
El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?

Mario Kölling | Profesor de Ciencia Política, UNED

Tema

Durante los próximos meses se negocia el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, del resultado depende la futura relación de España con el presupuesto de la UE.

Resumen

La Comisión Europea (CE) ha presentado su propuesta del marco financiero plurianual para el período 2021-2027 que, en términos generales, contiene los límites máximos de las diferentes rúbricas de los presupuestos anuales, una reforma de la estructura del presupuesto y de las prioridades presupuestarias de la UE para la próxima década y propuestas relacionadas con la financiación del presupuesto de la UE. Las propuestas pueden cambiar la relación de España con el presupuesto de la UE. Se argumenta que las reformas propuestas por parte de la Comisión, especialmente en la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Cohesión, benefician a España. Además, se pueden encontrar otras nuevas iniciativas que favorecen la posición de España en la propuesta de la Comisión europea.

Análisis

La propuesta de la Comisión, ¿la misma canción de siempre o una visión para la próxima década?

El 2 de mayo la Comisión Europea (CE) presentó su propuesta del Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 (MFP, 2021-2027),¹ el primer marco financiero para la UE sin el Reino Unido. Durante las últimas semanas se concretaron los distintos programas de gasto, lo que permitía realizar un cálculo más determinado sobre las consecuencias de las mismas para cada Estado miembro.

La propuesta contiene los límites máximos de las diferentes rúbricas de los presupuestos anuales, una reforma de la estructura del presupuesto y de las prioridades presupuestarias de la UE para la próxima década, propuestas relacionadas con la financiación del presupuesto de la UE y una iniciativa para vincular el presupuesto de la

¹ European Commission (2018), 'A modern budget for a Union that protects, empowers and defends the Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final', Bruselas, 2/V/2018.

UE con el cumplimiento del Estado de Derecho. Aunque el Consejo Europeo mantuvo un debate inicial durante su reunión informal del 23 de febrero sobre la materia, con la presentación de la propuesta comienzan las negociaciones formales del MFP. Sin embargo, la fase previa comenzó ya mucho antes, con la revisión de todas las políticas redistributivas de la CE y su financiación por parte de grupos de expertos y una amplia consulta pública en la que participaron los actores interesados y beneficiarios de las políticas. Asimismo, los gobiernos de los Estados miembros se posicionaron durante los meses anteriores buscando aliados para poder influir en la preparación de la propuesta de la CE y, como se señala a continuación, algunas de estas preferencias ya se reflejan en la misma.

Según la agenda propuesta por parte de la CE, estas negociaciones deberían finalizarse antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) en mayo de 2019. Desde una perspectiva basada en la experiencia de las negociaciones anteriores, se espera que las éstas no concluyan hasta el último momento de la vigencia del período actual, es decir, a finales del 2020. Tradicionalmente, las negociaciones enfrentan posiciones a favor de un mayor gasto frente a perspectivas de austeridad, a los contribuyentes netos frente a los Estados beneficiarios, y, cada vez más, a los reformistas contra los conservadores en lo que se refiere a la estructura y las prioridades políticas que se pretenden alcanzar con el gasto de la UE.

Cada negociación de un MFP se ha llevado a cabo en un contexto especial, las negociaciones del MFP 2021-2027 se desarrollarán *a priori* en un contexto económico favorable, también las últimas encuestas del Eurobarómetro muestran un aumento de los encuestados que consideran que su país se beneficia de ser miembro de la UE.² Sin embargo, no sólo el *Brexit*, sino también la indecisión sobre la orientación de las reformas institucionales pendientes de la UE y las discrepancias entre algunos Estados miembros sobre los valores de democracia y del Estado de Derecho, ensombrecen las negociaciones.

Según la CE, su propuesta es una respuesta honrada en un momento inestable y ante la expectativa de que la UE desempeñe un papel más preponderante en la seguridad y la estabilidad mundial. En la lectura de la CE, el MFP 2021-2027 se adapta también a las nuevas prioridades políticas. No obstante, como cabría esperar, las críticas se produjeron de inmediato y desde diferentes ángulos.

Los contribuyentes netos –Austria, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia– reiteraron su posición conocida de que una UE con un Estado miembro menos debe tener también un presupuesto más reducido. Alemania, principal contribuyente neto, ha acogido positivamente los planes de Bruselas y, conforme al tratado de coalición, Berlín estaría dispuesto a asumir más responsabilidad con el fin de reforzar la UE aunque, como

² Según la última encuesta publicada en mayo 2018, más de dos tercios de los encuestados (67%) están convencidos de que su país se beneficia de ser miembro de la UE. Véase http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2018/oneyearbefore2019/eb89_one_year_before_2019_eurobarometer_en_opt.pdf.

(cont.)

subrayan en una posición oficial los titulares de Exteriores y de Finanzas, todos los Estados miembros deben asumir la cuota que les corresponde.³ Para evitar retrasos en la creación de los nuevos instrumentos, Berlín apuesta también por una negociación constructiva y rápida. El gobierno francés señala su preferencia por un presupuesto propio de la zona euro y aunque el presidente Macron se mostraba hace unos meses abierto a una reforma de la PAC,⁴ el ministro de Agricultura afirmó tras la publicación de la propuesta que el gobierno francés defenderá con firmeza un presupuesto con recursos suficientes para las tareas que debe afrontar la agricultura europea. Los gobiernos húngaro y polaco expresaron también hace semanas su disposición a aumentar sus contribuciones al presupuesto,⁵ al mismo tiempo que se opusieron a cualquier reforma y reducción del gasto en la Política de Cohesión. Ambos países podrían verse especialmente afectados por la polémica propuesta de la CE de la nueva condicionalidad⁶ reclamada por varios gobiernos. Ante la propuesta, el ministro de Asuntos Exteriores polaco, Konrad Szymanski, expresó que su gobierno está dispuesto a apoyar todos los instrumentos para controlar mejor el uso de los recursos del presupuesto de la UE, pero que estos instrumentos deben basarse en el marco legal existente. También el gobierno de Hungría respaldó esta posición, reafirmando que hay graves preocupaciones con respecto a la base jurídica de la propuesta y los criterios para su aplicación.

Antes de entrar en el análisis sobre hasta qué grado se materializan las preferencias de España en el debate actual y qué relación futura puede tener España con el presupuesto de la UE en el estado actual de la negociación, a continuación se presentan las líneas generales de las propuestas de la CE del MFP 2021-2027.

En términos generales, la Comisión Europea propone un MFP 2021-2027 enfocado en inversiones con un claro valor añadido europeo, transparente, simplificado y más flexible. Sin embargo, en comparación con el énfasis en el mandato político con el que la Comisión Europea, bajo la presidencia de Jean Claude Juncker, comenzó su trabajo y las visiones presentadas por representantes de la Comisión sobre los desafíos y el futuro papel de la UE, tanto a nivel doméstico como a escala internacional, presentadas en diferentes intervenciones y documentos oficiales, la propuesta del MFP 2021-2027 es una clara decepción tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación. No obstante, sí contiene modificaciones que se mantienen en la trayectoria comenzada con el MFP 2007-2013 y que paulatinamente convierten al presupuesto en un instrumento político.

En cuanto al techo del gasto, la Comisión propone un presupuesto para los siete años de 1.135 mil millones de euros en créditos de compromiso (a precios de 2018), lo que

³ “Wir sind bereit, für eine Stärkung der Europäischen Union Verantwortung zu übernehmen – dazu gehört aber eine faire Lastenteilung aller Mitgliedstaaten”, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-mehrjaehriger-finanzrahmen/2067002>.

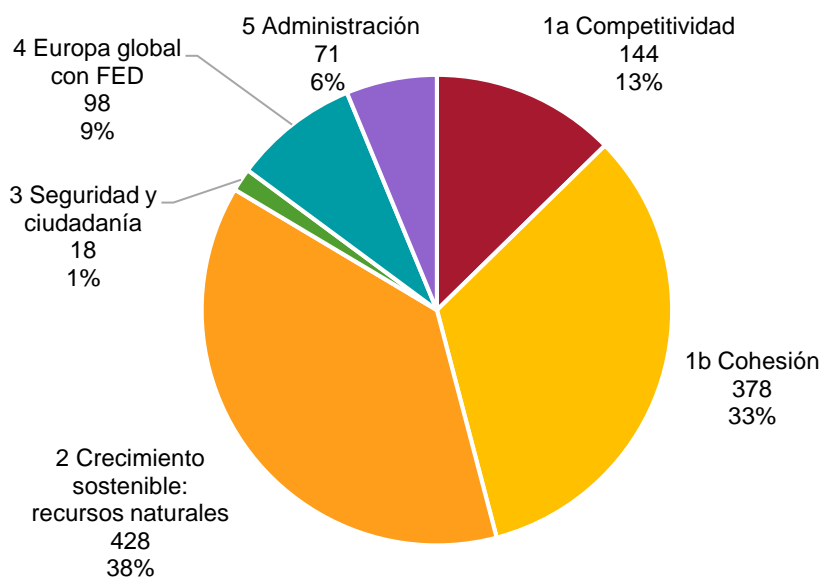
⁴ “Initiative for Europe. a sovereign, united, democratic Europe speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic”, París, 26/IX/2017.

⁵ <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-and-poland-defend-larger-european-budget/>.

⁶ “Bruselas, 2.5.2018 COM(2018) 324 final”.

corresponde al 1,11% de la RNB de la UE27. Este nivel de créditos de compromiso se traduce en 1.105 mil millones de euros (o el 1,08% de la RNB) en créditos de pago (a precios de 2018) para el período comprendido entre 2021 y 2027. Estos recursos parecen representar un incremento importante en relación al presupuesto MFP 2014-2020, que en precio de 2018 fue de 1.026 mil millones de euros (o el 1,03% de la RNB) en créditos de pago. Sin embargo, conforme a cálculos del servicio de investigación del PE este incremento es relativo (véanse las Figuras 1 y 2). En primer lugar, se debe considerar que el Fondo Europeo de Desarrollo no está incluido en el cálculo del techo del gasto del MFP actual, pero sí en la propuesta de la CE para el MFP 2021-2027. Además, calculando con precios actuales e incluyendo la tasa de inflación, no se produce un aumento de los recursos tan destacado como la CE subraya en su propuesta del MFP 2021-2027.⁷ La comparación de la propuesta con el MFP actual se dificulta, además, por el diferente contexto. No se debe olvidar que el actual marco MFP, que se acordó en 2013, supuso por primera vez una reducción en términos reales a pesar de las crecientes competencias de la Unión y de las ambiciones enunciadas en el Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europa 2020. En este sentido, el MFP 2014-2020 demostró rápidamente que no era adecuado para satisfacer las necesidades reales y las ambiciones políticas. Además, una comparación debe tener en cuenta el impacto del *Brexit* más allá de las contribuciones y retornos británicos. Finalmente, los diversos cambios en las rúbricas y los programas propuestos –por ejemplo, el número de rúbricas– y las reformas propuestas en el cálculo de los beneficiarios dificultan una comparación.

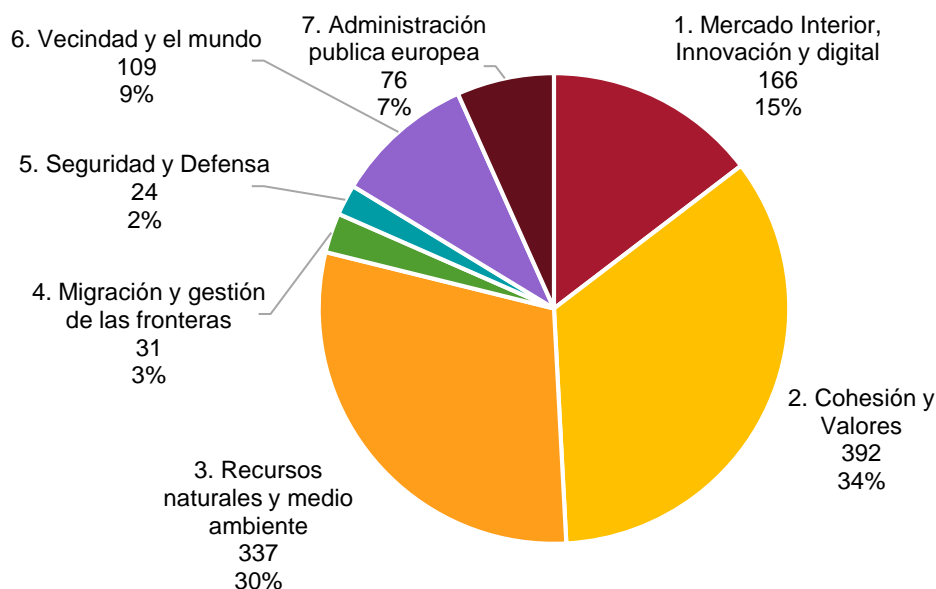
Figura 1. Distribución del gasto del MFP 2014-2020 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

⁷ Parlamento Europeo (2018), "Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal Initial comparison with the current MFF", [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)621864](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)621864).

Figura 2. Distribución del gasto de la propuesta del CE del MFP 2021-2027 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

En lo que se refiere a las rúbricas, según los cálculos de la CE, la PAC (a partir de 2021: Recursos naturales y medio ambiente) contará entre 2021 y 2027 con un presupuesto de 337 mil millones de euros, mientras que la Política de Cohesión (Cohesión y valores)⁸ tendrá una dotación de 331 mil millones de euros en precios de 2018. Esto representa, según el cálculo de la CE, un recorte del 5% y del 7% repetitivamente con referencia al MFP actual. No obstante, no todos los Estados miembros beneficiarios de estas políticas se ven afectados en la misma medida. En primer lugar, porque se propone una reorientación de las políticas. La mayor parte de las inversiones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁹ y del Fondo de Cohesión se destinarán a inversiones que generan empleo y crecimiento, especialmente para pequeñas y medianas empresas que apuesten por las tecnologías digitales, la innovación y la modernización industrial. También se centrará en el cambio hacia una economía circular con bajas emisiones de carbono y en la lucha contra el cambio climático. En lo que se refiere a la cohesión social, se propone fusionar el Fondo Social Europeo y la Iniciativa para el Empleo de los Jóvenes y otros programas, para crear el “Fondo Social Europeo Plus” (FSE+). Asimismo, se pretende reforzar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que ha sido implementado en España en el período financiero actual y que actúa para hacer frente a los retos y cambios del mercado laboral. Para el período 2021-2027, el FSE+ estaría dotado con 101 mil millones de euros y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización con 1,6 mil millones de euros.

⁸ Todas las propuestas legislativas relacionadas con la política de cohesión están disponibles en https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en.

⁹ “Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD)”.

En segundo lugar, se redefinen los criterios para determinar los beneficiarios, por ejemplo, de la Política de Cohesión. Aunque la Política de Cohesión seguirá centrada en la reducción de las desigualdades entre las regiones europeas, centrándose principalmente en el criterio del PIB *per cápita*, se van a incluir nuevos criterios que permitan valorar mejor los retos de las regiones europeas –por ejemplo, el desempleo juvenil, la formación, las consecuencias del cambio climático y la integración de los inmigrantes–. En relación al Fondo de Cohesión no se prevé un cambio y se mantiene la RNB inferior al 90% de la media de la UE como criterio para las inversiones.

La Comisión propone también una modernización de la PAC.¹⁰ Además de una simplificación –que es la propuesta estándar para cada reforma de la política–, se prevé una mayor flexibilidad para los Estados miembros en el diseño de los programas y a la hora de transferir –por ejemplo– recursos previstos para los pagos directos al desarrollo rural. La CE asume también una crítica recurrente de la Política y propone dar más prioridad al apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones y a los jóvenes agricultores para que implementen nuevos conocimientos e innovaciones en el ámbito agrícola. Se debe destacar también la interrelación entre la nueva PAC con la protección del medio ambiente: en este sentido, todos los pagos directos estarán condicionados al cumplimiento de unos requisitos en materia de medio ambiente y clima.

Con el ahorro en las políticas “tradicionales”, la CE propone, por un lado, incrementar la financiación de prioridades políticas urgentes, entre las que se incluye la investigación, la innovación y la economía digital. En estas rúbricas se pretende, por ejemplo, invertir 12 mil millones de euros en la transformación digital de la sociedad y economía europea, 30 mil millones al programa Erasmus+ y 100 mil millones (un 50% más) para los diferentes programas de I+D. Por otro lado, la UE pone el acento en las nuevas prioridades políticas que se reflejan en la separación de la rúbrica actual “Justicia y Asuntos de Interior” en dos: “Migración y control de Fronteras” y “Seguridad y Defensa”. El presupuesto para la primera nueva rúbrica se triplicaría y alcanzará los 33 mil millones de euros en comparación con los diferentes programas existentes en el MFP actual. Los fondos dedicados a la seguridad y defensa aumentarían un 40%.

En materia de Justicia, se pretende simplificar los programas existentes y crear un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores de la UE, uno de cuyos objetos será la protección y promoción de los derechos y valores de la UE, por ejemplo, mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

También el gasto en acción exterior se incrementará, siguiendo los cálculos de la CE, en un 26% hasta llegar a los 126 mil millones de euros durante un período de siete años. Los aumentos en recursos para las políticas urgentes y prioridades políticas nuevas son sin duda destacables, aunque las rúbricas parten de un nivel de recursos limitado.

¹⁰ Todas las propuestas legislativas relacionadas con la PAC están disponibles en https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en.

(cont.)

Uno de los aspectos novedosos de la propuesta de la Comisión Europea son dos nuevos instrumentos presupuestarios creados con los objetivos de apoyar/incentivar reformas en los Estados miembros y garantizar la estabilidad de la zona euro en futuras crisis. El programa de apoyo a reformas,¹¹ que parece ser un guiño al gobierno alemán, contará con un presupuesto de 25 mil millones de euros para incentivar reformas estructurales en los Estados miembros, en particular en el contexto del Semestre Europeo. Este instrumento, con características de una condicionalidad positiva, reforzará las herramientas de la Comisión para el seguimiento del cumplimiento de los programas nacionales de reformas nacionales, ya que será ella la que determine el tamaño del apoyo financiero. Además, se proporcionará apoyo específico a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en su transición hacia la adhesión a la UME.

El segundo instrumento, la Función Europea de Estabilización de las Inversiones,¹² parece integrar a modo muy modesto las preferencias del gobierno francés, servirá para mantener los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones asimétricas y contará con hasta 30 mil millones de euros. En concreto, se trataría de créditos sin intereses –y, en línea con Berlín, no de transferencias– que se ofrecen a países afectados por *shocks* asimétricos y para que puedan mantener la inversión pública. La financiación de este instrumento se cubriría con los beneficios que el Banco Central Europeo obtiene con la emisión de moneda, que ascienden a unos 8 mil millones de euros.

Como ya se ha mencionado anteriormente, un elemento novedoso es el vínculo entre la financiación de la UE y el Estado de Derecho, aunque por el momento parece ser un instrumento poco preciso. Según la propuesta de la Comisión, este mecanismo debe proteger el presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. La UE podría suspender, reducir o restringir el acceso a la financiación de la UE de manera proporcional a la naturaleza, gravedad y alcance de las deficiencias del Estado de Derecho.

También se fortalecen los otros instrumentos de condicionalidad. En este sentido, se propone reforzar el vínculo entre el presupuesto de la UE y el Semestre Europeo. En concreto, la Comisión pretende interrelacionar las recomendaciones anuales específicas para cada Estado miembro con indicaciones concretas para las inversiones procedentes del presupuesto de la UE.

En relación a la financiación, la propuesta contiene algunas innovaciones. El ejecutivo de la UE propone crear tres nuevas fuentes de ingresos para la UE. En particular, apuesta por una contribución nacional calculada sobre el volumen de residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro, así como un tipo de referencia del 3% aplicado a una nueva base imponible común del impuesto sobre

¹¹ “Brussels, 31.5.2018 COM(2018) 391 final”, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-programme-regulation_en.pdf.

¹² “Brussels, 31.5.2018 COM(2018) 387 final”, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf.

sociedades y sobre el 20% de los ingresos procedentes del sistema de comercio de derechos de emisión. Según los cálculos de Bruselas, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12% del total de los ingresos y aportarían hasta 22 mil millones de euros al año.

Una perspectiva desde España

Desde las negociaciones del MFP 2014-2020, la relación de España con el presupuesto de la UE es particularmente sensible, dado que el país se situó ya entonces entre la situación de mantener la posición de beneficiario neto o de convertirse en contribuyente neto. Antes del comienzo de la negociación parecía muy probable que España se convertiría en contribuyente neto; sin embargo, el resultado fue positivo principalmente por dos factores: (1) el efecto de la crisis redujo el PIB *per cápita* y España contribuyó menos al presupuesto de la UE que en el período 2007-2013; y (2) la aprobación de inversiones adicionales que no estaban previstas en las propuestas iniciales como reacción a las consecuencias de la crisis, especialmente en relación con la lucha contra el paro juvenil.

De cara al MFP 2021-2027 y con un crecimiento económico estable desde hace cuatro años, se vive un *déjà vu*, al que se debe añadir la dificultad de tener que posicionarse ante una reforma del presupuesto y/o una defensa de los objetivos tradicionales de las políticas redistributivas. Mientras los recortes en la PAC y la Política de Cohesión afectarán sin duda a España, el nuevo método de cálculo de los beneficiarios de la política es ventajoso para España, además de que la propuesta contiene programas de gasto en línea con las preferencias del gobierno español. España se beneficiaría especialmente del nuevo enfoque del MFP, como la migración y la gestión de las fronteras, la seguridad y la defensa o el cambio climático, los retos demográficos, las inversiones en pequeñas y medianas empresas, la tecnología digital y la educación. En este sentido, las futuras relaciones de España con el presupuesto de la UE dependerán del diseño concreto de las políticas redistributivas y, por supuesto, de la futura financiación del presupuesto. En una primera aproximación, España se posicionó, ya en febrero, al lado de los contribuyentes neto y principales socios, Francia y Alemania, y el presidente del Gobierno confirmó que España estaría abierta a poner más recursos para avanzar hacia una mayor integración europea.¹³

Sin duda, desde finales de los años 80, las inversiones financiadas por el presupuesto de la UE en España han tenido un elevado impacto macroeconómico a medio y largo plazo. La Política de Cohesión de la UE juega en esta historia de éxito un papel importante. El Gobierno de España no sólo determinó la introducción de esta política y contribuyó a sus sucesivas reformas, sino que también fue el país que más se benefició de ella. No obstante, desde el MFP 2007-2013 la participación de España en el total del gasto tradicional de esta política se ha rebajado de forma considerable. En las negociaciones del MFP 2014-2020 fue llamativo que España no participara en las primeras reuniones del grupo de los amigos de la cohesión, grupo que, bajo el liderazgo

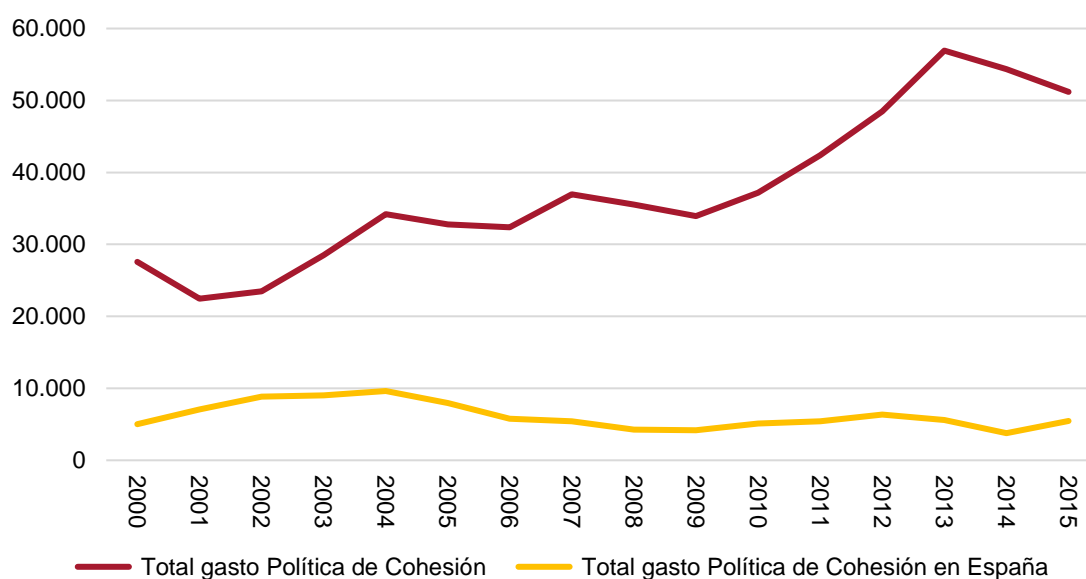
¹³ http://www.abc.es/internacional/abci-rajoy-defiende-espana-aporte-mas-presupuestos-201802232151_noticia.html.

de Polonia, rechazó los recortes en esta política y su reforma hacia un instrumento que podría actuar contra los efectos de la crisis económica. Aunque la mayoría de los países de Europa Central, como Polonia, Hungría y la República Checa, han crecido por encima del promedio europeo en los últimos años y han reducido la brecha de riqueza respecto a la media comunitaria, siguen demandando en la negociación del MFP 2021-2027 inversiones en los tradicionales objetivos de la Política de Cohesión.

No obstante, la propuesta de la CE ofrece una redefinición de la política muy favorable para España, enfocada en nuevas variables estructurales que obstaculizan el crecimiento potencial a largo plazo. En esta línea, la CE propone un Fondo Social Europeo reforzado y reestructurado¹⁴ que ascenderá a 100 mil millones de euros durante el período, lo que representa casi el 27% del gasto en cohesión. Según la propuesta de la CE, el FES proporcionará apoyo específico al empleo de los jóvenes, a la mejora y recualificación de los trabajadores, a la inclusión social y a la reducción de la pobreza, incluyendo un programa específico para la integración de inmigrantes. A pesar de los positivos datos económicos, España sigue teniendo una alta tasa de desempleo, especialmente entre jóvenes, y también los efectos del cambio del modelo económico, por ejemplo, en el sector de la automoción, pueden tener consecuencias importantes. En este sentido, y a pesar de los recortes previstos en la Política de Cohesión, se puede interpretar que la propuesta de la CE está en línea con la posición española. Aunque el PIB *per cápita* relativo seguirá siendo el criterio predominante para la asignación de fondos, también se tendrán en cuenta otros factores como el desempleo (especialmente el juvenil), el cambio climático y la acogida/integración de los inmigrantes. En concreto, el primer criterio de reparto seguirá siendo el PIB *per cápita* en un 80%, pero se incluirá también el paro juvenil y el nivel de educación, con un 15% del total, las emisiones de gases contaminantes (1%) y los flujos migratorios (3%). Además, como otra medida que favorecería a España se propone ampliar el rango de las regiones consideradas “en transición” del umbral del 75%-90% al umbral del 75%-100% de la media del PIB *per cápita* de la UE.

¹⁴ Para maximizar el impacto de la financiación en este ámbito, la Comisión propone poner en común los recursos del Fondo Social Europeo, la Iniciativa para el empleo de los jóvenes, el Fondo de ayuda europea a los más desfavorecidos, el programa de empleo e innovación social y el programa de salud en un solo instrumento global.

Figura 3. Gasto de la Política de Cohesión

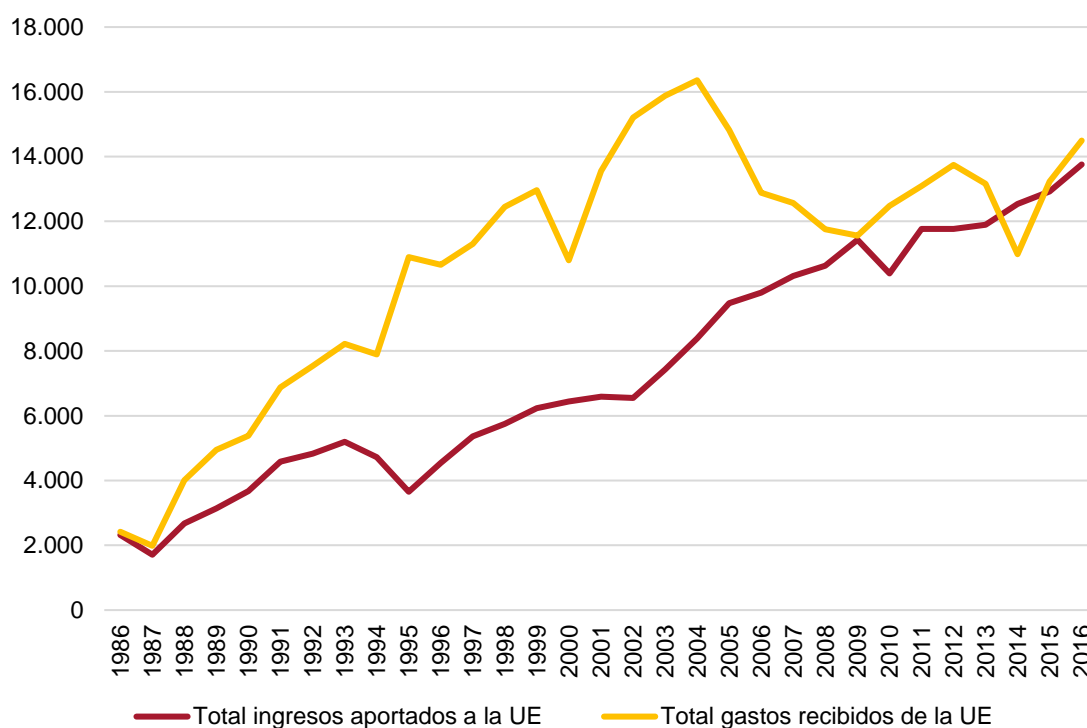


Fuente: elaboración propia.

Sólo por detrás de Francia, España es, en el periodo financiero actual y con retornos promedio de 6,4 mil millones de euros anuales, el segundo beneficiario más importante en cifras absolutas de la PAC. La PAC tiene tradicionalmente un valor muy especial para España, pues en la medida en la que los retornos de la Política de Cohesión se redujeron, la PAC asumió aún más relevancia. Históricamente y también en la actual negociación del MFP 2021-2027, existe relativa tranquilidad en el Gobierno español por contar con intereses similares a los del gobierno francés en esta materia. Las consecuencias de los recortes son significativas para España, al igual que para Francia, cuyo Gobierno ha considerado inaceptables dichos recortes en la PAC. No obstante, y considerando que la propuesta de la CE no incluye la idea de una cofinanciación de la política, como se demanda desde hace años, una las preferencias de España se ha cumplido. Independientemente de los intereses presupuestarios, según la posición del gobierno, la PAC es una de las pocas políticas comunes que no puede pasar a un esquema de cofinanciación ya que distorsionaría la igualdad de oportunidades entre los agricultores europeos y causaría importantes disrupciones. Aunque la PAC ha sido criticada, no cabe duda que es una política esencial para la recuperación económica, especialmente para incentivar las exportaciones agroalimentarias, y las ayudas directas representan una parte fundamental de los ingresos de los agricultores. En este sentido, el Gobierno pondrá su empeño en asegurar dotaciones adecuadas y suficientes para la PAC defendiendo la importancia de esta política para toda la UE. Sin embargo, España podría ser también en el futuro uno de los mayores receptores de una PAC reformada con prioridades en la protección del medioambiente, y de ayudas a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en el sector agrícola y programas para cuestiones relacionadas con el impacto del cambio climático y la desertización. Aunque el aumento de las cuotas de cofinanciación para desarrollo rural parece contraria a la perspectiva de la PAC articulada por la CE en su propuesta, se mantiene el enfoque en el desarrollo rural como instrumento para luchar contra la despoblación.

En cuanto a la redefinición de la rúbrica 1: Mercado Único, Innovación y Digital, se prevén inversiones en toda la UE en ámbitos como la investigación, las infraestructuras estratégicas, la tecnología digital y la educación. En primer lugar, se puede subrayar el refortalecimiento del mecanismo “Conectando Europa” que ofrece, según la propuesta de la CE, la posibilidad de financiar infraestructuras de transporte, energía, tecnologías de la información y la comunicación –prioridades también para el Gobierno español–. También el aumento en I+D, Horizonte Europa, es una noticia positiva para España, donde podría beneficiarse de forma directa e indirecta haciendo hincapié en la necesidad de crear las capacidades que permitan a medio plazo alcanzar criterios de excelencia. En este contexto, España podría favorecer las líneas presupuestarias específicas previstas en el “Programa del mercado único” para incrementar la competitividad de las pymes, que representan el 99% del tejido empresarial en España.

Figura 4. Evolución del saldo financiero España-UE (millones de euros)



Fuente: elaboración propia.

El balance financiero de España con el presupuesto se ha visto afectado por el incremento de la contribución al presupuesto de la UE. La aportación de España rondaba unos 4.000 millones de euros anuales durante el período 1989-1999, cifra que ascendió a un promedio de 8.000 millones de euros entre 2000 y 2006. La contribución de España al presupuesto de la UE se ha incrementado desde 10 mil millones de euros en 2007 a casi 14 mil millones en 2016. Siendo España uno de los principales países que financia el cheque británico, también las aportaciones a su financiación aumentaron de manera considerable. La eliminación del cheque y, siguiendo la propuesta de la CE, la eliminación de todos los mecanismos de corrección, beneficiaría a España más que al resto de los Estados miembros y contribuirá a que las contribuciones de cada Estado

miembro reflejen su posición económica real en la UE. También los nuevos recursos propuestos podrían beneficiar a España, no obstante, la opción de introducir nuevos recursos propios europeos debe ser valorada de manera cautelosa. Los nuevos recursos deben respetar el buen funcionamiento del mercado interior y garantizar el cumplimiento de los criterios de eficiencia.

Conclusiones

Según la propuesta de la CE, el MFP 2021-2027 moderno, transparente y flexible contribuirá a que la Unión se haga *big on big and small on small things*. Lejos de ser un presupuesto revolucionario, el punto de partida de las negociaciones es el pragmatismo que proporciona una base realista para un debate a escala de la UE. Sin embargo, no es lo suficientemente ambiciosa para abordar los retos de Europa y la propuesta es, en este sentido, una clara decepción tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación. En lugar de ofrecer una primera propuesta generosa, la Comisión se ha anticipado a las posiciones de los Estados miembros. La experiencia de anteriores negociaciones demuestra que el resultado final de las negociaciones del MFP siempre incluye una reducción de la propuesta inicial. Anticipando recortes no protege el aumento de las inversiones en las prioridades urgentes y nuevas.

El próximo MFP debe ofrecer a la Unión instrumentos ante la creciente demanda de los ciudadanos de soluciones europeas ante el desempleo juvenil, la pobreza persistente y la exclusión social, el fenómeno de la migración y los refugiados, el cambio climático y los desastres naturales, el deterioro medioambiental y la pérdida de biodiversidad, el terrorismo y la inestabilidad, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Para España, el nuevo cálculo de los beneficiarios y las reorientaciones de las políticas tradicionales, además del aumento de los recursos para los desafíos comunes, beneficiaría al país. El presupuesto de la UE orientado hacia retos comunes dificulta el análisis según la lógica de contribuyentes y beneficiarios, pero sin duda beneficia a la UE en su conjunto. No cabe duda de que el Gobierno español ya ha trabajado de forma intensiva para que la propuesta de la CE se adapte en gran parte a las preferencias españolas, no obstante, los próximos meses serán clave para determinar si España se convertirá en contribuyente neto o si su balance seguirá estando caracterizado por valores positivos.