
Creando nuestro futuro: diseñando el Marco Financiero Plurianual de la UE posterior a 2020

Mario Kölling | Profesor ayudante doctor, UNED

Tema

Durante los próximos meses se intensificarán las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) posterior a 2020, el resultado no sólo determinará los recursos disponibles para la próxima década, sino que aclarará también la cuestión de si la UE es capaz de acordar por unanimidad instrumentos financieros eficaces para cumplir sus objetivos y afrontar nuevos desafíos.

Resumen

En mayo se espera la publicación de la propuesta de la Comisión Europea para el Marco Financiero Plurianual (MFP) posterior a 2020. Con ello comenzará la fase central de las negociaciones sobre la financiación y el diseño de las políticas redistributivas de la UE, como la PAC y la política de Cohesión; un tema central será también las consecuencias presupuestarias del Brexit. El debate se centra, por un lado, en el balance entre el nivel de recortes en las políticas actuales y el aumento de los recursos disponibles, y, por otro, en el balance entre la asignación de recursos entre los objetivos tradicionales de las políticas redistributivas y los objetivos resultados de los nuevos desafíos. El acuerdo indicará también si el MFP+ va a seguir en la trayectoria de los MFP anteriores de reformas incrementales, o si se deciden reformas mayores. Asimismo, en este ARI se reflexiona sobre el impacto de estas propuestas en las relaciones financieras de España con el presupuesto de la UE.

Análisis¹

En los últimos meses se han presentado diferentes propuestas esperanzadoras para una reforma de la UE y la zona euro. Se trata de debates esenciales para la UE que no sólo determinarán la velocidad de la integración, sino que afectarán también al marco institucional, en concreto al futuro equilibrio de poder entre las instituciones de la UE, la Comisión Europea (CE), el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo (PE). Un tema central son los instrumentos presupuestarios para conseguir los objetivos de la UE y para proteger a los Estados miembros y sus ciudadanos ante posibles futuras crisis y cómo cada una de las instituciones europeas participará en su diseño e implementación. En líneas generales, mientras el presidente francés, Emmanuel Macron, propone crear un presupuesto para la zona euro controlado por un ministro de Finanzas dentro del

¹ En este texto se resumen las intervenciones y el debate de la conferencia "Shaping our Future" que tuvo lugar los días 8 y 9 de enero en Bruselas. En la conferencia, organizada por el European Political Strategy Centre, representantes de la Comisión Europea, de los Estados miembros y del Parlamento Europeo y expertos académicos presentaron sus reflexiones y perspectivas en relación al diseño del MFP 2020+.

Eurogrupo que debería ofrecer un efecto estabilizador ante futuras crisis europeas, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, defiende instrumentos –por ejemplo, el Fondo Monetario Europeo basado en la estructura del Mecanismo Europeo de Estabilidad– que se integren en el presupuesto de la UE bajo el marco normativo de la UE y del control democrático por parte del PE. El presidente Macron considera el presupuesto de la zona euro como elemento central de sus propuestas de reforma y que para la CE el debate sobre un presupuesto de la zona euro es un debate del pasado. Mientras en el año 2011, 17 de los 27 Estados miembros habían adoptado el euro, hoy en día el euro es moneda oficial en 19 de 28 (27) Estados miembros, con la perspectiva de que algunos Estados miembros vayan adoptando el euro en los próximos años. En este sentido, para la CE el debate debe centrarse en facilitar el acceso a la zona euro a todos los Estados miembros de la UE, por ejemplo, a través de un instrumento de convergencia específico para los Estados miembros en vías de adoptar el euro, y no en crear estructuras paralelas.

Dentro de este contexto se desarrolla actualmente la prenegociación del Marco Financiero Plurianual posterior a 2020 (MFP 2020+). El resultado de las negociaciones no sólo determinará los recursos disponibles para la próxima década, sino que demostrara también si la UE es capaz de acordar el diseño de políticas redistributivas y sus instrumentos para cumplir sus objetivos y afrontar el creciente número de desafíos en un momento de gran desestabilidad externa y alta conflictividad interna.

Como ya se ha observado en los anteriores MFP, el presupuesto de la UE se está transformando lentamente desde un presupuesto utilizado como moneda de cambio para facilitar decisiones relacionadas con otras negociaciones, por ejemplo, relacionadas con la creación del mercado único, hacia un presupuesto basado en la lógica de que la UE tiene retos comunes y donde la actuación de la UE puede aportar un valor añadido. Este cambio en la lógica del presupuesto se ve reforzado por un creciente papel del PE, tanto en la negociación del presupuesto anual como, aunque de una forma limitada, en la negociación del MFP. Además, se puede detectar una mayor flexibilidad en las decisiones presupuestarias que permite a las instituciones de la UE reaccionar ante desafíos no previstos. Finalmente, como indicio de un cambio en la lógica del presupuesto, se puede añadir el incremento de las políticas donde se condiciona la transferencia de los recursos con el cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos de la UE. Este elemento no representa sólo un instrumento para obligar a los receptores a cumplir ciertas condiciones, sino que subraya que el presupuesto puede ser utilizado además de para financiar ciertas políticas, también para conseguir los objetivos de la UE. El debate actual nos permite deducir algunas conclusiones provisionales sobre si el MFP 2020+ va a seguir esta trayectoria de cambio de lógica o no.

Para preparar la negociación, durante los últimos meses la CE ha publicado diferentes informes y comunicaciones (véase M. Kölling, El impacto del *Brexit* para el presupuesto de la UE, ARI nº 53/2017, Real Instituto Elcano, 23/VI/2017) –por ejemplo, el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, el 7º Informe de cohesión o la comunicación de la CE sobre el futuro de la PAC– que han estimulado un vivo debate en torno a los resultados de las políticas redistributivas de la UE y las necesidades de reformas, así como sobre las necesidades presupuestarias de la UE y sobre cómo la

UE debe responder a los desafíos actuales y futuros. A nivel europeo existe un consenso según el cual la UE se enfrenta a importantes retos, no sólo internamente por las consecuencias presupuestarias del *Brexit*, sino que también se considera que la UE se encuentra en un contexto internacional poco estable con escasas alianzas seguras, donde el peso de la UE, en términos de competitividad y fortaleza económica y demográfica, está disminuyendo y donde cada vez más retos, como el cambio climático, no pueden ser solucionados por los Estados nacionales por sí solos.

Asimismo, existe un amplio consenso en la idea de que los costes políticos de no reformar la UE ante esta situación pueden ser inmensos. Considerando las experiencias de la actuación del presupuesto de la UE durante la crisis económica y ante retos desconocidos en el momento de la aprobación del MFP, como la crisis migratoria, se subraya ampliamente que se ha llegado a los límites posibles, tanto en lo que se refiere a su capacidad financiera como a su marco institucional, que no permiten una actuación más decidida, proactiva y flexible ante los diferentes desafíos.

Además, e independientemente de la demanda por parte de la CE y del PE, se percibe una disposición positiva por parte del gobierno francés y por parte de los partidos mayoritarios en Alemania a revivir el proyecto europeo con reformas de las políticas redistributivas y más transferencias financieras. También, uno de los Estados miembros más críticos con el presupuesto –el Reino Unido– no participará en las negociaciones. En este sentido –hasta el momento– no se ha constituido una coalición de los llamados contribuyentes netos que, como en anteriores negociaciones del MFP, demandaron una congelación del gasto de la UE.

Un elemento favorable para la negociación del MFP es, sin duda también, la situación económica. Hoy en día, aunque muchos Estados miembros siguen sufriendo las consecuencias de la crisis, la situación económica de la UE ha mejorado desde 2013. El MFP 2014-2020 se adoptó durante la mayor crisis financiera y económica a la que se enfrentaba la UE en toda su historia. Como consecuencia, y en línea con los recortes a nivel de los Estados miembros, el MFP actual fue un presupuesto de crisis. A pesar de esta situación económica favorable, existe también la conciencia entre los gobiernos de los Estados miembros sobre la baja productividad de las economías de la UE en comparación con otras zonas del mundo y sobre el rápido cambio del modelo económico –especialmente determinado por la digitalización– que afecta a todos los sectores de la economía, con importantes consecuencias para el mercado laboral.

A pesar de los indicios positivos –la conciencia sobre los retos comunes, de los límites del instrumento del MFP y de la positiva coyuntura económica y política en la UE– no es seguro que la negociación y el acuerdo final del MFP 2020+ representen un cambio “revolucionario” en la trayectoria del presupuesto.

Por un lado, esto se debe a las diferentes perspectivas sobre la prioridad de los objetivos y sobre cómo la UE debe responder a los actuales y nuevos retos. Por otro lado, existen dudas en lo que se refiere a la disposición de los Estados miembros a aceptar una reducción de sus beneficios nacionales del presupuesto de la UE y sobre su disposición a apoyar una reforma decidida del presupuesto fuera de la lógica de los balances netos.

Una razón para ello es la situación creada por el Brexit. Pese a que los optimistas consideran el Brexit como posible determinante para una reforma decidida, no cabe duda de que el agujero en el presupuesto, de entre 11.000-12.000 millones de euros anuales, va a determinar el debate y el margen de reforma de las políticas redistributivas. Independientemente de la perspectiva, la solución se encontrará en un acuerdo sobre el balance entre el nivel de recortes en las políticas actuales y el aumento de los recursos disponibles. Por parte de la CE, el comisario de Programación Financiera y Presupuestos, Günther Oettinger, avanzó que su propuesta puede moverse entre el 50% de ahorros presupuestarios, mientras que el 50% restante tendría que proceder de nuevos recursos.

Desde la posición de la CE, el elemento central para la fase actual de la negociación – y esto no es una cuestión menor ya que necesita una base sólida para sus propuestas del MFP 2020+ que se esperan para mayo– es la manera de cómo definir los objetivos que se quieren lograr con el presupuesto. La negociación es, en este sentido, una negociación política en la que se deben definir los objetivos e instrumentos de la UE para la futura década, por lo menos hasta 2027. Todo indica que, por norma general, el nuevo MFP tendrá siete años y no, como demanda el PE, cinco años, coincidiendo de esta forma con el período legislativo. Tras el acuerdo sobre los objetivos, siguiendo la perspectiva de la CE, el debate debe centrarse en el fondo y las ambiciones de las políticas y objetivos, y, solamente después, en la financiación. Las preguntas que se plantean son: ¿es el presupuesto realmente un instrumento que puede contribuir a la gestión de todos los retos?, ¿cuánto contribuyen las políticas actuales a estos retos?, ¿cuánto podrían contribuir políticas reformadas? y ¿qué nuevos instrumentos se requieren?

No obstante, para concretar el debate, el comisario de Programación Financiera y Presupuestos ya anunció un posible margen para el nivel del presupuesto del 1,1x del PIB de la UE. Este límite máximo se encuentra lejos del límite del presupuesto tal como ha demandado el presidente del PE, Antonio Tajani, pero puede ser considerada una propuesta ambiciosa, con importantes repercusiones para los Estados miembros.

Como en anteriores negociaciones del MFP, algunos Estados miembros consideran más importante la definición de los recursos disponibles para definir posteriormente los objetivos. Aunque por el momento no hay una posición conjunta de los llamados contribuyentes netos, todo parece indicar que Austria y Suecia podrían relevar al Reino Unido en su liderazgo demandando una imitación del presupuesto al 1% de la RNB.

Mientras que tradicionalmente –y no se descarta que la situación se vaya a repetir– las negociaciones de los MFP se centraron rápidamente en los balances netos de los Estados miembros, la CE está particularmente interesada en un debate sobre el MFP 2020+ que se centre en políticas que generen un valor añadido europeo y bienes públicos de dimensión europea que beneficiarían a todos los Estados miembros. Desde hace años existe un amplio debate sobre el valor añadido europeo, por ejemplo, proyectos que requieren una actuación a nivel europeo porque son demasiado grandes para que un Estado miembro pueda realizarlos, proyectos que generen efectos de sinergia por la colaboración de varios Estados miembros o proyectos que tienen una dimensión transfronteriza. A pesar de que se puede afirmar que existe un amplio apoyo

a favor de este enfoque, no existe un consenso claro sobre cómo concretar el concepto y cuántas políticas redistributivas actuales cumplirán realmente estos criterios.

Independientemente del debate sobre qué pasos deben de ser los primeros, se encuentran importantes divergencias en muchos otros temas entre la CE y los Estados miembros y entre éstos últimos. En primer lugar, en el análisis sobre la contribución de las políticas redistributivas actuales a los objetivos de la UE. Mientras la evaluación por parte del mundo académico es muy escéptica, la opinión de los Estados miembros es variada; la CE, por su parte, presenta resultados muy positivos, reconociendo también que todas las políticas deben de ser revisadas, modernizadas y simplificadas.

En un análisis de las preferencias en relación a las políticas concretas, se reflejan las líneas de conflicto. La CE subraya que la PAC ha contribuido desde los primeros momentos del proceso de integración a la seguridad y suficiencia alimentaria, y ha evolucionado de forma considerable en cada ronda de negociaciones. Aunque la CE defiende la PAC como política común y parece que no se debate una posible cofinanciación, la CE pretende dar más autonomía a los Estados miembros para elegir el cómo y dónde invertir los recursos de esta política. Considerando que la importancia de la PAC difiere para cada Estado miembro y que tiene muchos defensores entre ellos, también hay que destacar que existen críticos que, sobre todo, cuestionan el valor añadido de los pagos directos como elemento que distorsiona el sector y no contribuyen a un aumento de la productividad. No obstante, hay un acuerdo en cuanto a los desafíos, como el cambio climático y la despoblación, que tienen un impacto en el territorio y donde el trabajo de los agricultores genera importantes bienes públicos de dimensión europea, lo que debe ser apoyado e incentivado por parte de la UE. Resulta significativo que el Estado más beneficiado por esta política, Francia, demanda una reforma de la PAC.²

Por parte de la CE y también de muchos Estados miembros, a la política de Cohesión se le asigna un importante impacto en el ámbito territorial, económico y social de la UE. Al igual que sucede con la PAC, la política de Cohesión tiene su base en los tratados por lo que, conforme a los nuevos Estados miembros, debe seguir teniendo un papel destacado en el futuro tanto para incentivar el crecimiento económico como para facilitar la convergencia entre los Estados miembros. La política de Cohesión debe mantener también su función específica de recompensar a regiones de la UE que tengan desventajas por políticas de la UE, por ejemplo, acuerdos comerciales, que benefician a regiones más competitivas. La política de Cohesión, en este sentido, también debe ofrecer un marco que estimule el crecimiento en áreas que sin esta política no podrían enfrentarse a la competencia existente. Pero su ámbito de actuación podría abrirse a proyectos que favorezcan la competitividad, como la infraestructura digital, esencial en la era digital y prioridad también para la CE, o la infraestructura eléctrica, que mejore la interconexión entre Estados miembros para una mejor distribución de la energía sostenible. En relación a la cohesión social, también están en el debate los desafíos relacionados con la crisis de los refugiados, si podrían ser apoyados por esta política o si se requieren instrumentos especiales. En este contexto, se debe subrayar el papel

² "Initiative for Europe. a sovereign, united, democratic Europe speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic", París, 26/IX/2017.

del Fondo Social Europeo en la formación y adaptación del conocimiento de los trabajadores ante cambios del mercado laboral y/o la reducción del desempleo juvenil o la tasa de pobreza y exclusión social.

A pesar de esta posible ampliación del marco de actuación de las dos grandes políticas presupuestarias, y de que el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, manifestó su oposición a “recortes sangrantes”, desde la CE se prevé una reducción importante en la asignación financiera en la política de Cohesión y la PAC.

En lo que se refiere al futuro de las inversiones en investigación y desarrollo, existe un amplio consenso y las inversiones en I+D desde el presupuesto de la UE seguirán marcando la evolución del presupuesto. Programas relacionados con la educación, como Erasmus, y recursos para las universidades con un efecto en el crecimiento económico a medio y largo plazo, tendrán prioridad también en el futuro. Propuestas sobre un sistema universitario europeo confirman esta tendencia. Sin embargo, también en esta cuestión, los críticos se preguntan si se requiere realmente una actuación de la UE en estos campos.

Considerando los nuevos retos, varios Estados miembros piden un incremento de recursos para políticas relacionadas con la gestión de la migración. En este contexto, el debate se centra en reflexionar sobre si se requieren nuevos instrumentos o si las políticas actuales, por ejemplo, la política de Cohesión, serán suficientes. No obstante, no sólo es cuestión de gestionar la migración dentro de la UE, sino también el control de las fronteras externas de la UE para evitar la inmigración ilegal y programas en los países de origen, que son sin duda tareas con un alto valor añadido europeo que favorecen a la UE en su conjunto. Hoy en día existe una coalición de siete Estados del sur (Francia, Italia, España, Portugal, Grecia, Malta y Chipre) –bajo el liderazgo de Italia– que manifiestan su determinación en insistir en una mayor contribución por parte de la UE a la protección de las fronteras ante la inmigración ilegal.

Aunque por parte de los Estado miembros ya existen planes concretos para un fondo de defensa común en el contexto de la PESCO, en este campo la pregunta sobre cómo puede el presupuesto de la UE contribuir al mismo de forma directa o indirecta (por ejemplo, como en el MFP actual dentro del programa Horizonte 2020) es otra de las dudas, aunque no hay ninguna duda de que el MFP 2020 va a tener instrumentos que contribuyen a la seguridad de sus ciudadanos.

De creciente importancia en el nuevo MFP son los fondos específicos para situaciones de emergencia como, por ejemplo, el Fondo de Solidaridad de la UE, que se creó para intervenir en caso de catástrofes naturales graves, o el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la globalización.

Además, los instrumentos financieros tendrán un papel más destacado, tanto por la necesidad de implicar financiación privada en los proyectos, como por el éxito de los diferentes instrumentos ya implementados –especialmente el del Plan de Inversiones para la UE (o Plan Juncker)–, que pueden incluir desde préstamos directos, garantías o

capital riesgo, entre otros, y proceden del Banco Europeo de Inversiones o del Fondo Europeo de Inversiones.

Durante los últimos años se ha debatido mucho sobre una mayor condicionalidad en la asignación de los fondos, por ejemplo, con el cumplimiento del Estado de Derecho y de la recepción de los refugiados. En este sentido, también el presidente francés demandó que los Estados miembros establecieran un rango de tipos de impuesto de sociedades vinculante cuyo cumplimiento determinaría el acceso al Fondo de Cohesión Europeo. No obstante, en el debate actual, y por las dificultades jurídicas que podría generar, la condicionalidad se debate solamente en su forma *light*, en el contexto de “condicionalidad *ex ante*”. La interrelación entre las diferentes políticas de gasto y el semestre europeo, ha generado experiencias positivas en el sentido de que se ha incrementado la posibilidad de utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para exigir reformas estructurales en los Estados miembros. Con el fin de incrementar este impacto, de cara al MFP 2020+ se pretende mejorar la definición de los objetivos de las recomendaciones específicas en el contexto del Semestre Europeo y hacer un mejor uso de la reserva de eficacia. Pero no sólo se debate una condicionalidad negativa, sino también puede incluir recursos adicionales para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones y para apoyar reformas acordadas. Por otro lado, se considera que los fondos de Cohesión deben estar condicionados a que los Estados miembros no lleven a cabo políticas contrarias a los objetivos de las políticas de la UE. No obstante, las experiencias con la condicionalidad con las ayudas en la política de vecindad y preadhesión o en la política al desarrollo se reflejará en el futuro diseño de estas políticas.

Un debate intenso se desarrolla actualmente también en relación a los “cheques” nacionales. Alemania, los Países Bajos y Suecia temen un aumento desproporcional de sus contribuciones por la desaparición del “cheque británico”, porque se benefician de “descuentos” en su financiación. Por una parte, se considera que un sistema sin estos “cheques” aumentaría la transparencia y, además, que una reforma del sistema de recursos propios podría reducir la importancia de estos mecanismos. Por otro lado, se advierte que se debe mantener un sistema que evite contribuciones excesivas por parte de algunos Estados miembros.

En relación a la financiación, como en anteriores negociaciones, la CE no asume un papel muy proactivo en la reforma de la financiación, pero insiste en la necesidad de que los Estados miembros reflexionen sobre el sistema de recursos propios y posibles nuevos recursos. El grupo de alto nivel de recursos propios, bajo la dirección de Mario Monti, (véase Mario Kölling, “El futuro de las finanzas de la UE: el largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE más allá de 2020”, ARI nº 58/2017, Real Instituto Elcano, 10/VII/2017) ha presentado diferentes propuestas sobre posibles impuestos europeos. La CE ya ha anunciado que va a incorporar dos o tres nuevos recursos en su propuesta con la condición de que los impuestos europeos no sólo deben generar ingresos sino que también deben contribuir a las políticas –por ejemplo, un impuesto específico sobre la producción de plástico en el contexto de la protección del medio ambiente–. Al contrario que en negociaciones anteriores, parece que algunos Estados miembros están abiertos a propuestas de este tipo. En este contexto, se pueden mencionar las propuestas de Macron sobre impuestos europeos en el ámbito

digital o medioambiental, por ejemplo, un impuesto europeo sobre el carbono, o su demanda de un impuesto europeo sobre las transacciones financieras que, sin la resistencia del Reino Unido, podría tener un amplio respaldo entre los Estados miembros.

Los próximos pasos...

En su discurso sobre el estado de la Unión del 13 de septiembre de 2017, el presidente de la Comisión Europea expuso su hoja de ruta hacia la Cumbre Europea de mayo de 2019. En este sentido, la CE presentará ante el Consejo Europeo las primeras líneas de su plan en febrero. En marzo se prevé un documento sobre el MFP 2020+ por parte del PE. También la presidencia búlgara de la UE organizará en los próximos meses diferentes actos para debatir sobre las diferentes rúbricas del presupuesto. Finalmente, la propuesta sobre el MFP 2020+ de la CE se presentará en mayo y –según el plan optimista de la CE– se podrían terminar las negociaciones en mayo de 2019, antes de las elecciones al PE, para garantizar el presupuesto de las políticas a partir de 2021.

Unas reflexiones finales...

Sin duda nos encontramos en un momento crucial del proceso de la integración europea: las propuestas que se han presentado para una reforma de la UE y de la zona euro piden una mayor integración. Se trata de debates esenciales que determinarán la velocidad de la integración durante los próximos años. En este contexto, también el futuro MFP asume un papel especial, ya que determinará si la UE puede contar con instrumentos eficaces y recursos suficientes para cumplir sus objetivos y enfrentarse a sus nuevos retos. Analizando el debate actual, se constatan indicios según los cuales el MFP 2020+ va a seguir en la trayectoria de cambio hacia un presupuesto basado en la lógica de que la UE tiene objetivos comunes y que la actuación de la UE puede aportar un valor añadido. Evidentemente, la negociación del MFP no puede reforzar el papel del Parlamento en la toma de decisiones, pero la –poco probable– reducción del MFP a una duración de cinco años hubiera ayudado a sincronizarlo con la duración de un período legislativo, y con ello a una mayor politización del debate. Sin duda, se observará un aumento en la flexibilidad de las decisiones presupuestarias que permitirá a las instituciones de la UE no sólo reaccionar ante desafíos no previstos en el MFP, sino también a lograr un gasto más eficiente. Cabe esperar si se ampliarán los instrumentos para condicionar los recursos con el cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos de la UE, aunque las experiencias del MFP 2014-2020, por ejemplo, las relacionadas con la condicionalidad *ex ante* y las recomendaciones del semestre europeo, servirán para afinar el sistema. Finalmente, una decisión de reforma de los recursos propios, por ejemplo, la creación de un impuesto europeo, reduciría la dependencia de la UE de las contribuciones de los Estados miembros.

Las propuestas de la CE sobre los nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona euro en el marco de la UE, que se espera también en mayo, determinarán las funciones presupuestarias de la UE en los próximos años. Si finalmente estos instrumentos se incorporan al Derecho de la Unión, podemos concluir que se trataría de uno de los mayores pasos en la integración europea, con un cambio fundamental en las funciones presupuestarias de la UE sin que se requiera una reforma de los tratados.

Si nos preguntamos sobre el impacto que tienen estas propuestas de reforma para las relaciones financieras de España con la UE, se debe indicar en primer lugar la especial situación de España en este debate. La posición de España es –como en la negociación del MFP 2014-2020– compleja, en el sentido de que no se puede definir España ni como contribuyente neto ni como beneficiario neto. Las futuras relaciones de España con el presupuesto de la UE dependerán del diseño de las políticas redistributivas y del futuro balance entre los recortes en las políticas actuales y la futura financiación del presupuesto. Las previsibles reformas en la política de Cohesión afectarán a España menos que a los nuevos Estados miembros, que siguen teniendo grandes necesidades en infraestructuras tradicionales. España podría beneficiarse de una nueva actuación de la política de Cohesión –por ejemplo, en inversiones en una infraestructura digital y/o infraestructuras energéticas sostenibles– y/o una redefinición de la política de Cohesión con un enfoque en los nuevos desafíos –por ejemplo, la despoblación o migración–.

Por el contrario, en lo que se refiere a la PAC, las consecuencias para España de recortes significativos serían muy importantes, sobre todo si se reducen las ayudas directas, que representan una parte fundamental de los ingresos de los agricultores. No obstante, España sería también uno de los mayores receptores de una PAC reformada con prioridades en la protección del medioambiente, y de ayudas a la competitividad de Pymes en el sector agrícola. En este sentido, España puede apoyar y defender la PAC como política crucial para el desarrollo rural, especialmente como instrumento para luchar contra la despoblación y como política que garantiza no sólo la seguridad y suficiencia alimentaria en toda la UE sino también como política territorial que genera otros bienes públicos de dimensión europea.

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 efectos importantes. En este sentido, las iniciativas a favor de un mayor apoyo por parte de la UE a la formación y educación estarían en el interés de España. Además, España podría beneficiarse de forma directa e indirecta de un incremento en las inversiones europeas en I+D, que ayudarían a aumentar la excelencia. También se podrían recuperar demandas del gobierno español de las negociaciones anteriores de los MFP y hacer hincapié en la necesidad de crear las capacidades que permiten a medio plazo alcanzar criterios de excelencia. En este contexto, España podría favorecer las líneas presupuestarias específicas para incrementar la competitividad de las Pymes, que representan el 99% del tejido empresarial en España.

Conclusión

A pesar de la conciencia entre la mayoría de los Estados miembros, del PE y de la CE sobre los retos comunes, de los límites del instrumento del MFP y de la positiva coyuntura económica y política de la UE, las preguntas sobre cómo afrontar los desafíos y cuántos recursos son necesarios, pueden frenar las ambiciones. Asimismo, el *Brexit* va a determinar el debate y el margen de reforma de las políticas redistributivas. Tampoco debemos olvidar que el acuerdo final requiere unanimidad en el Consejo

Europeo, la aprobación por parte del PE y la ratificación por parte de los parlamentos nacionales.

Por otro lado, todas las negociaciones anteriores en torno a los MFP se desarrollaron en contextos muy especiales y, ante las esperanzas sobre mayores cambios en las políticas y la financiación del presupuesto, sólo quedaba la conclusión de que la evolución del MFP es incremental.