

AS NOVAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS DA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIÓNS E CONSECUENCIAS PARA GALICIA

MARTA ESPASA QUERALT¹
Universidade de Barcelona

Recibido: 27 de outubro 2008

Aceptado: 31 de outubro de 2008

Resumo: As perspectivas financeiras son o reflexo orzamentario dos obxectivos políticos da Unión Europea no medio prazo e, á súa vez, determinan grosso modo o reparto dos ingresos e dos gastos comunitarios por países.

O obxectivo deste artigo é mostrar, en primeiro lugar, as prioridades da Unión Europea fixadas nas Perspectivas financeiras para o período 2007-2013 e, en segundo lugar, estimar as posibles consecuencias para España e para Galicia.

A análise realizada mostra que na aprobación destas perspectivas primaron os intereses nacionais en detrimento dos comunitarios, xa que aínda que os obxectivos políticos fixados son moi ambiciosos, o seu reflexo orzamentario é extremadamente conservador e continuísta.

O resultado para España foi satisfactorio, posto que se conseguiu manter un saldo fiscal positivo, prorrogar o Fondo de Cohesión e reducir gradualmente as axudas ás comunidades que deixan de ser obxectivo 1. Ademais, conseguiuase introducir no debate o concepto de cohesión en materia de innovación tecnolóxica e a súa plasmación orzamentaria, e unha maior implicación comunitaria en materia de inmigración. Con todo, o éxito tanto para España como para Galicia das actuais perspectivas dependerá, en gran medida, das actuacións internas que se implementen para beneficiarse das novas oportunidades que brinda a nova realidade comunitaria.

Palabras clave: Perspectivas financeiras / Saldos fiscais / Política de cohesión / Distribución dos fondos europeos.

THE NEW EU'S FINANCIAL PERSPECTIVE: IMPLICATIONS FOR GALICIA

Abstract: The financial perspectives are the budgetary reflection of the European Union's political objectives in the medium term and, in turn, roughly determine the distribution of Community income and expenditure by country.

This article seeks, firstly, to establish the European Union's priorities, based on the financial perspectives for the 2007-13 period, and, secondly, to estimate their possible consequences for Spain and Galicia.

The study shows that national interests took priority over Community concerns in approving these perspectives; whilst the political objectives set are highly ambitious, their budgetary reflection is extremely conservative, offering merely more of the same.

Spain achieved a satisfactory outcome from this process, however with a continuing positive fiscal balance, the renewal of the Cohesion Fund and only a gradual reduction in aid to regions no longer eligible under Objective 1. Moreover, Spain was able to make technological innovation part of the cohesion debate, ensuring that this was reflected in the budget, as well as securing greater Community involvement in immigration issues. However, success for both Spain and Galicia with regard to the current perspectives will depend, to a large extent, on the internal measures taken to ensure that they benefit from the new opportunities presented by the new situation within the European Community.

Keywords: Financial perspectives / Fiscal flows / Cohesion policy / Distribution of European structural and cohesion funds.

¹ A autora agradece o financiamento do Ministerio de Educación e Ciencia (SEJ-2006-15212) e da Generalitat de Catalunya (SGR-2005-00285).

1. INTRODUCCIÓN

Sen dúbida, a entrada de España na Comunidade Económica Europea no ano 1986 supuxo un feito sen precedentes na historia contemporánea e marcou de maneira crucial o desenvolvemento económico que ao longo destes anos tivo España e as súas comunidades autónomas e, entre elas, Galicia.

As repercusións económicas producíronse tanto pola vía lexislativa, ao ter que adecuar a nosa regulación económica á normativa comunitaria, como pola vía orzamentaria, ao recibir un importante volume de recursos a través das diferentes políticas de gasto, especialmente da política agraria e da política de cohesión. É, precisamente, neste contexto orzamentario onde se inserta o presente artigo, ao pretender analizar as implicacións e as consecuencias que poden ter para Galicia as novas *Perspectivas financeiras*.

Como é ben coñecido, a adopción destas perspectivas non foi nada doada, xa que nelas conflúen dous importantes focos de intereses. Por un lado, son o reflexo dun determinado proxecto político que responde á pregunta de cara a onde ten que avanzar a Unión Europea e, por outro, determinan a grandes trazos o reparto dos fondos europeos entre os distintos Estados membros. Como pode observarse, trátase de dúas cuestións sumamente conflitivas onde as posicións dos distintos axentes implicados dificilmente coinciden.

Ademais, estas perspectivas enmárcanse nunha nova realidade comunitaria caracterizada, fundamentalmente, por dous feitos clave. Por un lado, a consolidación da Unión Europea ampliada a vinte e cinco Estados membros, que foron vinte e sete a partir do mes de xaneiro do ano 2007, países todos eles cun nivel de desenvolvemento económico moi por baixo da media comunitaria, o que comporta, á parte dun incremento da complexidade institucional, un empobrecemento do conxunto da Unión. Por outro lado, a Unión Europea está inmersa nun proceso de reforma económica interna que, de acordo coa Estratexia de Lisboa, ten como un dos seus principais obxectivos crear o espazo económico máis competitivo do mundo. Isto supón que a Unión Europea debe mellorar a súa competitividade relativa para xerar un crecemento económico suficiente que garanta o éxito da ampliación e que permita manter o actual estado do benestar. Así pois, é evidente que esta nova situación obrigaba a repensar e a reformular moitas das políticas comunitarias que se levaron a cabo ata o momento e a formular outras novas.

Neste contexto, o obxectivo deste artigo é analizar as prioridades da Unión Europea fixadas nas *Perspectivas financeiras para o período 2007-2013*, e estimar as posibles consecuencias para España en xeral e para Galicia en particular.

Para iso, o artigo comeza analizando brevemente o concepto, a orixe e a evolución das perspectivas financeiras, para así poder analizar con maior detalle as particularidades das actuais. Os seguintes apartados dedícanse a analizar as implicacións que en España e en Galicia pode ter este novo marco orzamentario e, finalmente, nun último apartado recóllense as principais conclusións.

2. AS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS: UN BO INVENTO

2.1. CONCEPTO, ORIXE E EVOLUCIÓN

As perspectivas financeiras son o marco financeiro plurianual de programación orzamentaria da Unión Europea, onde quedan reflectidas as súas prioridades políticas no medio prazo, e son froito dun Acordo interinstitucional entre o Parlamento, o Consello e a Comisión.

Xorden por primeira vez no ano 1988 no Acordo interinstitucional² sobre disciplina orzamentaria e mellora do procedemento orzamentario, con dous grandes propósitos: evitar as permanentes tensións políticas e institucionais que xeraba a aprobación anual do orzamento e garantir unha evolución harmoniosa e controlada das grandes partidas de gasto, evitando deste modo que a UE incorrese en déficits orzamentarios, o que supoñería incumprir os Tratados constituíntes.

As perspectivas financeiras preséntanse baixo a forma de táboa plurianual (xeralmente sete anos), cos gastos agrupados en grandes rúbricas ou categorías. As categorías de gasto constitúen bloques orzamentarios cerrados, dado que non se permite realizar transferencias de recursos (créditos en linguaxe orzamentaria) dunha categoría a outra. O importe indicado para cada ano e para cada categoría de gasto constitúe o límite máximo que se pode gastar en cada exercicio orzamentario. Deste modo, as perspectivas reforzan a disciplina orzamentaria ao establecer un dobre límite: o do total do gasto e o de cada unha das súas grandes categorías.

Dado que os ingresos comunitarios deben cubrir de maneira obrigatoria os gastos, nas perspectivas tamén se inclúe o límite máximo dos recursos propios en proporción á renda nacional bruta (RNB). Estes deben financiar a totalidade dos créditos de pagamento de cada ano máis unha marxe destinada a imprevistos que, como se pode comprobar na gráfica 1, cada vez vai sendo máis grande.

As primeiras perspectivas cubriron o período 1988-1992³ e tiveron como principal obxectivo garantir o desenvolvemento das políticas vinculadas á Acta Única Europea⁴ e, en particular, a política estrutural, á vez que pretendían controlar o crecemento do gasto agrícola. Estas perspectivas supuxeron un aumento moi importante do orzamento, como o demostra o feito de que o límite máximo dos recursos propios se fixara no 1,15% no ano 1988 e que se acordara que chegase a alcanzar o 1,20% no ano 1992.

O positivo balance destas primeiras perspectivas fixo que a Comisión propuxese a renovación desas perspectivas e do Acordo interinstitucional para o período 1993-1999⁵. Estas perspectivas deberían servir de apoio á implementación do Tra-

² DO L 185, de 15/07/88.

³ DO L 185, de 15/07/88.

⁴ DO L 169, de 29/06/87.

⁵ COM (1992) 2000 final, de 11/02/92.

tado de Maastricht priorizando tres obxectivos: a cohesión económica e social, as iniciativas exteriores e o reforzo da competitividade da industria europea mediante a investigación e a creación de redes transeuropeas. Isto traducíuse, de novo, nunha contención do gasto agrícola e nun impulso ao gasto estrutural, á vez que aumentaba progresivamente o orzamento ao incrementar o límite máximo dos recursos propios do 1,20% ao 1,27% ao longo do período.

No mes de decembro do ano 1995, o Consello Europeo decidiu iniciar unha reflexión para o período posterior ao ano 1999 e invitou á Comisión a presentar unha comunicación sobre o futuro marco financeiro tendo en conta as posibles ampliacións cara aos países do leste. A Comisión, en resposta a este mandato, presentou no mes de xullo do ano 1999 a comunicación *Axenda 2000: por unha Unión máis forte e máis ampla*⁶, onde figuran as *Perspectivas financeiras para o período 2000-2006*.

Os dous grandes obxectivos da Axenda 2000 eran o fortalecemento da Unión e a súa ampliación cara aos países do leste, e o principal reto que se formulaba era facelos compatibles. Neste sentido, a Axenda 2000 deixaba claro que a ampliación implicaría uns custos adicionais substanciais para os quince países membros, aínda que non se vía a necesidade de ampliar a dimensión do orzamento comunitario. A concreción deste custo materializouse nas *Perspectivas financeiras para o período 2000-2006*. O trazo distintivo destas foi a conxelación do gasto comunitario, que se traduciu no mantemento do gasto agrícola e estrutural aos niveis do ano 1999. Pero, neste último caso, propuxéronse tres reorientacións co obxectivo de incrementar a eficiencia dos fondos estruturais: concentración temática das intervencións, concentración xeográfica e simplificación das normas de xestión.

A Axenda 2000 estivo sometida a grandes críticas. Atribuíuselle unha falta de ideas sobre o futuro de Europa e, a diferenza das anteriores perspectivas, estas resultaban ser altamente conservadoras e pouco ambiciosas, como o demostraba o feito de que se continuou coa mesma estrutura, co mesmo contido e coa mesma mecánica das categorías de gasto establecidas nas anteriores perspectivas. Outro exemplo da extremada prudencia con que se formularon estas perspectivas é o mantemento das necesidades de gasto para o futuro, o que se traduciu na conxelación do teito máximo dos recursos propios no 1,27% do PNB para todo o período (Colom, 1999).

Se a proposta da Comisión non estivo exenta de críticas, a negociación desta comunicación no si do Consello resultou ser pouco gratificante para o desenvolvemento da futura Unión Europea, xa que non houbo por parte dos Estados membros unha clara vontade europeísta senón que cada país foi defender os seus propios intereses, polo que o resultado foi moi pouco innovador.

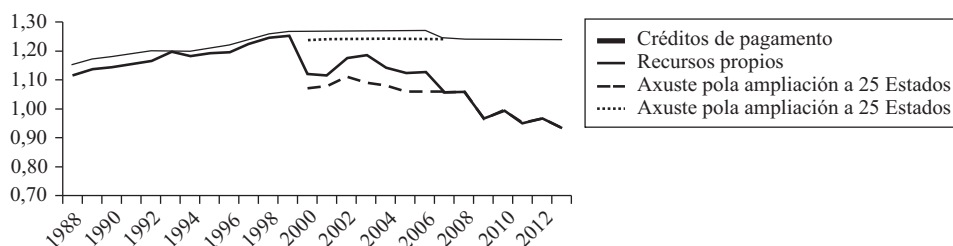
O Acordo interinstitucional sobre as *Perspectivas financeiras para o período 2000-2006* logrouse, finalmente, no mes de maio do ano 1999⁷. Coa ampliación a

⁶ COM (1997) 2000 final, de 15/07/97.

⁷ DO C 172, de 18/06/99.

dez novos países no mes de maio do ano 2004, as perspectivas financeiras tiveron que axustarse. Destaca o feito de que o axuste supuxo unha redución do límite dos recursos propios do 1,27% da RNB ao 1,24% ao longo de todo o período, e tamén unha redución dos créditos de pagamentos anuais en relación coas perspectivas aprobadas pola UE-15 (gráfica 1).

Gráfica 1.- Evolución das perspectivas financeiras (límites establecidos en relación coa RNB)



FONTE: Elaboración propia.

2.2. AS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS PARA O PERÍODO 2007-2013

2.2.1. A proposta da Comisión: progresista no político, conservadora no financeiro

A caducidade das perspectivas financeiras obriga a iniciar un novo proceso de aprobación cada sete anos. Neste sentido, a Comisión aprobou no mes de febreiro do ano 2004 a Comunicación *Construír o noso futuro común. Retos políticos e medios orzamentarios da Unión ampliada (2007-2013)*⁸, que contiña os obxectivos políticos e a primeira proposta de *Perspectivas financeiras da Unión Europea para o período 2007-2013*, documento que foi a base de negociación dos Estados membros no si do Consello.

A Comisión estableceu tres grandes obxectivos da Unión Europea para os próximos anos: o desenvolvemento sostible, dotar de pleno contido a cidadanía europea e o reforzo da UE como socio a escala mundial.

A Comisión considerou, como primeira gran prioridade, que o mercado interior se completase de forma que se convertese nun instrumento capaz de lograr un obxectivo de carácter máis xeral –o *desenvolvemento sostible*–, mobilizando para esta finalidade as políticas económicas, sociais e ambientais. Esta prioridade inclúe a competitividade, a cohesión económica e social, a xestión sostible e a protección dos recursos naturais.

Para chegar aos obxectivos fixados no Consello Europeo de Lisboa requírese unha transformación da Unión Europea nunha economía dinámica baseada no co-

⁸ COM (2004) 101 final, de 10/02/2004.

ñecemento, cun crecemento económico sostible e cunha maior cohesión social. Neste sentido, a competitividade é un punto clave como factor de crecemento e de xeración de ocupación. Agora ben, cómpre ter presente que fixar como principal obxectivo o crecemento económico supón reorientar as políticas e os orzamentos tanto nacionais coma comunitarios.

Para favorecer a competitividade, a Comisión propuxo as seguintes medidas: promover a competitividade das empresas; consolidar os esforzos en materia de investigación e desenvolvemento tecnolóxico e converter Europa nun centro de excelencia; conectar Europa a través de redes transeuropeas como catalizador para a circulación sostible de mercadorías, persoas e enerxía; mellorar a calidade da educación e da formación; e, finalmente, unha axenda de política social: axudar á sociedade europea a anticipar e xestionar o cambio.

Ademais da competitividade, a Comunicación incide nunha maior *cohesión económica e social*. A ampliación formula un reto sen precedentes para a cohesión interna da Unión, polo que é totalmente necesaria unha reforma das políticas para responder mellor aos novos desafíos. Neste ámbito, a Comisión previu un marco con tres grandes obxectivos:

- *Converxencia*: centrada nos Estados membros e nas rexións menos desenvolvidas da UE ampliada. Inclúe aquelas rexións que aínda non completaron o proceso de converxencia, pero que xa no poderían optar ás axudas porque o seu nivel de renda *per cápita* se incrementou en termos relativos na UE ampliada.
- *Competitividade rexional e ocupación*: centrada en todos os outros Estados membros e rexións que non son elixibles para o criterio de converxencia. As accións deberán centrarse nun número limitado de prioridades estratéxicas que poidan proporcionar un valor engadido e ter un efecto multiplicador sobre as políticas nacionais ou rexionais.
- *Cooperación territorial europea* en forma de programas transfronteirizos e transnacionais: céntrase en problemas específicos en zonas fronteirizas.

Finalmente, a *xestión sostible e a protección dos recursos naturais* tamén se considerou un elemento clave na consecución dun desenvolvemento sostible. Este punto engloba as políticas agrícolas, as políticas pesqueiras e a política ambiental, todos eles elementos moi importantes no mercado único ampliado da UE.

Como segundo grande obxectivo, a Comisión pretendía *dotar de pleno contido a cidadanía europea*. Na proposta de *Perspectivas financeiras 2007-2013*, o concepto político de cidadanía europea vértase en torno á construción dun espazo de liberdade, xustiza, seguridade e acceso aos bens públicos básicos. Neste ámbito, a Comisión propuxo fomentar o diálogo e o intercambio entre cidadáns dos Estados membros e promover unha identidade europea común.

A terceira e última prioridade foi o *reforzo do papel da UE como socio a escala mundial*. A UE ampliada logrou un peso demográfico e económico como para desempeñar un papel clave nas decisións políticas a nivel internacional.

Estes ambiciosos obxectivos políticos chocaron, porén, coa súa plasmación orzamentaria. A Comisión propuxo un marco financeiro para o período 2007-2013 en esencia continuísta. De feito, a Comisión ante as previsibles modificacións do Consello ou mesmo o posible rexeitamento da proposta, preferiu presentar unhas perspectivas conservadoras, nada rupturistas nin innovadoras senón que alteraran minimamente o *status quo* dos Estados membros e que tiveran a virtude de que puideran ser aprobadas polos vinte e cinco Estados membros.

O novo marco financeiro proposto pola Comisión para os anos 2007-2013 presenta tres trazos significativos:

- 1) *Mantemento do nivel de gasto* en torno ao 1,15% da RNB comunitaria. Aínda que está por riba do límite máximo do 1% da RNB que formularan os principais países contribuíntes netos ao orzamento, parece unha contía insuficiente para afrontar con éxito os importantes retos de futuro que formulaba a Comisión. De feito, o límite dos recursos propios mantense no 1,24% da RNB (gráfica 1). Sen entrar a valorar como debería ser o nivel óptimo do gasto comunitario, si parece oportuno remarcar que este nivel tan baixo non encaixa demasiado ben coa media observada do gasto público dos Estados membros (situada arredor do 45% do PIB), o que suxire que se está ante un caso extremo de aplicación do principio de subsidiariedade, susceptible, polo tanto, dalgunha corrección.
- 2) *Escasa alteración da estrutura do gasto*, na medida en que a única variación que hai que destacar é a perda de peso do gasto agrícola a favor das políticas de crecemento e ocupación. Pero aínda así, as dúas grandes partidas do orzamento europeo continúan sendo as axudas directas aos agricultores (un sector claramente non competitivo na Unión Europea), que supoñerán no ano 2013, segundo a proposta da Comisión, un 27% do gasto total, e as políticas estruturais e de cohesión que continuarán representando o 32% do orzamento malia que, como recoñece a propia Comisión, a entrada dos dez novos países (máis Romanía e Bulgaria a partir do ano 2007) supón un aumento importante das demandas e das necesidades das políticas de solidariedade. O resto do orzamento, segundo a proposta da Comisión, debería dedicarse a fomentar o crecemento, a ocupación e a innovación de acordo coa Axenda de Lisboa (un 16%), a apoiar os medios rural e pesqueiro (un 9%), a manter a presenza da UE no mundo (un 10%), ás políticas de cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza (un 2%) e a sufragar os gastos administrativos (un 2%).
- 3) *Mantemento da estrutura de ingresos*, baseada fundamentalmente nas achegas polo IVE e sobre todo nas achegas en función da RNB (denominado “cuarto recurso”) que realizan os Estados membros. De feito, a proposta da Comisión reforza a “nacionalización” do orzamento comunitario ao abrir a porta á introdución dun mecanismo xeneralizado de corrección que permita reducir os desequilibrios netos excesivos e tratar de forma equitativa aos Estados membros que teñen a mesma capacidade para contribuír ao orzamento da Unión.

Así pois, trátase dunha formulación altamente continuísta onde pesou máis a vertente do reparto dos fondos europeos entre os diferentes Estados membros cá visión política de futuro da Unión Europea. É dicir, os intereses dos Estados en detrimento dos da Unión⁹.

2.2.2. O Acordo interinstitucional: máis recortes financeiros

A proposta da Comisión estivo sumamente debatida no si do Consello europeo, e non foi ata o 17 de decembro de 2005 cando o Consello a aprobou cunha serie de modificacións. Como xa é tradición, o predominio dos intereses nacionais provocou un recorte importante da proposta da Comisión, tanto en relación coa contía total do orzamento como coa súa distribución entre as diferentes rúbricas.

Os Estados membros, que son quen deciden o ritmo e a magnitude do desenvolvemento do proxecto europeo, priorizaron moito máis o mantemento da súa situación financeira respecto do orzamento comunitario que non un afondamento no proxecto europeo. Así, os Estados contribuíntes netos defendían unha redución do orzamento de forma que este se situara en torno ao 1% do PIB comunitario; o Reino Unido tiña como obxectivo conservar inalterado o “cheque británico”, para Francia o gasto agrícola debía manterse, España defendía un proceso de redución gradual dos fondos estruturais e de cohesión, os novos Estados membros consideraban imprescindible manter o peso do gasto en política de cohesión, etcétera.

Os cambios introducidos polo Consello supoñen limitar o total do orzamento ao 1,045% da RNB, é dicir, un 16% menos do que se establecía na proposta da Comisión, en resposta aos intereses dos países contribuíntes netos. Obviamente, se xa se consideraba excesivamente baixo o límite proposto pola Comisión para poder facerlles fronte aos novos retos, o finalmente aprobado polo Consello resulta ser altamente cuestionable. Con respecto ao peso relativo das diferentes categorías de gasto, o Consello aprobou reducir o gasto asociado ao crecemento sostible un 20,5%, especialmente no referente ás políticas de competitividade que foron reducidas nun 45,7%, mentres que para as relativas á cohesión a redución foi do 10,8%. O gasto agrícola, en cambio, só foi reducido nun 2,6%. Pola contra, os créditos das rúbricas de gasto asociadas aos outros dous grandes obxectivos –cidadanía europea e a UE como socio mundial– foron recortados nun 44,5% en nun 47,7%, respectivamente. Finalmente, os recursos destinados a gastos de administración foron os únicos que o Consello aumentou, e fíxoo nun 75,8% (cadro 1).

A aprobación final das perspectivas por parte do Parlamento deu lugar ao Acordo interinstitucional, asinado o 17 de maio de 2006 por parte do Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión sobre as *Perspectivas financeiras para o período 2007-2013*¹⁰. Cómpre sinalar que as modificacións incorporadas polo Parlamento

⁹ Para unha análise máis polo miúdo, véxase Nadal *et al.* (2005).

¹⁰ DO C139/01, de 14/06/06.

son moito máis reducidas, tal e como se pode comprobar no cadro 1, onde se mostran os créditos aprobados nas diferentes fases do proceso negociador. En concreto, o Parlamento conseguiu incrementar o peso do orzamento comunitario ata o 1,048% da RNB, o gasto derivado do concepto de cidadanía europea nun 5% e o vinculado á competitividade nun 2,7%. O resto de partidas variaron menos dun 1%.

Cadro 1.- Perspectivas financeiras 2007-2013

CRÉDITOS APROBADOS NO PROCESO NEGOCIADOR (en millóns de euros a prezos do ano 2004)								
Créditos de compromiso	Proposta		Aprobación		Acordo interinstitucional		Variacións introducidas polo	
	Comisión	% s/total	Consello	% s/total		% s/total	Consello	Parlamento
1. Crecemento sostible	477.665	46,6	379.739	44,0	382.139	44,2	-20,5	0,6
1a. Competitividade para o crecemento e a ocupación	132.755	13,0	72.120	8,4	74.098	8,6	-45,7	2,7
1b. Cohesión para o crecemento e a ocupación	344.910	33,6	307.619	35,7	308.041	35,6	-10,8	0,1
2. Conservación e xestión dos recursos naturais	404.655	39,5	371.245	43,0	371.344	43,0	-8,3	0,0
Inclúe pagamentos directos e gastos relacionados co mercado	301.074	29,4	293.105	34,0	293.105	33,9	-2,6	0,0
3. Cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza	18.505	1,8	10.270	1,2	10.770	1,2	-44,5	4,9
3a. Liberdade, seguridade e xustiza	0	0,0	6.630	0,8	6.630	0,8		
3b. Cidadanía	0	0,0	3.640	0,4	4.140	0,5		
4. A UE como socio global	95.590	9,3	50.010	5,8	49.463	5,7	-47,7	1,1
5. Administración	28.620	2,8	50.300	5,8	49.800	5,8	75,8	1,0
Compensacións (b)	0	0,0	800	0,1	800	0,1		
Total créditos de compromiso	1.025.035	100,0	862.364	100,0	864.316		-15,9	0,2
Créditos de compromiso en % da RNB	1,242		1,045		1,048		-15,9	0,3
Total créditos de pagamento	928.700		819.380		820.780		-11,8	0,2
Créditos de pagamento en % da RNB	1,14		0,99		1,00		-13,2	1,0
Marxe dispoñible	0,10		0,25		0,24		150,0	4,0
Teito para os recursos propios en % da RNB	1,24		1,24		1,24		0,0	0,0

FONTES: Elaboración propia a partir de COM (2004) 101 final e DOUE (2006) C 139/01.

Así pois, as perspectivas financeiras finalmente aprobadas para o período 2007-2013 sitúan o nivel de gasto comunitario en 864.316 millóns de euros, en valores do ano 2004, cifra que supón o 1,048% da RNB da Unión Europea. Dous terzos deste gasto destinaranse, practicamente por metades, á política agraria e á estrutural. En concreto, os créditos asignados ao gasto estrutural e de cohesión ascenden a 308.041 millóns de euros, cifra que supón o 35,6% do total, e os destinados á política agraria prevese que se sitúen en 293.105 millóns, o que representa o 33,9% do total dos gastos. Por orde de importancia seguen as accións destinadas ao desenvolvemento rural e pesqueiro, que se previron en 78.229 millóns de euros (o 9,0%

do total), as derivadas das actuacións a favor da competitividade para o crecemento e a ocupación –onde se inclúen os gastos que sufragan a política de investigación e desenvolvemento, as redes transeuropeas, a educación e a formación, a competitividade das empresas e unha axenda de política social– cun total de 74.098 millóns (o 8,6%), os gastos administrativos con 49.800 millóns (o 5,8%), as vinculadas a asuntos exteriores con 49.463 millóns (o 5,7%) e, finalmente, sitúanse os gastos destinados ao obxectivo de cidadanía, liberdade, seguridade e xustiza cun total de 10.770 millóns de euros (o 1,2%).

Tal e como pode observarse, trátase dunhas perspectivas financeiras moi conservadoras e pouco ambiciosas, froito dun pacto imprescindible logo do golpe político que supuxeron dous resultados negativos dos referendos constitucionais en Francia e en Holanda, e que teñen a virtude de non paralizar o proxecto comunitario pero tampouco de reforzalo.

En sentido positivo, cómpre mencionar que nestas perspectivas se introduciron por primeira vez no debate algúns aspectos que nun futuro serán determinantes tanto pola mellora da competitividade como polo papel que debe ter a UE no ámbito exterior. En concreto, é preciso destacar o feito de que, por primeira vez, se incorporou á negociación da acción política europea un novo concepto: o da cohesión en materia de innovación tecnolóxica. Tamén se valora en sentido positivo o impulso dado á política europea de inmigración, que contempla, entre outras cousas, accións e proxectos nos países de orixe e tránsito.

Outro aspecto positivo que hai que destacar é a reforma agrícola que se está levando a cabo desde o ano 2002 posto que, aínda que non entra na negociación das perspectivas, o peso do gasto asociado a esta política fai que sexa necesario realizar unha breve valoración. O obxectivo da actual reforma é reducir de maneira progresiva as intervencións nos mercados agrícolas pola vía dos prezos e reforzar o papel social da política agraria común (PAC) pola vía do incremento das axudas directas aos agricultores (desagregadas da produción) e do aumento dos fondos destinados ao desenvolvemento rural. Trátase dun importante paso cara a un modelo de agricultura máis compatible coa política de desenvolvemento sostible da UE, máis coherente cos compromisos da UE no marco da Organización Mundial do Comercio e coa súa propia política ambiental. Obviamente, estas transformacións terán un reflexo importante no reparto dos fondos europeos de garantía e desenvolvemento agrario (Massot, 2005).

2.3. O INFORME SAPIR: O QUE PUIDO TER SIDO E NON FOI

Como mostra de que as perspectivas financeiras poderían ter sido substancialmente diferentes ás actuais, no cadro 2 especificase a proposta realizada por un grupo de expertos (fundamentalmente académicos) liderados polo economista André Sapir a petición do propio presidente da Comisión (Sapir *et al.*, 2004). Trátase dunha proposta innovadora e suxestiva, á vez que sinxela e clara, que, porén, non parece ter influído demasiado na proposta final da Comisión.

Cómpre ter en conta que os autores deste informe parten dunha situación marcada por dúas premisas que condicionan, de maneira inevitable, o resultado. En primeiro lugar, trátase dun exercicio de orzamento base cero, é dicir, propoñen un marco orzamentario óptimo para alcanzar uns determinados obxectivos políticos, prescindindo de toda a carga histórica do orzamento comunitario. En segundo lugar, trátase dun exercicio académico e, como sucede nestes casos, non se teñen en conta as repercusións que o dito marco poida ter sobre os países, situación que bate coa sempre imperante realidade política de que unha proposta dificilmente se aprobará se non se respecta o *status quo* dos Estados membros.

Cadro 2.- Proposta de orzamento comunitario segundo o informe Sapir

GASTO	% DO PIB DA UE
Crecedemento	0,45
Investigación e desenvolvemento	0,25
Educación e formación	0,075
Infraestruturas	0,125
Converxencia	0,35
Para os novos Estados membros	0,20
Para os antigos Estados membros	0,10
<i>Phasing out</i> para as rexións efecto estatístico	0,05
Reestruturación	0,20
Para traballadores desprazados	0,05
Para agricultura	0,05
<i>Phasing out</i> de gasto en agricultura	0,10
Total actividades económicas e sociais	1,00

FONTE: Sapir *et al.* (2004).

Tal e como se pode observar, o informe Sapir formula unha reestruturación do orzamento comunitario no que se lles dá prioridade de maneira determinante ás políticas de crecedemento e ás de solidariedade en detrimento do gasto agrícola. Segundo os autores do informe, a estrutura do orzamento actual é unha reliquia e é incapaz de garantir o crecedemento económico que a Unión Europea necesita para lograr con éxito a recente ampliación e o sostemento do modelo social europeo. Consideran que os gastos, os ingresos e o procedemento orzamentario son incoherentes coa situación presente e futura da integración comunitaria. A metade do gasto destínase á agricultura, un sector cunha importancia económica en declive, o gasto en política de cohesión distribúese dunha maneira extremadamente dispersa entre os países, e o gasto destinado a políticas de crecedemento é insignificante. Polo que respecta aos ingresos comunitarios, o 90% proveñen de contribucións nacionais en vez de dispoñer de impostos comunitarios. E con respecto ao procedemento pola adopción das *Perspectivas financeiras*, priman os intereses dos Estados membros por riba dos comunitarios.

Nesta liña, consideran que unha reestruturación radical do orzamento a favor das políticas que melloren o crecedemento a escala comunitaria (como a de I+D e educación superior), xunto cun apoio aos países de renda baixa con maiores necesidades e potencial de *catching-up*, permitiría xerar o crecedemento económico nece-

sario para a UE sen ter que incrementar o peso específico do orzamento, polo que este se podería situar en torno ao 1% do PIB comunitario. Polo tanto, segundo o seu criterio o que fai falta non é tanto aumentar a dimensión do orzamento comunitario como levar a cabo unha reestruturación radical das partidas de gasto, xunto coa creación de impostos de dimensión comunitaria e cunha modificación do procedemento orzamentario.

O escenario formulado presenta a partida de gasto destinada ao crecemento como un 0,45% do PIB da UE, que se traduciría nun aumento moi significativo da implicación financeira da UE en temas de investigación e desenvolvemento (0,25% do PIB da UE), educación e formación (0,075%), e infraestruturas que conecten os mercados nacionais (0,125%). O gasto en converxencia representa nesta proposta un 0,35% do PIB da UE. Esta partida comprende os recursos destinados aos novos Estados membros, que absorberían un 0,20% do PIB da UE, os recursos destinados aos antigos Estados membros, que obterían a metade de recursos que os anteriores, e unha partida de *phasing out* para algunhas rexións en período de transición (0,05% do PIB da UE). Finalmente, o gasto destinado a reestruturación supoñería un 0,20% do PIB da UE, distribuído en asistencia a traballadores desprazados (0,05%), asistencia ao sector agrícola (0,05%) e unha última partida de *phasing out* para a agricultura (0,10%).

Aínda que é certo que dificilmente o Consello aprobaría unhas perspectivas deste calibre, si se bota de menos na proposta da Comisión unha maior influencia ou seguimento dalgunhas das propostas do informe Sapir.

En definitiva, a maquinaria orzamentaria deseñada por Jaques Delors no ano 1988 coñecida co nome de *Perspectivas financeiras* supuxo un grande invento e un avance moi importante porque impediu as continuas disputas anuais na aprobación do orzamento comunitario (estas espazáronse cada sete anos), asegurou a disciplina orzamentaria e obrigou a definir as liñas de actuación da Unión Europea no medio prazo. Así pois, o problema non está no deseño da “máquina” senón no produto final, e este responde fundamentalmente aos inputs utilizados. É evidente que en etapas onde a situación política era moi favorable aos intereses europeístas o resultado das perspectivas financeiras foi moi satisfactorio. En cambio, nas etapas onde predominaron os intereses nacionais os resultados foron cuestionables.

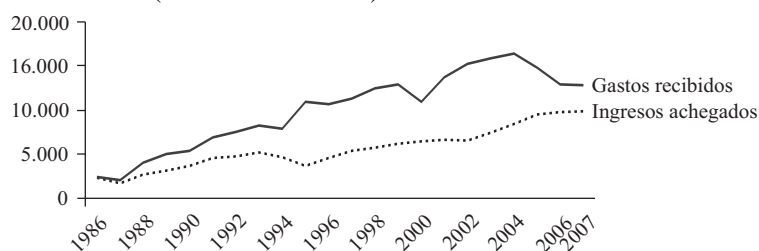
3. IMPLICACIÓNS PARA ESPAÑA DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS 2007-2013

3.1. RELACIÓNS FINANCEIRAS ENTRE ESPAÑA E A UE (1986-2007): UN BALANCE MOI POSITIVO

A adhesión de España ao proxecto europeo favoreceu en gran medida o crecemento económico, dado que desde o ano 1986 España foi un país beneficiario neto do orzamento comunitario. É dicir, os gastos que ano tras ano a Unión Europea

destinou ao Estado español superaron ás achegas que España realiza para financiar o orzamento comunitario, constatándose que, en termos xerais, este superávit se ampliou ao longo do tempo. Con todo, nos dous últimos anos esta diferenza foise reducindo (gráfica 2).

Gráfica 2.- Evolución dos fluxos orzamentarios de España co orzamento da UE (en millóns de euros)

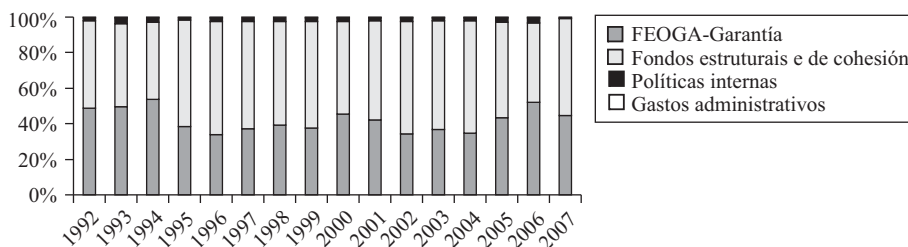


FONTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea.

En concreto, no ano 2007, último ano do que se dispón de cifras liquidadas, España achegoulle á Unión Europea 9.838,2 millóns de euros, cifra que supón o 0,94% do PIB, e recibiu 12.795,9 millóns de euros, o 1,22% do PIB. A diferenza entre estas dúas partidas proporciona un saldo fiscal positivo de 2.957,7 millóns de euros, o que supón o 0,28% do PIB español.

A maior parte dos recursos comunitarios recibidos proceden dos fondos estruturais e de cohesión. Estes representan por termo medio o 59,6% dos gastos europeos destinados a España durante o período 1992-2007; o gasto agrícola supón o 44,6%: os gastos derivados das políticas internas, o 2,3%; e as administrativas, tan só o 0,3%. Esta estrutura do gasto comunitario en España acentuouse ao longo das diferentes perspectivas financeiras. Así, mentres que no ano 1992 o gasto derivado dos fondos estruturais supoñía o 49,2% do total, no ano 2007 esta porcentaxe foi do 54,5%. Pola contra, o gasto agrícola seguiu unha tendencia á baixa con certas fluctuacións; en concreto pasou de representar o 48,7% no ano 1992 a significar o 44,8% no ano 2007 (gráfica 3).

Gráfica 3.- Evolución da estrutura dos gastos comunitarios en España, 1992-2007



FONTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea.

3.2. CONSECUENCIAS DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS 2007-2013 PARA ESPAÑA

Os acordos alcanzados permiten afirmar que España continuará sendo, durante o período 2007-2013, beneficiaria neta do orzamento comunitario, aínda que o seu saldo orzamentario se irá reducindo considerablemente.

Agora ben, aínda que esta é unha das consecuencias das novas perspectivas financeiras para España, non se pode reducir a súa valoración unicamente a este parámetro. O feito de que España teña un saldo neto positivo moi inferior ao obtido no pasado período non pode ser a vara de medir o éxito ou o fracaso do proceso negociador. Pola contra, se cadra o primeiro que fai falta valorar é que a redución previsible dos fondos europeos é, precisamente, unha mostra dos grandes beneficios que se derivaron da participación de España no proceso de construción europea (Nadal *et al.*, 2005).

Mirando cara ao futuro, cómpre sinalar que a Unión Europea é moito máis ca un simple balance e que, polo tanto, no marco dun proceso de negociación coma o das perspectivas financeiras resulta fundamental que, máis alá da lexítima defensa que se faga dos fondos estruturais e de cohesión, España defendera posicións claras respecto doutras políticas que, se cadra, desde un punto de vista cuantitativo non son tan importantes pero que resultan esenciais para suplir certas carencias endémicas do país ou para apuntalar algúns dos seus intereses vitais. Este é o caso, por exemplo, da política de fomento da investigación e do desenvolvemento ou dalgúns campos da política exterior da Unión Europea. E por todos estes motivos o resultado do acordo finalmente aprobado é totalmente satisfactorio para España. A continuación, detállanse as principais consecuencias asociadas ás principais rúbricas das perspectivas.

3.2.1. Cohesión para o crecemento e a ocupación

En relación coa política de cohesión, hai que partir do feito de que España foi o país que, en termos absolutos, acaprou o maior volume de recursos estruturais e de cohesión desde que se incorporou á Unión Europea (Castells e Espasa, 2003). Ademais, estes fondos contribuíron de maneira decisiva ao proceso de converxencia en termos de renda *per cápita* co resto de países da Unión, especialmente a partir da segunda metade dos anos noventa, cando se creou o Fondo de Cohesión, do que España foi o maior beneficiario¹¹.

Así pois, a perda de recursos procedentes dos fondos estruturais e de cohesión en España en relación co período 2000-06 débese fundamentalmente a dous motivos. En primeiro lugar, ao propio proceso de converxencia económica e estatística

¹¹ Unha recompilación dos numerosos estudos que estimaron o crecemento adicional do PIB español a consecuencia dos fondos estruturais pode atoparse en Castells e Espasa (2003).

logrado polo conxunto do Estado español e tamén pola maioría das súas comunidades autónomas. En concreto, das once comunidades autónomas que antes eran rexións obxectivo 1 só catro seguen sendo elixibles por este concepto no período 2007-2013: Andalucía, Castela-A Mancha, Estremadura e Galicia. En segundo lugar, ao feito de que os recursos relativos previstos para a política de cohesión se reducirán. Así, aínda que en termos de PIB a cantidade asignada sexa a mesma ca no período 2000-2006 (un 0,35%), o aumento das disparidades territoriais (por causa da entrada dos países do leste) xera unha redución relativa dos fondos dispoñibles. É dicir, cos mesmos recursos débense satisfacer maiores necesidades, o que supón unha diminución real das capacidades da política de cohesión, diminución que afectará en maior ou en menor medida a todos os países membros.

Neste sentido, cómpre valorar de maneira positiva o feito de que España conseguira prorrogar o Fondo de Cohesión ata o ano 2013, asumindo unha redución progresiva do dito Fondo, posto que a proposta da Comisión non contemplaba esta posibilidade. Tamén hai que valorar de xeito positivo o feito de que as comunidades que deixan de ser obxectivo 1, ben por efecto estatístico ou ben polo seu propio proceso de converxencia, gozan dun período transitorio no que a redución de recursos estruturais se levará a cabo de maneira gradual.

Segundo datos do reparto indicativo dos recursos estruturais realizado pola Comisión, España poderá recibir 35.217 millóns de euros correntes (31.457 millóns a prezos constantes do ano 2004) durante o período 2007-2013. Esta cifra supón preto do 0,5% do PIB anual. En relación co período 2000-2006, e deixando fóra do cómputo o FEOGA-Orientación e o IFOP porque nas novas perspectivas entran a formar parte da rúbrica “conservación e xestión dos recursos naturais”, a redución dos recursos procedentes dos fondos estruturais e de cohesión é dun 42,5% posto que, en euros do ano 2004 e con datos homoxéneos, no período 2000-2006 España recibiu por este concepto 54.671 millóns de euros. No cadro 3 especificase a perda de recursos estruturais agrupados por categorías de obxectivos comparables.

Cadro 3.- Comparación dos recursos estruturais recibidos por España (en millóns de euros constantes do ano 2004)

PERÍODO 2000-2006*		PERÍODO 2007-2013		VARIACIÓN
Fondo de Cohesión	12.357	Fondo de Cohesión	3.242	
Obxectivo 1	34.796	Obxectivo converxencia	18.680	-50,5%
		Rexións efecto estatístico	1.431	
<i>Phasing out</i>	325	<i>Phasing-in</i>	4.483	
Obxectivo 2	2.926	Obxectivo competitividade e ocupación	3.125	35,5%
Obxectivo 3	2.363			
Iniciativas comunitarias	1.904	Obxectivo cooperación territorial	496	-73,9%
Total	54.671	Total	31.457	-42,5%

* Non se inclúe nin o FEOGA-Orientación nin o IFOP para poder facer máis comparables os dous períodos.

FONTE: Comisión Europea: *Inforegio* (outubro de 2006).

3.2.2. Conservación e xestión dos recursos naturais

O gasto asociado á conservación e á xestión dos recursos naturais inclúe, á parte dos pagamentos directos aos agricultores e dos gastos relacionados co mercado, os gastos asociados ao desenvolvemento rural e ao sector pesqueiro. Con respecto aos primeiros, é difícil realizar unha estimación precisa dos recursos correspondentes a España debido ao proceso de reforma que se está levando a cabo.

En cambio, si que se poden analizar os recursos derivados da política pesqueira e de desenvolvemento rural mediante o Fondo Europeo de Pesca (FEP) e o Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (FEADER), respectivamente. Con respecto ao primeiro Fondo, prevese que España reciba 1.131,9 millóns de euros (a prezos correntes) ao longo do período 2007-2013, cifra que supón unha redución do 44,8% se se compara coa contía recibida polo IFOP durante as anteriores perspectivas, realizando un cálculo homoxéneo en euros do ano 2004.

Os recursos asignados a España dirixidos ao desenvolvemento rural a través do FEADER diminúen un 29,7% en relación ao período 2000-06, situándose nun total de 7.213,9 millóns de euros a prezos correntes ao longo do período 2007-2013¹².

3.2.3. Competitividade para o crecemento e a ocupación

O gasto asociado ás políticas de fomento da competitividade e da ocupación inclúe diferentes eixes de actuación como son a investigación e o desenvolvemento tecnolóxico, as redes transeuropeas, a educación e a formación, a competitividade das empresas e, finalmente, unha axenda de política social. As implicacións para España destas políticas de crecemento son en certa medida incertas. Polo que respecta á política de investigación e de desenvolvemento (I+D) –a máis importante do grupo–, cómpre dicir que no pasado España se beneficiou pouco dos seus fondos debido en parte á escasa tradición e ao pouco coñecemento que teñen as empresas e as institucións para acceder a estes recursos.

En todo caso, é importante sinalar que a ampliación da UE representa para España un reto importante, posto que os novos países teñen unha estrutura industrial que nalgúns casos é similar á española e que, polo tanto, poden entrar en competencia directa coas empresas e institucións españolas. Ademais, trátase de países cunha cualificación importante do seu capital humano, así como dun nivel de gasto en I+D que nalgúns casos supera o de España.

Fai falta ter en conta que España, aínda que foi un dos países da UE-15 que na última década experimentou unha maior taxa de crecemento no gasto en I+D, continúa mantendo unha importante distancia con respecto á media comunitaria que, de non reducirse, pode condicionar o futuro do seu crecemento económico. No ano

¹² Cómpre ter en conta, así e todo, que unha parte do desenvolvemento rural no período 2000-2006 estivo sufragada polo FEOGA-Garantía. Se se considera tamén esta partida, España recibirá, segundo datos do MAPA, un 23% menos de recursos para financiar o seu desenvolvemento rural ca no anterior marco financeiro.

2006, o gasto que España destinou a I+D representou o 1,20% do seu PIB, cifra que supón un 37% menos cá media da UE-15 (1,91%)¹³.

Neste sentido, tamén fai falta valorar de maneira positiva o acordo que se logrou nas negociacións no si do Consello de destinar a España unha asignación adicional do FEDER de 2.000 millóns de euros para o período 2007-2013 co obxectivo de mellorar a investigación e o desenvolvemento –o denominado Fondo Tecnolóxico–. Este é un feito moi importante, máis que pola contía en si porque por primeira vez se recoñece un concepto máis amplo de cohesión no que se teñen en conta outros factores fundamentais para o desenvolvemento económico dun territorio como é o nivel tecnolóxico e o investimento en I+D.

De feito, na proposta da Comisión botábase en falta un mecanismo potente que incentivase a investigación e o desenvolvemento e a formación dos recursos humanos, especialmente nos países máis atrasados nestes ámbitos. En concreto, e á vista dos problemas que países como España teñen para beneficiarse dos recursos actuais dedicados a políticas de crecemento, era de esperar a creación dun “Fondo de Cohesión en I+D” para os países menos desenvolvidos da UE que, de forma transitoria, permitise salvar a distancia que actualmente existe entre certos países e a media da Unión Europea neste campo. Pero non foi ata a discusión no Consello cando se creou este Fondo.

3.2.4. A UE como socio global

No que a política exterior se refire, a proposta da Comisión non detalla o reparto que fará dos diferentes programas previstos, pero é indubidable que esta asignación dependerá en gran medida da evolución pasada dos mencionados programas. Nos últimos anos, a Unión Europea tratou dunha maneira moito máis favorable aos países de Europa do Leste e dos Balcáns do que aos países mediterráneos. Con todo, no desenvolvemento da súa nova política de cidadanía aparece coma unha das prioridades o reforzamento da relación cos países do sur do mediterráneo, onde os problemas políticos e económicos son dunha gran magnitude e, por isto mesmo, en caso de non canalizarse debidamente poderían converterse nun foco de desestabilización.

Neste contexto, a España correspóndelle desenvolver un papel fundamental, pola súa situación xeográfica e polo papel motor que historicamente interpretou no desenvolvemento das relacións euromediterráneas. Así pois, as consecuencias que para España terá esta política son difíciles de cuantificar, pero si que cómpre dicir que na medida en que se destine unha maior axuda aos países mediterráneos os efectos en España serán positivos tanto en termos económicos e políticos coma sociais. Problemas coma o da inmigración só terán unha solución duradeira se se de-

¹³ EUROSTAT: Extracción *on line*: *Research and Development Expenditure, by Sectors of Performance* (% of GDP).

dican recursos e se aumenta a vontade política para favorecer as relacións cos países mediterráneos do sur.

3.2.5. Achegas ao orzamento comunitario: un apuntamento

Ata agora só se consideraron as implicacións da evolución dos gastos comunitarios para España, pero tamén cómpre ter en conta o lado dos ingresos. A mellora da situación económica de España en relación coa media comunitaria comportará un incremento da súa achega ao orzamento comunitario, especialmente polo que respecta ao recurso RNB. De acordo co proxecto de orzamento da UE para o ano 2009, o peso desta fonte de financiamento respecto do total de ingresos é do 65,8%, os ingresos procedentes do recurso IVE supoñen o 17,3% e os derivados dos recursos propios tradicionais (fundamentalmente os dereitos de aduana), o 16,9%.

Segundo datos do proxecto de orzamento xeral da Unión Europea, para o ano 2009 a achega española por recursos propios estímase en 10.552 millóns de euros, o que supón o 9,26% do total, para o ano 2008 a previsión foi de 11.003 millóns (o 9,25% do total), mentres que a achega executada correspondente ao ano 2007 foi de 9.838 millóns (o 8,94% do total). Se se supón que España vai financiar en termos xerais preto do 9% do total dos créditos de pagamento a partir do ano 2010, a achega media durante o período 2007-2013 aumentará en torno a 1.800 millóns de euros ao ano.

4. CONSECUENCIAS PARA GALICIA DAS NOVAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS

A partir da análise realizada nos apartados anteriores, pódense entrever as repercusións que para Galicia terán as actuais perspectivas financeiras. Antes de entrar a analizar este punto é necesario realizar dúas consideracións previas. En primeiro lugar, Galicia desde o ano 1988 tivo un saldo positivo co orzamento comunitario. En concreto, o superávit fiscal medio de Galicia co orzamento comunitario durante o período 1986-1999¹⁴ situouse preto do 0,92% do PIB anual galego, porcentaxe que se foi acrecentando ao longo do período. Así, cando se analiza o subperíodo 1993-1999 esta porcentaxe pasa a situarse no 1,66%, e alcanza o 1,92% cando o período considerado é 1997-1999. En segundo lugar, cómpre especificar que Galicia non será unha das rexións españolas que sufra unha maior perda de recursos comunitarios dado que, a pesar da súa converxencia económica cara á media comunitaria, é elixible polo obxectivo converxencia. Neste sentido, é preciso lembrar que Galicia en dez anos escalou case dez puntos en termos de PIB *per cápita*

¹⁴ Os datos correspondentes a Galicia só están dispoñibles ata o ano 1999 e atópanse en Correa e Maluquer (2003).

en relación coa media da UE-25, ao pasar dun índice (media UE-25 igual a 100) dun 71,5 no ano 1995 a un 80,9 no ano 2005.

Neste sentido, e en referencia á política rexional e de cohesión, os recursos destinados a Galicia durante o período 2007-2013 polo programa operativo rexional ascenden a 2.550,04 millóns de euros correntes, correspondendo 2.191,54 millóns ao programa operativo FEDER e 358,5 ao programa operativo FSE. Ademais destes recursos, Galicia poderá beneficiarse dos recursos FEDER e FSE programados de forma plurirrexional para as rexións “converxencia” a través de programas que revisten un carácter horizontal ou sectorial. En particular, dentro dos programas operativos plurirrexionais atópase o FEDER I+D+i, que é o único que ten unha distribución rexional e polo que Galicia recibirá 405,59 millóns de euros. Outros dos programas operativos FEDER para as rexións converxencia son a *Economía baseada no coñecemento* (cun total de 1.129,55 millóns de euros a repartir entre as catro rexións “converxencia”) e o de *Asistencia técnica* (con 41,21 millóns). Os programas operativos plurirrexionais asociados ao FSE para as rexións “converxencia” son os seguintes: *Adaptabilidade e emprego* (2.740,39 millóns), *Loita contra a discriminación* (190,69 millóns) e *Asistencia técnica* (21,01 millóns).

A estes recursos cómpre engadir-lles 856,31 millóns procedentes do FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural) –comparable co anterior FEOGA-Orientación– e os 428,70 millóns do FEP (Fondo Europeo de Pesca) –comparable co anterior IFOP–. Hai que ter en conta que nestas novas perspectivas estes dous fondos non se consideran instrumentos da política de cohesión senón da política de conservación e de xestión dos recursos naturais.

En comparación co período 2000-2006, pode sinalarse que Galicia manterá en boa medida os fondos estruturais recibidos polo seu programa operativo específico, xa que se a comparación se realiza en termos homoxéneos, é dicir, incluíndo no período 2007-2013 os recursos do FEADER, a redución non alcanza o 1%. Polo que respecta aos programas operativos plurirrexionais, non parece que teña que haber unha importante redución senón que en termos xerais pode estimarse un mantemento dos ditos recursos. No tocante ao obxectivo de cooperación territorial, Galicia poderá obter recursos pola cooperación transfronteiriza pola súa veciñanza con Portugal e tamén, por ser unha Comunidade con fronteiras exteriores e interiores terrestres e marítimas, poderá beneficiarse dos recursos destinados a este obxectivo. Con todo, as asignacións orzamentarias asignadas a España por este obxectivo son moi reducidas (cadro 4).

Finalmente e polo que respecta ao Fondo de Cohesión, dada a súa natureza non existe, a diferenza do que ocorre no caso dos Fondos estruturais, unha distribución *a priori* entre comunidades autónomas para o conxunto do período. Con todo, a título indicativo cómpre lembrar que durante o período 2000-2006 a axuda aprobada por proxectos ambientais e de transportes en Galicia alcanzou os 585,12 millóns de euros, contía que supón o 4,7% do total do fondo asignado a España. Tal e como se avanzou no apartado anterior, para o período 2007-2013 os recursos asignados a

España por este fondo reducíronse nun 280%, sendo o total 3.543,2 millóns de euros. Esta importante diminución de recursos redundará, sen dúbida, no conxunto de comunidades autónomas pero de maneira especial nas rexións que non eran obxectivo 1, ao ser as que máis se beneficiaran do dito fondo no período 2000-2006.

Cadro 4.- Comparación recursos estruturais destinados a Galicia (en millóns de euros correntes)

PERÍODO 2000-2006		PERÍODO 2007-2013		VARIACIÓN
1. Programa operativo integrado (POI)	3.430,06	1. Programa operativo rexional	2.550,04	-0,7%*
FEDER	2.335,70	FEDER	2.191,54	-6,2%
FSE	392,00	FSE	358,5	-8,5%
FEOGA-O	702,36			
2. Programas operativos pluri-rrexionais	1.977,70	2. Programas operativos pluri-rrexionais	405,59	
FEDER+FSE	1.457,01	FEDER+FSE	nd	
FEOGA-O	0,00	FEDER I+D+i	405,59	
IFOP	520,69			
Total programas operativos	5.407,76	Total programas operativos	2.955,63	
3. Outros recursos estruturais	137,92	3. Outros recursos estruturais		
INTERREG (FEDER)	73,60	Cooperación interterritorial	nd	
URBAN (FEDER)	9,82	Total fondos estruturais	2.955,63	
LEADER+ (FEOGA-O)	54,50	FEADER	856,31	21,9%**
EQUAL (FSE)	nd	FEP	428,70	-17,7%***
Total fondos estruturais	5.545,68	Total fondos (inclúe FEADER e FEP)	4.240,64	
Fondo de Cohesión****	585,12	Fondo de Cohesión	nd	
Total fondos estruturais e de cohesión	6.130,80			
*Variación incluíndo no PO rexional os recursos FEADER.				
**Variación en relación co FEOGA-O.				
***Variación en relación co IFOP.				
****Proxectos subvencionados (2000-2006)				

FONTES: Lázaro (2002) para o período 2000-2006 e *Marco estratéxico nacional de referencia de España para el período 2007-2013*.

En definitiva, no tocante aos recursos derivados da política de cohesión pódese afirmar que Galicia non sufrirá grandes perdas. Este menor volume de fondos non implica unha valoración negativa senón que, en primeiro lugar, ao igual ca no caso do Estado español, cómpre ter en conta os importantes recursos que ao longo destes vinte anos de pertenza á Unión Europea se obtiveron e as súas consecuencias sobre o crecemento económico, a transformación do territorio, a creación de redes de infraestruturas, a mellora da formación, etcétera; e, en segundo lugar, neste período cómpre aproveitarse da mellor maneira posible dos fondos asignados á rexión, dado que no próximo período de programación moi probablemente Galicia deixará de ser considerada rexión obxectivo prioritario. Por iso, é necesario mellorar aínda máis a xestión dos ditos fondos. Tanto as institucións como as empresas que xestionan os fondos estruturais e de cohesión en Galicia deberán utilizar a experiencia acumulada para seleccionar os mellores proxectos, para deseñar os mecanismos de xestión máis eficientes e para establecer medios de coordinación eficaces co obxectivo último de incrementar a súa eficiencia.

No que atinxe ás políticas de crecemento –basicamente investigación–, Galicia, ao igual ca o conxunto do Estado español, debe apostar e dedicar esforzos de cara á obtención de axudas europeas competitivas en I+D. Isto é difícil, porque hai que competir co resto de países europeos que contan cunha longa tradición investigadora (Alemaña, Reino Unido ou Francia, entre outros), pero aquí as institucións desenvolven un papel moi importante xa que deben ofrecer o soporte necesario (información, xestión, deseño de estratexias, etcétera) para que os centros de investigación galegos e españois, públicos e privados, sexan quen de obter axudas do programa marco de investigación.

Verbo da política agraria, a outra gran partida do orzamento da Unión Europea, a falta de datos fai difícil prever tanto as consecuencias para España como para Galicia. Con todo, a última reforma da PAC pode favorecer os intereses agrarios e gandeiros da rexión. Isto débese a que o establecemento de “pagamentos únicos por explotación”, con independencia de cal sexa o volume de produción da explotación e vinculados ao respecto ao medio ambiente, á seguridade alimentaria para o consumo e ás normas sobre o benestar animal, pode mellorar substancialmente a situación económica das pequenas e numerosas explotacións agrarias e gandeiras que existen en Galicia.

5. CONCLUSIÓNS

As *Perspectivas financeiras para o período 2007-2013* son un reflexo da situación política que vive actualmente a Unión Europea e que se caracteriza por un estancamento no proceso de integración. Os Estados, que son os que deciden finalmente o ritmo do acontecer comunitario, puxéronlle freo a este proceso e, aínda que a ampliación está sendo un éxito, preferiron ser moi cautelosos á hora de deseñar o novo marco orzamentario. De feito, no extremo case se pode asegurar que se trata dunha prórroga das anteriores perspectivas financeiras axustándoas a unha Unión Europea ampliada a vinte e cinco (vinte e sete a partir do mes de xaneiro do ano 2007).

Ao inicio do proceso a Comisión fixo unha proposta na que fixou uns obxectivos políticos realmente ambiciosos, que conxugaban a mellora do crecemento económico coa solidariedade territorial xunto con outras cuestións como a cidadanía europea e o papel exterior da Unión. Agora ben, a concreción orzamentaria que fixo deles foi extremadamente prudente, continuísta e moi pouco innovadora tanto con respecto á contía como á súa distribución entre as diferentes políticas comunitarias. Parece que a propia Comisión primase o mantemento do *status quo* dos diferentes países membros con menoscabo dos intereses comunitarios.

A aprobación por parte do Consello foi altamente complicada. Finalmente, chegouse a un acordo no que todos os países conseguiron minimizar as súas posibles perdas. A negociación feita a partir destas premisas comporta, como non podía ser doutra maneira, un acordo pouco ambicioso. De feito, o orzamento reduciuse ao

1% da RNB e continúa estando inclinado a favor de dúas grandes políticas: a agraria e a de cohesión, representando cada unha delas practicamente un terzo do orzamento. O resto de políticas (investigación e desenvolvemento, redes transeuropeas, formación, asuntos exteriores, administración e cidadanía europea, entre outras) distribúense o terzo restante.

España atopouse na negociación destas perspectivas nunha situación totalmente nova. Xa non é un dos países máis pobres da Unión senón que o seu nivel económico é similar á media comunitaria e, ademais, quere ser un país politicamente influente no desenvolvemento da integración europea. Isto comportou a utilización dunhas novas estratexias de negociación, intentando influír no deseño de todas aquelas políticas –non só a estrutural e de cohesión– que puidesen axudar a fortalecer a Unión no medio prazo. Baixo esta óptica, o resultado obtido na negociación é positivo. Fundamentalmente, porque se conseguiu manter un saldo fiscal positivo, aínda que obviamente será moito máis reducido; porque se conseguiu prorrogar o Fondo de Cohesión para este novo período; porque as comunidades que deixan de ser obxectivo 1 verán reducidos os recursos estruturais de maneira gradual, non repentina; porque se creou un fondo tecnolóxico específico (FEDER I+D+i) para España; e porque se conseguiu unha maior implicación por parte da Unión Europea no control dos fluxos migratorios.

Así pois, a perda de recursos derivados da política da cohesión pódese ver compensada pola posibilidade de obter unhas vantaxes de menor peso cuantitativo pero importantes desde un punto de vista cualitativo e estratéxico que poden ter unhas repercusións moi favorables no medio e no longo prazo.

Con todo, o éxito vinculado a estes últimos aspectos cualitativos dependerá en gran medida das actuacións que emprendan as diferentes institucións públicas e tamén os axentes privados, tanto en termos de negociación coma en termos de implementación de actuacións internas, que permitan beneficiarse das novas oportunidades que se abren ante esta nova realidade europea.

No caso concreto de Galicia, as Administracións Públicas que operan nesa Comunidade e os axentes privados deben ser quen de aproveitar ao máximo os recursos que obterán nestas novas perspectivas (que se manteñen nuns niveis próximos ás anteriores) xa que, moi probablemente, Galicia deixará de ser obxectivo prioritario no próximo período de programación. Así pois, é o momento de incrementar a eficiencia dos fondos estruturais e de cohesión destinándoos cara a aqueles ámbitos que cimenten e fortalezan mellor o crecemento económico da rexión no medio e no longo prazo.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, A.; ESPASA, M. (2003): “La ampliación y las políticas de cohesión”, en J. Hay [comp.]: *Desafíos: la Unión Europea ante su ampliación*, pp. 81-109. Madrid: Siddharth Mehta.

- COLOM, J. (1999): "Agenda 2000: nuevas perspectivas financieras para la Unión europea", *Información Comercial Española*, núm. 776, pp. 25-42.
- CORREA, D.; MALUQUER, S. (2003): *Efectes regionals del pressupost europeu a Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- ESPASA, M (2007): "Les prioritats pressupostàries de la Unió Europea", *Nota d'Economia*, núm. 88, pp. 83-102.
- FUENTE, A. DE LA (1999): "Perspectivas financieras 2000-06 para la Unión Europea", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2618, pp. 9-19.
- LÁZARO, L. (2000): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas, período 2000-06*. Madrid: Comisión Europea (representación en España).
- MASSOT, A. (2005): *De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por el nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado*. (Documento de trabajo 34/2005). Real Instituto Elcano.
- NADAL, M.; ESPASA, M.; ORTEGA, L. (2005): *España y las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLWIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSATI, D.; VIÑALS, J.; WALLACE, H.; UIT BUTI, M.; NAVA, M.; SMITH, P.M. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.