

## La negociación del marco financiero plurianual de la UE 2014-2020: un balance entre necesidades y límites económico-políticos

*Mario Kölling*\*

**Tema:** La negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 tendrá una gran trascendencia para la próxima década en la UE.

**Resumen:** Tomando como referencia la publicación de la comunicación de la Comisión Europea sobre la revisión del presupuesto comunitario del día 19 de octubre 2010, en este ARI se presenta una primera agenda de una negociación con gran trascendencia para la próxima década en la UE: la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020. Además, se analizan las propuestas de la Comisión Europea como punto de partida para el futuro debate y las reacciones a esperar por parte de los otros actores de las negociaciones, los Estados miembros y el reforzado Parlamento Europeo. Finalmente, se ofrecen dos posibles perspectivas para el desarrollo de las negociaciones basándose en el contexto económico actual y la propia lógica de las negociaciones de las perspectivas financieras.

### **Análisis:**

#### *La agenda de la negociación*

El día 19 de octubre 2010 se publicó la comunicación de la Comisión Europea sobre la revisión del presupuesto,<sup>1</sup> un documento muy esperado ya que es una pieza clave en una negociación con gran trascendencia para la próxima década: la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020. Aunque la propuesta formal de la Comisión para el nuevo marco financiero a partir de 2014 no se publicará antes de junio de 2011, el documento presentado ofrece los ejes de la posición de la Comisión en un momento en el que los gobiernos de los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo (PE), las regiones europeas y los distintos grupos de interés se están posicionando.

La comunicación fue preparada durante un período muy largo y tiene su origen en la insatisfacción sobre la estructura y las bases del presupuesto comunitario expresado en el acuerdo sobre el marco financiero actual, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Entonces existía un amplio consenso sobre el hecho de que 20 años después de que se hubiera alcanzado el primer acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras, el sistema presupuestario de la UE necesitaba una reorientación para convertirse en un verdadero instrumento con el cual la UE podría afrontar sus desafíos sociales y económicos (el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza). Considerando

\* Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad

<sup>1</sup> COM(2010) 700 final – Provisional, “The EU Budget Review”, Estrasburgo, 19/X/2010.

---

este objetivo, la revisión del presupuesto fue definida por el presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso como “*a once in a generation opportunity*”.

En una primera fase, se abrió un proceso de debate público a nivel europeo sobre la revisión de todos los aspectos del gasto y de la financiación del presupuesto de la UE que quedó abierto hasta junio de 2008 y en el que participaron numerosas entidades de diferentes ámbitos y niveles con sus contribuciones (entre ellos el Real Instituto Elcano, RIE).<sup>2</sup> Como punto común, la gran mayoría de las contribuciones argumentaron que la brecha entre los objetivos políticos y económicos de la Unión y sus capacidades e instrumentos financieros sigue ampliándose, por lo que se demandaba una reforma decisiva del presupuesto. Sobre la orientación de esta reforma se percibieron posiciones divergentes y también parcialmente opuestas; sin embargo, se pudo detectar un consenso en cuanto a los principios fundamentales de la reforma, como la solidaridad, la equidad, el valor añadido europeo, la transparencia, la simplificación y una gestión eficiente.

Tras este amplio debate, la Comisión presentó ya en octubre de 2009 un primer borrador de sus conclusiones<sup>3</sup> que contenía algunas propuestas novedosas sobre la reforma del gasto comunitario, incluida una reducción significativa en el gasto de la Política Agrícola Común (PAC). Además, se preveía la concentración de la política de cohesión en regiones menos favorecidas y reducir el gasto en las regiones competitivas. La Comisión pidió también la eliminación de todos los mecanismos de corrección existentes y demandó un sólido recurso propio de la Unión.

No obstante, el documento fue retirado rápidamente tras la actitud de algunos miembros de la Comisión que se distanciaban de su contenido y la protesta de varios gobiernos de los Estados miembros que aludían a que no fueron consultados al respecto. Por otro lado, la ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda y la presentación de la nueva Comisión fueron las razones por las que el equipo de Barroso evitó el debate a finales del año pasado.

Pero el documento publicado no es la única clave en las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020. Durante las próximas semanas se espera una serie de comunicaciones que pueden intensificar el debate al respecto. En este sentido, la Comisión Europea publicará el 10 de noviembre un nuevo informe de cohesión y para el próximo 17 de noviembre se esperan las primeras propuestas sobre la reforma de la PAC. Mientras en el debate sobre la política de cohesión los defensores de la continuidad parecen ser una mayoría sobre los defensores del cambio –es decir, el *statu quo* no se modificará sustancialmente–, se han lanzado algunos detalles con respecto a la revisión de la PAC, que indican ciertos cambios importantes en cuanto a más concentración en la protección del medio ambiente, competitividad e innovación, sin especificar la repercusión de estos cambios en el presupuesto.

Pero también las otras rúbricas del presupuesto son objeto de debate y de una evaluación durante este año. Además, la Comisión ha comenzado a publicar comunicaciones sobre las “Iniciativas emblemáticas” que representan los ejes centrales

---

<sup>2</sup> SEC(2007) 1188 final, “Reforming the Budget, Changing Europe – A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review”, Bruselas, 12/IX/2007.

<sup>3</sup> Borrador de Com (2009), “The Latest Reform Agenda for a Global Europe (Reforming the Budget, Changing Europe)”, 6/X/2009,  
<http://www.euractiv.com/pdf/Draft%20document%20reforming%20the%20budget%20oct%202009.pdf>.

de la estrategia 2020 aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2010 y que tendrán repercusiones en las perspectivas financieras a partir de 2014.

Tras la presentación de las propuestas oficiales de la Comisión Europea sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 en junio de 2011, éstas serán debatidas en el Consejo de Ministros (ECOFIN) durante el segundo semestre de 2011, y posteriormente comenzarán las negociaciones en el Consejo Europeo que deberían finalizar en el segundo semestre de 2012. En la cuarta fase se desarrollan las negociaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo que deberían concluir con el acuerdo interinstitucional como muy tarde a finales de 2012.

#### *Breve introducción al modelo de las perspectivas financieras*

La UE es la única institución económica que dispone de una programación financiera plurianual y obligatoria, de carácter previo y con rango de ley: las perspectivas financieras (PPFF). Las PPFF establecen límites máximos de los recursos propios disponibles, las prioridades políticas y los objetivos presupuestarios para las diferentes categorías de gastos de la UE a lo largo de un período de varios años, con el fin de garantizar una evolución controlada de los gastos. La negociación de las PPFF tiene más importancia que el debate del presupuesto anual y es, según Serrano, la verdadera negociación presupuestaria de la UE.<sup>4</sup>

El sistema de las PPFF se establece a finales de los años 80 para mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario. El régimen financiero de la Comunidad se caracterizó durante este tiempo por un procedimiento presupuestario anual que provocó tensiones cada vez más profundas, desequilibrios presupuestarios y la inadaptación creciente de los recursos a las necesidades de la UE. La introducción del método de las PPFF en el proceso presupuestario en 1988, redujo considerablemente los conflictos anuales y se ha establecido como sistema de mejora del procedimiento presupuestario y de garantía del respeto de la disciplina presupuestaria.

Las PPFF no son un presupuesto plurianual, sino que el procedimiento presupuestario anual sigue siendo indispensable para fijar el importe efectivo del gasto dentro de los límites máximos y su distribución entre las diferentes líneas presupuestarias establecidas por las PPFF.

#### *La comunicación de la Comisión sobre la revisión del presupuesto comunitario: [“Lessons learnt for tomorrow’s budget”](#)*

En un primer balance de las propuestas se puede concluir que la comunicación parece a primera vista menos ambiciosa que la publicada el año anterior; no obstante, sus visiones sobre la PAC y la política de cohesión apuntan hacia profundas reformas. La Comisión reitera también su demanda de nuevos recursos propios y mantiene el debate sobre posibilidades adicionales de financiación de proyectos e iniciativas europeas.

Con respecto a las futuras políticas de gasto, según la comunicación de la Comisión, estas deberían concentrarse en los siguientes ejes prioritarios horizontales:

- Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con el objetivo de desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación, fomentar una economía de bajo

---

<sup>4</sup> Cristina Serrano Leal (2005), *El Presupuesto Comunitario: Problemas Presentes y Retos Futuros*, Dykinson, Madrid, p. 165.

nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva, y estimular una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social.

- En concreto, las prioridades del gasto se reenfocan desde la PAC y la política de cohesión hacia objetivos que tienen como fin dar impulsos horizontales a todos los sectores de la economía y a la lucha contra el cambio climático. Según la comunicación de la Comisión, la propia PAC debe evolucionar, por ejemplo, desde ayudas a ingresos a medidas para la protección del medio ambiente y el clima. También, la política de cohesión va a servir en el futuro más como instrumento para perseguir los ejes horizontales de la Estrategia 2020 que para reducir la brecha entre regiones ricas y pobres.
- Fortalecer la ciudadanía de la UE: según la comunicación, es importante estrechar la solidaridad entre los ciudadanos de la UE. Para ello, el fondo de solidaridad debería ser extensible a todo tipo de desastres que puedan afectar al territorio de la UE.
- Una Europa global, con el objetivo de promover la seguridad, prosperidad y solidaridad a nivel global, con el enfoque en la lucha contra la pobreza y la gestión de la migración, así como la colaboración con los vecinos de la UE. En este sentido se prevé aumentar la ayuda al desarrollo al 0,7% de la RNB comunitaria en 2015.
- Gasto administrativo: la Comisión se compromete a realizar un esfuerzo para congelar el gasto administrativo.

Con respecto a la financiación, la Comisión insiste en la necesidad de una discusión sobre los recursos propios; como posibles fuentes se propone: un impuesto al transporte aéreo, una tasa a las transacciones financieras, un impuesto europeo de energía, un impuesto europeo de renta de personas físicas o la asignación de fondos de los permisos previstos para la subasta de emisiones de CO<sub>2</sub>. La discusión sobre la financiación del presupuesto debe tratar la simplificación de las contribuciones de los Estados miembros, pero también debe de promover un debate sobre la posibilidad de aprovechar instrumentos fiscales para una gobernanza económica. Asimismo, la Comisión demanda más flexibilidad, en el sentido de que el nuevo marco financiero debería incluir un mecanismo que permita un ajuste del marco financiero a nivel anual para adaptar el presupuesto a la realidad económica.

#### *Las posiciones de los otros actores*

A pesar del espíritu reformista de los últimos años, son de esperar negociaciones muy tensas sobre las nuevas perspectivas financieras, los actores se están posicionando y la retórica suena incluso bélica. En principio se podrá apreciar una lucha entre los intentos de reforma de la Comisión y un enfoque de continuidad por parte de los gobiernos de los Estados miembros. Con respecto a esto último, esta preferencia se encuentra, según diferentes autores, inherente en la lógica del presupuesto comunitario. El presupuesto refleja los resultados de negociaciones, donde los Estados miembros se reconciliaron a través de compensaciones por pérdidas esperadas surgidas de los progresivos pasos en la integración europea. Estas compensaciones se inmovilizaron en la política presupuestaria de la UE y se convirtieron en *acquired rights* para algunos Estados miembros. Debido a los eventuales costes derivados del cambio de esta estructura presupuestaria, los gobiernos de los Estados miembros únicamente acordarían en las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 reformas que preserven esta estructura. Y algunas primeras declaraciones confirman esta lógica, el gobierno del Reino Unido reiteró con firmeza que no piensa debatir sobre su cheque. El gobierno alemán evitará cualquier aumento de la carga tributaria para sus ciudadanos y se puede esperar que Berlín siga concentrándose en demandas de austeridad y consolidación presupuestaria, a pesar de que es uno de los Estados que se beneficia tanto de la

política regional como de la PAC. Francia vigila muy de cerca los intentos de reformar la PAC y Polonia apela a la solidaridad europea en las futuras perspectivas financieras e insiste en mantener la política cohesión. Destaca la posición de España, que ha pasado por una evolución que le ha llevado de ser el mayor beneficiario neto en el período 2000-2006, a posible contribuyente neto para el período financiero a partir del año 2014, el gobierno español aboga por un *statu quo* en la PAC, y la consideración de mejores índices que el PIB para medir el progreso y bienestar de un país o región, como, por ejemplo, la tasa de empleo.

Pero en las actuales negociaciones se podrá apreciar también otro actor reforzado. El PE, que tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa posee más competencias en materia presupuestaria, ha manifestado su determinación de jugar un papel mucho más activo en la negociación de las perspectivas financieras 2014-2020 que en anteriores negociaciones. En junio de este año se creó la Comisión Especial sobre los Retos Políticos y los Recursos Presupuestarios para una Unión Europea Sostenible después de 2013 (SURE).<sup>5</sup> Esta comisión pretende trabajar estrechamente con los parlamentos nacionales y tiene previsto adelantarse con sus publicaciones a los “movimientos” de la Comisión, y presentar sus propias propuestas para las PPF 2014-2020 en mayo del año próximo. A principios de octubre el PE ha aprobado dos resoluciones en las que considera que las regiones con características geográficas específicas (por ejemplo, ultraperiféricas o fronterizas) y otras regiones que afrontan retos de desarrollo específicos deben seguir beneficiándose de disposiciones específicas en la política regional. Además, recalcan que el diseño actual de la política de cohesión, que permite asignar fondos en función de distintos objetivos como “convergencia”, “competitividad regional y empleo” o “cooperación territorial”, debe mantenerse.

Por otro, se han expresado con determinación a favor de un nuevo recurso comunitario el presidente del comité de presupuesto, Alain Lamassoure, y otros parlamentarios argumentando que un verdadero recurso propio de la UE podría reducir las contribuciones nacionales al presupuesto comunitario en un momento de gran dificultad de los presupuestos nacionales.

**Conclusión:** Un análisis de las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 debe considerar también el contexto de la reciente crisis financiera y económica, que tiene ya un efecto palpable en la financiación y el gasto del presupuesto comunitario. En lo que se refiere a la financiación, debido a la reducción del consumo se experimentó una menor recaudación del IVA y aranceles, aumentando las contribuciones calculadas en base a la RNB de los Estados miembros, una tendencia que contrasta con los intentos de los gobiernos nacionales de reducir su déficit y la demanda hacia una mayor independencia de la UE. Al mismo tiempo, se aprecia un aumento del peso de las transferencias desde Bruselas en el PIB de los Estados miembros, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas de la PAC y de la política de cohesión.

Basándose en ambas variables, el “espíritu” de reforma y el contexto de la crisis financiera y económica, pero considerando también la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y las nuevas responsabilidades financieras de la UE (por ejemplo, la protección del medio ambiente y la ayuda humanitaria), y las características específicas del presupuesto y el marco institucional de su negociación, la reflexión se puede centrar en base a dos escenarios: mientras en el primero se asume un resultado de las

---

<sup>5</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/organes/sure/sure\\_7leg\\_meetinglist.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sure/sure_7leg_meetinglist.htm).

negociaciones “revolucionario”, el otro considera más probable una evolución del presupuesto a partir de 2014 en la línea de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

En lo que se refiere al primero, se argumenta que el largo debate sobre la reforma del presupuesto y las experiencias de la crisis financiera y económica, aumentaron la presión para realizar importantes reformas, por lo que las instituciones comunitarias y los 27 países miembros podrían verse obligados a hacer de la necesidad virtud, aprovechando la crisis para redefinir las normas del juego. Una nueva estructura del presupuesto, como, por ejemplo, la co-financiación de la PAC y su reorientación hacia objetivos como la seguridad energética y la protección del clima, podría contribuir activamente a que la UE alcance tanto los objetivos de su estrategia sobre el cambio climático como los objetivos de la estrategia 2020 sin aumentar necesariamente su techo actual. Además, se puede asumir cierto consenso entre los gobiernos de los Estados miembros sobre el hecho de que con instrumentos financieros adecuados la Comisión hubiera podido reaccionar más rápidamente y de manera decisiva ante las turbulencias financieras a finales de 2008 – una intervención que hubiera, sin duda, reducido el coste de los daños que afrontan ahora los Estados miembros–. Considerando estas experiencias, se podría plantear una reestructuración de la financiación de la UE, donde un nuevo presupuesto europeo (por ejemplo, el impuesto europeo sobre las emisiones de dióxido de carbono) no sólo aportaría más independencia al PE y la CE, sino que además podría reducir las aportaciones de los Estados miembros.

Sin embargo y a pesar de estas expectativas, en el otro escenario no se espera una reforma profunda durante los próximos años, sino una evolución en la línea de las PPF 2007-2013. Se puede argumentar que las críticas al presupuesto tienen tantos años como el mismo presupuesto, ya que reflejan el debate de un bien limitado. Por otro lado, como ya se ha mencionado, el presupuesto comunitario tiene un valor simbólico que se extiende por encima de su valor financiero real, y sus políticas reflejan cálculos nacionales que no coinciden siempre con el valor añadido europeo. Ante este escenario, parece poco probable un aumento del presupuesto por encima del 1% de la RNB ni una reforma profunda del gasto comunitario. En este sentido, las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 van a concentrarse en la reorientación del presupuesto y el aumento de la eficacia del gasto, y las nuevas PPF continuarán probablemente en la línea de las actuales, donde se puede apreciar, aunque de forma tímida, una reducción de las tradicionales rúbricas del gasto, como la PAC, hacia una reorientación de la política estructural y de cohesión y un enfoque más marcado hacia la reorientación del gasto en objetivos de la estrategia 2020.

En resumen, se plantean dos interrogantes: (1) la crisis financiera y económica y el espíritu de reforma representan dos variables que determinan el comienzo de una nueva trayectoria en el desarrollo del presupuesto; o (2) si el nuevo marco financiero plurianual sigue indiferente a estas variables y se continúa con la trayectoria de los anteriores. Independientemente de la respuesta, se pueden pronosticar unos meses muy tensos con debates en los que los cálculos matemáticos sobre balances netos predominarán sobre el espíritu de unidad con el que los Estados miembros se comprometieron a alcanzar ambiciosos objetivos plasmados en la estrategia 2020.

*Mario Kölling*  
*Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad*