regional como por medio de las políticas de investigación y desarrollo en las diferentes regiones y estados miembros de la UE. Como resultado de la negociación española se creó el Fondo Tecnológico. El acuerdo alcanzado en febrero de 2013 refleja este argumento. No obstante no se consiguió una reforma y prolongación del Fondo Tecnológico para el próximo período financiero 2014-2020 por lo que no se podrán financiar nuevas iniciativas relacionadas con las políticas públicas de I+D dentro de la programación del FEDER 2014-20. En consecuencia la brecha tecnológica ya existente entre los estados miembros de la UE va a seguir creciendo, dificultando la convergencia y cohesión en la UE a corto y largo plazo.

Pese a ello, se fortalece la interrelación entre la política de cohesión y los fondos vinculados al programa Horizonte 2020. En este sentido, durante el MFP 2014-2020 la Política de Cohesión y el futuro programa Horizonte 2020 apoyaran a las regiones en la construcción de su capacidad de investigación e innovación, y promoverán una amplia participación de regiones con diferentes niveles de excelencia.

Con respecto al nivel de las asignaciones específicas a cada Estado miembro dentro de la sub-rubrica 1b, el acuerdo se refiere especialmente a las regiones afectadas por el desempleo. En este sentido, las regiones con una tasa de desempleo superior a la media de las regiones menos desarrolladas o regiones en transición, recibirán un pago adicional de 1300 euros (regiones menos desarrolladas) y 1100 euros (zonas de transición) por persona desempleada (por encima del promedio) por año. Esto podría representar 930 millones euros adicionales para España. Sin embargo, la recompensa de España para regiones especialmente afectadas por la crisis económica que se estableció en el Consejo de noviembre se redujo de 2.750 millones euros a 1.824 millones euros. La distribución de estos recursos es la siguiente: Extremadura 500 millones euros, 624 millones euros para las regiones de transición (Andalucía, Murcia, Galicia y Castilla La Mancha) y 700 millones euros para el resto de las regiones. Como en el MFP 2007-2013 las Islas Canarias recibirán un tratamiento especial como región ultra-periférica, así como Ceuta y Melilla, como ciudades fronterizas remotas. Ambas ciudades continuarán recibiendo 50 millones euros adicionales.²⁷

En cuanto a las "redes de seguridad" para las regiones en transición, el gobierno español solicitaba salidas graduales para todas las regiones españolas que en el

²⁷ Kölling, Mario; Serrano Leal, Cristina, (2013), The Multiannual Financial Framework 2014-20 from a Spanish Perspective: Net Beneficiary or Successful Balancing Act?, Real Instituto Elcano, ARI 7/2013 - 1/3/2013.

próximo periodo financiero dejaran el estatus de región de convergencia, con el fin de evitar cambios bruscos en su financiación. Según el acuerdo final, todas estas regiones españolas afectadas recibirán solo el 60% de su asignación anterior, lo que representa un 6% menos que lo previsto en la propuesta de la Comisión del junio de 2011.

Además el Gobierno español no pudo evitar la condicionalidad macroeconómica que establecerá para el MFP 2014-2020 un vínculo entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión. Esto significará que la recepción de los Fondos procedentes de la política de cohesión estará condicionada al cumplimiento de los compromisos sobre desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Los créditos de compromiso para la rúbrica 2 "Crecimiento sostenible: recursos naturales", que incluye agricultura, desarrollo rural y pesca se han reducido en promedio en un 11% con respecto al periodo actual. Durante el periodo 2014-2020, 277.851 millones euros de este presupuesto se destinarán a gastos de mercado y pagos directos y el presupuesto de desarrollo rural será 84.936 millones euros. Para el sector agrícola español, que se enfrenta a retos estructurales importantes, el acuerdo resulta insuficiente, aunque se prevé una inversión adicional de 500 millones euros para desarrollo rural. Se incluirá también una nueva reserva con un importe de 2.800 millones euros para afrontar grandes crisis que pudieran afectar a la producción agrícola europea o a la distribución.

Una clara "víctima" de la negociación ha sido la rúbrica 3 - "Seguridad y ciudadanía", que se ha visto reducida a 15.700 millones euros, frente a los 16,700 millones euros previstos en la propuesta anterior. Sin embargo se puede observar una ligera mejora con respecto al marco financiero plurianual actual en lo que se refiere a los recursos financieros para la política común de seguridad y defensa, así como para la cooperación policial y judicial (Eurojust y Frontex específicamente). Además, las inversiones de la rúbrica 3 prestarán especial atención a las necesidades de regiones insulares, que se enfrentan a retos desproporcionados por la migración.

Otra rúbrica que sale muy perjudicada del proceso de negociación es la 4 "Europa Global" que durante las negociaciones del Consejo fue bajado de 60.667 millones euros a 58.704 millones euros. No obstante el acuerdo final representa también una mejora con respecto al actual marco financiero plurianual.

En lo que se refiere a la rúbrica 5 "Administración", que se ha visto reducida de 62.629 millones euros a 61,629 millones euros, en comparación con el gasto administrativo actual, el MFP 2014-2020 se incrementará en un 9.1% debido a las pensiones para los funcionarios comunitarios y la creación de un nuevo Servicio Europeo de Acción

Exterior.

Finalmente, y aunque ya durante el actual MFP varias actividades en materia de I+D han sido apoyadas por otros instrumentos financieros, las conclusiones del Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero hacen una referencia especial a los instrumentos financieros alternativos, como por ejemplo los bonos de proyecto²⁸, y a un mayor papel del Banco Europeo de Inversiones en el apoyo de las inversiones comunitarias para maximizar los efectos de las acciones financiadas por el presupuesto de la UE. Además, se hace una especial referencia a la mayor flexibilidad para la transferencia de fondos entre diferentes categorías y a una revisión a medio plazo ("mid-term") de la duración del MFP 2014-2020 que se puede considerar como una oportunidad para reorientarlo hacia las prioridades futuras.

4.3. El acuerdo con el Parlamento Europeo

Desde el comienzo de las negociaciones sobre el MFP 2014-20 en Junio de 2011, el Parlamento Europeo había exigido un presupuesto que debería reflejar suficientes recursos para que la UE podría cumplir sus compromisos otorgados por el Tratado de Lisboa²⁹. Como consecuencia, los grupos políticos más importantes en el Parlamento Europeo³⁰ expresaron su rechazo con respecto al acuerdo del Consejo de febrero y adaptaron el día 13 de marzo una resolución por una amplia mayoría (506 votos a favor, 161 en contra y 23 abstenciones), en la que se establecen las prioridades para iniciar la negociación con el Consejo con el objetivo de mejorar el acuerdo.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, el rol del PE en la negociación del MFP 2014-2020 se ve reforzado gracias al artículo 312, apartado 5 del TFUE. Según el nuevo artículo 312 el MFP se convierte en un acto jurídico vinculante que se debe adoptar mediante un procedimiento legislativo especial que requiere la aprobación por unanimidad del Consejo, previa aprobación del Parlamento por mayoría de sus miembros. De hecho el rol del PE en la negociación actual ha sido muy importante que se extendía de su nuevo rol formal. En este sentido el PE ha presentado ante cada decisión importante dentro del proceso de negociación su propia posición. Además el presidente del PE, Martin Schulz, ha participado ante cada Consejo en las negociaciones preliminares indicando de manera decisiva que no se podría alcanzar un acuerdo sobre el MFP sin haber tenido en cuenta la posición del PE.

²⁸ Los bonos de proyecto utilizan el aval de la UE y la gestión el Banco Europeo de Inversiones para atraer inversiones privadas

²⁹ European Parliament (2011), Investing in the future: a new MFF for a competitive, sustainable and inclusive Europe, P7_TA(2011)0266.

³⁰ Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas; Grupo del Partido Popular Europeo, Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, Los Verdes-Alianza Libre Europea

En términos generales y a pesar de algunas diferencias entre los miembros del parlamento, los cuatro mayores grupos políticos del PE, exigen una mayor flexibilidad del marco financiero para que los fondos no utilizados pudieran ser transferidos de un año a otro y entre diferentes categorías de gasto. Además los eurodiputados temen que la gran diferencia entre los pagos y compromisos pueda conducir a un déficit estructural del presupuesto comunitario, que, según el Tratado de Lisboa, debe de ser equilibrado. En este contexto el PE considera también que los compromisos financiero no pagados del MFP 2007-2013 no deben figurar entre el presupuesto para el próximo MFP se para el periodo 2013-2014

Especialmente la Alianza del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas & Demócratas en el Parlamento Europeo considera que no puede consentir un MFP austero para un periodo de siete años. En este sentido el MFP 2014-20 no debe de ser un presupuesto de crisis sino tiene que prever recursos suficientes para la inversiones en I+D, para la lucha contra el desempleo juvenil y el cambio climático.

Por otro lado, también la Alianza del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas & Demócratas demanda un debate serio sobre la creación de nuevos recursos propios para financiar el presupuesto que podrían sustituir progresivamente el sistema actual. En este sentido los grupos mayoritarios consideran el impuesto sobre las transacciones financieras como primer paso para sustituir las contribuciones nacionales. Finalmente el PE favorece una revisión del MFP dentro de dos o tres años para adaptar el gasto a nuevos retos y necesidades.

5.

Conclusiones

El acuerdo sobre el MFP 2014-2020 es un resultado amargo para todos los que demandaron un presupuesto ambicioso que podría convertirse en un estímulo para el crecimiento económico y la creación de empleo en Europa, y para los que exigían un mayor papel de la UE en el mundo. Aunque el presupuesto de la UE es relativamente pequeño en comparación con los presupuestos de los Estados Miembros, es uno de los principales y únicos instrumentos disponibles para que la UE cumpla con sus compromisos, continúe con los proyectos actuales y alcance sus objetivos a largo plazo. La reducción del presupuesto ha reducido también el papel potencial de la UE para ayudar a los Estados miembros en crisis y su capacidad para responder a una amplia variedad de desafíos políticos, sociales, medioambientales y económicos.

Las inversiones comunitarias no constituyen un fin en sí mismo, sino que son una herramienta para ayudar a cumplir los objetivos sociales y políticos, contribuyen a crear empleo y al crecimiento sostenible e integrador. En una época de restricciones fiscales, la UE y los Estados Miembros deben colaborar con respecto a sus inversiones en educación, investigación y desarrollo, e innovación. La UE deben igualar los recortes nacionales en estos ámbitos esenciales para asegurar que ningún Estado Miembro o ninguna región queda atrás.

Sin embargo, los recursos financieros comprometidos son insuficientes para proporcionar el estímulo necesario para responder a las necesidades actuales derivadas de la crisis. Este presupuesto, regido por la austeridad, no cumple con las expectativas de la opinión pública y los objetivos fijados en las primeras propuestas de la Comisión y del Parlamento Europeo. En este sentido, el MFP 2014-2020 será un instrumento innovador pero demasiado débil para dar respuesta a los desafíos europeos.

No obstante, en términos generales el MFP 2014-20 refleja la tendencia general hacia la reducción de la inversión en las partidas tradicionales como la PAC para centrar la atención en inversiones transversales. Además, el aumento de la proporción de fondos destinados a objetivos políticos específicos como la Estrategia Europa 2020

representa un giro en el papel del presupuesto de la UE, desde la redistribución como fin esencial hacia un presupuesto con funciones de gobernanza. El fondo de 6.000 millones de euros para la iniciativa contra el desempleo juvenil, la mejor estructura de gobernanza del presupuesto y el fortalecimiento del vínculo entre los fondos de Cohesión y las actividades en materia de I+D pueden ser considerados como aspectos positivos.

El Gobierno de España había iniciado un importante proceso dirigido a estimular un cambio estructural de la economía en 2005, y logró aumentar notablemente las inversiones en sectores clave como la I+D. Ese esfuerzo y protagonismo en la anterior negociación presupuestaria resultó en la creación del Fondo Tecnológico y en un aumento significativo de la financiación recibida por España en este ámbito. La negociación del próximo marco presupuestario ha supuesto un retroceso importante para España en este ámbito. No se ha podido acordar una reforma y prolongación del Fondo Tecnológico por lo que los importantes recortes nacionales en sectores claves no se verán posiblemente compensadas por una financiación comunitaria adecuada. Aunque España siga siendo beneficiario neto, los retornos se verán reducidos, además considerando la reducción importante del presupuesto comunitario, no representa un instrumento creíble para que pueda contribuir de manera decisiva a la recuperación económica del país.

Se espera que el acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo contemple más flexibilidad para el uso de los recursos y una revisión del MFP dentro de dos años. Esta revisión debe de ser aprovechada para un debate serio sobre la financiación del presupuesto comunitario y para debatir sobre los recursos propios más idóneos para la Unión. Solamente cuando el PE pueda co-decidir también sobre la financiación del presupuesto, este se convertirá a un verdadero instrumento presupuestario, transparente y sostenible. Además nuevos recursos propios, que reducen la dependencia de las contribuciones nacionales, podrían facilitar también las negociaciones y aumentar la responsabilidad financiera del PE.

Referencias

Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (2012), Análisis de resultados y expectativas de impacto de los proyectos CDTI finalizados en 2011, 11/07/2012.

European Commission (2011), State of the Innovation Union 2011, COM (2011) 849 final, Brussels.

European Commission (2011), A Budget for Europe 2020, COM (2011) 500 final.

European Commission (2010), Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union, COM(2010) 546 final, Brussels.

European Parliament (2011), Investing in the future: a new MFF for a competitive, sustainable and inclusive Europe, P7_TA(2011)0266.

Kölling, Mario; Serrano Leal, Cristina (2012), Best European value for less (national) money? The negotiations of the EU's Multiannual Financial Framework 2014-2020, CIDOB, notes internationals 48.

Kölling, Mario; Serrano Leal, Cristina (2012), The Multiannual Financial Framework 2014-2020: Spain at the crossroads - The Spanish balancing act between being a net contributor or a net beneficiary of the EU budget, Real Instituto Elcano, ARI 50/2012.

Núñez Ferrer, Jorge (ed. al.) (2012), The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets, Economic Policy, CEPS Special Reports, NO. 68/10/2012.

Reflection Group 2030 (2010), Project Europe 2030, Challenges and Opportunities, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Serrano Leal, Cristina; Kölling, Mario (2009), Spain and Budget reform in the EU, Working Paper nº 12/2009, Real Instituto Elcano, 27/02/2009.

Documentos de debate publicados

- .1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- .2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- .3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
- .4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- .5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
- .6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- .7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- .8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- .9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
- 14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
- 15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
- 16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
- 17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
- 18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad. Antonio Estella, Aida Torres y A Cebada
- 19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España. Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
- 20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
- 1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional. Propuestas de reforma en el marco del G-20. Rafael Fernández y Antonio Estella
- 2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano

- 3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista. Héctor Cebolla Boado
- 4/2011. Ideas para las ciudades inteligentes del futuro. Johannes von Stritzky y Casilda Cabrerizo
- 5/2011. Product space: ¿qué nos dice sobre las oportunidades de crecimiento y transformación estructural de África subsahariana? Arnelyn Abdon y Jesús Felipe
- 6/2011. El poder del discurso. Un análisis de la comunicación de los valores progresistas en España. Coordinador: Luis Arroyo
- 7/2011. La rehabilitación: una oportunidad para la reconversión del sector de la edificación. César Pavón, Casilda Cabrerizo, Reyes Maroto
- 8/2011. Ideas para superar el fracaso escolar en España: análisis y propuestas de futuro. Álvaro Choi y Jorge Calero
- 1/2012. El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo? Susanne Gratius
- 2/2012. Desarrollo y cohesión social en América Latina. Anna Ayuso
- 3/2012. En busca de la prosperidad compartida en América Latina: desafíos y oportunidades en un mundo global incierto. José María Fanelli
- 4/2012. Políticas activas de empleo para los jóvenes: ¿hacia dónde nos dirigimos ahora? Dalia Ben-Galim, Asunción Candela Terrasa, Carmen de Paz Nieves
- 5/2012. Conferencia Global Progress: un futuro de progreso. Aitor Martínez, Carmen de Paz, Matt Browne
- 6/2012. Ajustes fiscales: alternativas y consecuencias. Carmen de Paz Nieves, Carlos Mulas-Granados
- 7/2012. Sistema sanitario, salud y sostenibilidad. Rosa Urbanos
- 8/2012. La Iniciativa Legislativa Popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI. Aitor Martínez Jiménez
- 9/2012. Crisis financiera y rescates bancarios en Europa: ideas sobre el caso español. Reyes Maroto, Carlos Mulas-Granados y Jonás Fernández
- 10/2012. El comercio personal de carbono. Esquemas alternativos, análisis económico y propuestas de aplicación. Francisco J. André
- 11/2012. Los efectos del ajuste fiscal en las economías periféricas de la Zona Euro. Reyes Maroto y Josefa Calero
- 12/2012. Lecciones de la historia para la renovación socialdemócrata. Aitor Martínez y Aitor Silván
- 13/2012. Formación Profesional y desempleo juvenil, entre la Estrategia de Lisboa y Europa 2020. Loredana Stan
- 1/2013. La geografía de las industrias culturales y creativas en Europa. Reyes Maroto y Casilda Cabrerizo



Mario Kölling

Los Instrumentos Financieros del próximo Marco Financiero Plurianual de la UE - ¿Reduciendo la Distancia entre Retórica e Inversiones Reales?