





**LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL  
EUROPEA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA**



# Las consecuencias de la ampliación para la política regional europea: la perspectiva española



**ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
DELEGACIÓN ESPAÑOLA**

LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA:  
LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

EDITA:  
© Academia Europea de Ciencias y Artes

DEPÓSITO LEGAL: M-35.888-2003

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición  
Talisio, 9. 28027 Madrid

# Índice

1. INTRODUCCIÓN
  2. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y FINALIDAD DE LA POLÍTICA REGIONAL
  3. LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA. PRINCIPALES OBJETIVOS E INSTRUMENTOS
  4. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA Y LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA *vis-à-vis* EL RESTO DE PAÍSES DE LA UE
  5. EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN PARA 2000-2006
  6. LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN EN LAS ACCIONES ESTRUCTURALES DEL FUTURO PRESUPUESTO DE 2007-2013 Y LAS PROPUESTAS DE REFORMA
  7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICOS
- ANEXO



# 1. Introducción

La ampliación de la Unión Europea (UE), con hasta doce nuevos miembros —los diez países de la Europa Central y Oriental (PECO): Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria), además de Malta y Chipre— constituye uno de los acontecimientos más importantes del proceso de construcción europea, con repercusiones de gran alcance tanto para los candidatos como para los actuales socios. Entre ellas cabría destacar a las consecuencias para la política regional de la Unión, en particular la financiada con cargo a los Fondos Estructurales, que tendrán una especial relevancia para España.

Ciertamente, el importante desnivel de renta *per capita* que presentan los candidatos con relación a los Quince hace que su adhesión conlleve una reducción «estadística» de los niveles de renta *per capita* de la UE ampliada. En concreto, si, como se decidió en el Consejo de Copenhague, la ampliación afecta en un primer momento a diez candidatos —todos, a excepción de Bulgaria y Rumania—, dando lugar a la UE(25), la renta per capita comunitaria medida en Paridades de Poder de Compra experimentaría una reducción de más de un 9% con relación a la UE(15). Pues bien, dado que el desnivel de renta *per capita* —ya sea definida en términos nacionales (en el caso del Fondo de Cohesión) o regionales (en el de los Fondos Estructurales)— con relación al promedio de la UE constituye, precisamente, la variable fundamental para establecer la elegibilidad de los países y regiones como beneficiarios de los Fondos, la ampliación trae consigo dos efectos importantes. Por una parte, la presión sobre los gastos de la política regional, ya que la práctica totalidad de las regiones de los futuros miembros resultarían ser —en caso de que se siguieran aplicando los mismos criterios— beneficiarias de ellas. En concreto, con los últimos datos disponibles, los del trienio 1997-1999, únicamente Praga, Bratislava y Chipre quedarían excluidas de las ayudas más relevantes de la política regional, las relativas al objetivo 1, es decir, sólo un 2,3% de la población de los países candidatos no se favorecería de estos fondos. Y, por otra parte, la mengua en las ayudas percibidas por los actuales socios que ahora se benefician de ellas, como consecuencia de la elevación «meramente estadística» de su nivel relativo de renta *per capita* con respecto a la media de la UE.

En previsión de dichos efectos, y con vistas a la elaboración del futuro marco financiero del Presupuesto Comunitario para el período 2007-2013, la Comisión está considerando diferentes reformas. En este sentido, el objetivo de este estudio es evaluar estas posibles reformas, prestando una especial atención a sus repercusiones en la economía española. Y, sobre esta base, hacer una propuesta de la que se considera más conveniente.

Con este propósito el estudio se estructura del siguiente modo. El apartado 2 comienza ofreciendo un breve repaso de las principales ideas económicas recientes que permiten justificar la existencia de políticas regionales, para, a continuación, centrarse en el comentario de la evidencia sobre la trayectoria de la distribución regional de la renta en la UE y cómo ésta se ha visto influida por la

política regional europea. La finalidad del apartado 3 es explicar los objetivos y principales instrumentos de la política regional comunitaria en la actualidad, ya que ésta sería la base de referencia de las eventuales reformas que pudieran llevarse a efecto con el objetivo de la ampliación. En el apartado 4 se examina la trayectoria de la política regional desde la óptica de su importancia relativa dentro del Presupuesto de la Unión y se evalúa la participación de España *vis-á-vis* el resto de países de la UE. Los dos apartados siguientes analizan el impacto de la adhesión de los candidatos en los Fondos Estructurales y en los Fondos de Cohesión, es decir en los dos instrumentos clave de la política regional comunitaria. En el apartado 5 se toma como referencia para ello a las perspectivas financieras vigentes: las que abarcan el período 2000-2006. Mientras que en el apartado 6 se tiene como referencia al futuro período presupuestario, 2007-2013, el que habrá que reformar en mayor medida para acomodar las necesidades de los diez nuevos socios que previsiblemente se habrán incorporado a la UE en 2004. A él se refieren, en efecto, las diversas opciones de reforma de la política regional que se contienen en el Segundo Informe de la Cohesión Económica y Social. Pues bien, en este apartado se ofrecerá un juicio razonado acerca de la conveniencia de su implementación. Por último, en el apartado 7 se resumen las conclusiones del estudio y se hacen una serie de recomendaciones acerca de la mejor forma de incorporar a los nuevos socios a la política regional sin lesionar injustamente a los países menos desarrollados de los Quince que, como España, siguen precisando de esta política.

Junio 2003

## 2. Justificación económica y finalidad de la política regional

La política regional tiene una justificación económica en los modelos de crecimiento desarrollados a partir de los años 80 que, a diferencia del modelo neoclásico de Solow (1956), consideran la posibilidad de que la dinámica del mercado no implique la convergencia entre los niveles de renta *per capita* entre los países (regiones) e incluso, en algunos casos, sostienen que aquella puede inducir procesos de divergencia.

Las razones que explican que puedan darse disparidades entre los niveles de desarrollo entre países (regiones) son numerosas y variadas. Así, según se argumenta en Romer (1986), una de las causas de la divergencia es que —en contra de lo postulado por el modelo de Solow— los rendimientos del capital físico no sean decrecientes. En tal caso, podría suceder que los países (regiones) con *stocks* de capital y niveles de renta más bajos experimenten procesos de acumulación de capital menos intensos y tasas de crecimiento menos rápidas, que no les permitan la convergencia hacia los países (regiones) más ricos. En el modelo de Lucas (1988), donde se considera que el capital humano es el principal motor del crecimiento, se alude a la existencia de rendimientos crecientes en este factor y se abre la posibilidad de que, por tanto, se produzca un desplazamiento del capital humano desde los países (regiones) pobres hacia los ricos; es decir: que tenga lugar una «fuga de cerebros» en detrimento de las posibilidades de desarrollo de los países (regiones) menos prósperos. Asimismo, muchos de los modelos de crecimiento endógeno que, en la línea del desarrollado en Romer (1990), han enfatizado la importancia de la realización de las actividades de I + D para el crecimiento, permiten explicar la permanencia de desniveles en la tecnología y en la renta entre países (regiones). Por último, algunos estudios —por ejemplo Aschauer (1989, 2000), Easterly y Rebelo (1993) o Argimón et al. (1997)— subrayan el papel de determinados tipos de capital físico, en especial de las infraestructuras, en el crecimiento económico y, en este sentido, argumentan lo mucho que pueden hacer los gobiernos para mejorar la capacidad de crecimiento de los países (regiones) menos avanzados y favorecer la convergencia de sus niveles de renta. A este respecto, las inversiones en infraestructuras de transporte y comunicaciones son consideradas como una de las que ejercen una mayor influencia en el crecimiento de los países (regiones) menos prósperos.

Por otra parte, los recientes desarrollos teóricos que se han producido en el ámbito de la economía espacial pueden aportar también una justificación adicional a la política regional. Efectivamente, estos modelos, que tienen su arranque en Krugman (1991) y que han dado lugar a la denominada «nueva geografía económica»<sup>1</sup>, sostienen diversas razones, entre ellas la existencia de economías de aglomeración, para explicar los fenómenos de polarización de la actividad económica en determinadas áreas y, en consecuencia, permiten argumentar la conveniencia de políticas compensatorias que procuren una distribución espacial de la renta más armoniosa.

<sup>1</sup> En Otaviano y Puga (1998); Martin (1999), Neary (2001) y Puga (2002), se pueden encontrar buenos estudios panorámicos de este tipo de teorías.

En concreto, las economías de aglomeración —o externalidades positivas asociadas a la concentración espacial de las actividades productivas— pueden explicar que las regiones que cuentan con mayor nivel de desarrollo se constituyan en un foco de atracción para nuevas actividades, alimentándose, de este modo, procesos de acumulación de riqueza en tales regiones. Más específicamente, se argumenta que la combinación de rendimientos crecientes de escala y costes de transporte impulsa a las empresas a ubicarse cerca de los mercados más grandes que, a su vez, se conforman como lugares de concentración de empresas. De manera que, aun cuando también reconozcan la existencia de factores inductores de una ubicación más dispersa de las empresas en el espacio —en particular la probable elevación de los costes de la mano de obra en las áreas donde tiene lugar esa concentración de empresas— permiten explicar numerosas situaciones en las que los factores tendentes a la polarización resultan predominantes (véase para más detalle el reciente estudio de Puga, 2002).

Algunos modelos formulados por la nueva geografía económica proporcionan también una mejor guía para evaluar el impacto de las inversiones en infraestructuras de transportes en el desarrollo económico, en la medida en que informan de que tal impacto está, a su vez, afectado por las condiciones del entorno económico. Así, por ejemplo, advierten de que, en un contexto de ausencia de movilidad laboral entre regiones y de escasas diferencias salariales entre ellas, las políticas de inversión en infraestructuras de transporte pierden efectividad como medida para favorecer la convergencia de la renta de las áreas menos desarrolladas (Venables y Gasiorek, 1999; Puga, 2002).

Además de la teoría, los estudios empíricos realizados para evaluar las disparidades de renta por habitante entre países (regiones) de la UE permiten abogar también por la conveniencia de una política regional en la Unión Europea.

Ciertamente, los numerosos trabajos realizados a lo largo de los últimos años con diferentes metodologías coinciden en señalar que los desequilibrios son elevados —tanto en términos absolutos como en comparación con los que se dan en EE.UU.— y no se han reducido significativamente con el paso del tiempo. En concreto, se obtiene que, aun cuando se ha registrado una convergencia en la renta por habitante entre los países de la Unión, los desniveles entre las regiones (definidas con el grado de descentralización que corresponde a nuestras Comunidades Autónomas, es decir para las NUT-II) de la UE —donde la desigualdad es además mucho más acusada— apenas han disminuido (véase entre otros: Cánova y Marcet, 1995; Neven y Gouyette, 1995; López-Bazo et al., 1999; Boldrin y Cánova, 2001 y los dos Informes elaborados por la Comisión sobre la cohesión económica y social en la UE: CE, 1996 y 2001).

Por otra parte, los estudios realizados sugieren que la Política regional comunitaria ha contribuido positivamente a la cohesión económica en el seno de la UE. Así, en Beutel (1995) se llega a esta conclusión tras estimar el impacto de los Fondos Estructurales destinados a las regiones objetivo 1 mediante el modelo Input-Output. Varios estudios basados en la simulación de los efectos de los Fondos Estructurales a partir del modelo macroeconómico HERMIN —Herce y Sosvilla (1994 y 1999); Bradley, Modesto y Sosvilla (1995); Bradley (2000) y Christodoulakis and Kalyvitis (1998)— concluyen igualmente que éstos han sido favorables para el crecimiento de los países de cohesión (Grecia, Portugal, Irlanda y España). También coincide en este resultado el estudio de Roeger (1998) realizado a partir del modelo QUEST II. Más recientemente, De

la Fuente (2001) obtiene que el efecto de los Fondos Estructurales recibidos por las regiones objetivo 1 durante el período 1994-99 ha sido positivo y de una magnitud considerable.

Hay, no obstante, algunos trabajos que cuestionan la efectividad de la política regional comunitaria, en particular, el de Boldrin y Cánova (2001), donde, tras evaluar la trayectoria de convergencia entre las regiones de la UE a lo largo de las dos últimas décadas, no se encuentra que, con la salvedad de Irlanda, las regiones de los principales países beneficiarios hayan arrojado unos mejores resultados. Sin embargo, como se argumenta en Ederveen et al. (2001) dicho resultado, contrario a la evidencia general, puede ser debido a un problema de omisión de variables. Véase, en este mismo sentido, Boeri et al. (2002).

En suma, tanto en la literatura reciente sobre el crecimiento económico como en los modelos desarrollados en el área de la economía espacial se aportan razones para dudar que la dinámica del mercado comporte un desarrollo armonioso entre países y regiones o, cuando menos que la tendencia hacia la convergencia en la renta de unos y otros se lleve a efecto en un tiempo razonable. Además, en conjunto, la evidencia empírica disponible sustenta que la política regional comunitaria ha favorecido el crecimiento de las regiones y países menos avanzados de la UE.



### 3. La política regional europea. Principales objetivos e instrumentos

La preocupación de la UE por los desequilibrios de renta entre las regiones y países miembros —o, en términos comunitarios: la cohesión económica— ha ido aumentando con el paso del tiempo. De manera que, la política regional ha cobrado una importancia creciente conforme se avanzaba en el proceso de integración y se sumaban nuevos miembros al proyecto. Así, desde una consideración puramente testimonial, el objetivo de reducir las desigualdades en la distribución territorial de la renta ha pasado a ser uno de los principios esenciales del proceso de construcción europea y, consiguientemente, a convertirse en el segundo capítulo más importante de gastos (el primero es la PAC) del presupuesto de la Unión, con un peso superior al 30 por ciento.

Los hitos fundamentales del proceso de consolidación de la política regional europea son, en primer término, la creación del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, en respuesta a los efectos negativos de la crisis energética, que tuvieron una especial gravedad en determinadas regiones comunitarias y a raíz de la incorporación de Irlanda, un país con un nivel de desarrollo inferior al promedio de los anteriores socios. El segundo paso más sustantivo en la configuración de la política regional europea se dio en 1988, tras la aprobación del Acta Única para construir un mercado único, sin fronteras a la movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, y coincidiendo prácticamente con la incorporación de otros socios, Portugal y España, que —al igual que Grecia cuya adhesión se había producido unos años antes— también tenían un nivel de renta per capita menor al de la media. Efectivamente, en esta ocasión se realizó una duplicación de los fondos asignados a la política regional y se llevó a efecto una reforma en sus objetivos e instrumentos específicos.

Más tarde, en el marco del Tratado de Maastricht, cuando se sientan las bases para la formación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se lleva a cabo un nuevo fortalecimiento de la política regional comunitaria, que se plasma entre otras cosas en la creación del Fondo de Cohesión, con el objetivo básico de hacer compatible para los países menos desarrollados de la UE —Portugal, Grecia, Irlanda y España— las estrictas condiciones de convergencia nominal establecidas como requisito para formar parte de la UEM con sus mayores necesidades de inversión para conseguir avanzar en la convergencia de renta con los socios más prósperos. Finalmente, con el objetivo de preparar la ampliación de la UE con la adhesión de los PECO se acomete una nueva reforma de la política regional, que arranca con la aprobación de la Agenda 2000 y cuya aplicación se encuentra en curso.

Antes de pasar a comentar los principales objetivos e instrumentos de la política regional en la actualidad, conviene destacar un rasgo de su trayectoria pasada por su especial significación para el debate sobre la nueva reforma que deberá hacerse con vistas a la incorporación prevista para 2004 de los candidatos que están en negociaciones. Se trata del aumento de fondos que habitualmente ha acompañado a los episodios de integración precedentes que compor-

taban la adhesión de países con un nivel de desarrollo inferior al promedio de la UE, algo que volverá a repetirse, y de forma mucho más acusada, en el caso de los PECO, cuya brecha de renta es enorme. Ciertamente, este es un hecho importante que choca con la resistencia que están mostrando los actuales socios de la UE, en particular aquellos que por su mayor nivel de desarrollo son contribuyentes netos al presupuesto comunitario, a aumentar la financiación de la política regional, a fin de poder atender las necesidades de los nuevos socios sin desatender las de los miembros de la UE que siguen precisando de ellas. Dicho esto, pasemos ya a describir con brevedad la naturaleza de la política regional europea que se está aplicando con cargo al presupuesto vigente para el período 2000-2006.

La política regional europea se basa fundamentalmente en la utilización de dos tipos de Fondos: 1) Los Fondos Estructurales y 2) los Fondos de Cohesión, que en su conjunto, financian las Acciones Estructurales.

Los **Fondos Estructurales** están integrados, a su vez, por los cuatro Fondos siguientes:

- a) FSE (Fondo Social Europeo), creado en 1960, tiene como objetivos apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo.
- b) FEOGA Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección orientación) nacido en 1962 está dirigido al desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas.
- c) FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) creado en 1975 está dirigido a corregir los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones con el objetivo de promover la cohesión económica y social.
- d) IFOP (Instrumento de Financiación de Operaciones Pesqueras) que funciona desde 1993 con el objetivo de reestructurar el sector pesquero, creando condiciones favorables para su desarrollo y modernización.

La distribución de estos fondos se hace en conformidad con cuatro principios:

- *Cooperación*: procura la máxima colaboración entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales o locales implicadas de cada Estado miembro, desde la fase preparatoria hasta la aplicación de las medidas.
- *Adicionalidad*: implica que las ayudas europeas deban sumarse a las ayudas nacionales y no sustituirlas.
- *Programación*: consiste en la elaboración de programas plurianuales de desarrollo y se efectúa mediante un proceso de decisión en cooperación donde intervienen los promotores públicos o privados de proyectos.
- *Concentración*: actuación sobre un número limitado de objetivos que en la actualidad se han reducido a tres.

Los tres objetivos aludidos son:

#### **Objetivo 1:**

*Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*: este objetivo está destinado a las regiones —al nivel II de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS)— que disponen de una renta per cápita medida en paridades de poder de compra (PPC) inferior al 75% de la media de la UE

con los datos del último trienio disponible en el momento de la elaboración de las perspectivas financieras (Reglamento de los Fondos estructurales, CE 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999). Este objetivo abarca igualmente las regiones ultraperiféricas —entre las que se considera a Canarias— así como las zonas despobladas incluidas en el antiguo objetivo 6. Este objetivo 1 es el que absorbe más financiación: cerca del 70% del total de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006.

#### **Objetivo 2:**

*Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales:* estas zonas deberán reunir las siguientes condiciones: a) Una tasa de paro superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años b) un porcentaje de empleos industriales sobre el empleo total, igual o superior a la media comunitaria en un año de referencia c) una disminución comprobada del empleo industrial desde el año de referencia. También se incluyen en este objetivo zonas rurales con baja densidad y que estén perdiendo población, así como zonas urbanas con gran densidad de población y con problemas medioambientales o de delincuencia.

#### **Objetivo 3:**

*Adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo:* se trata de fondos de carácter horizontal aplicables a áreas fuera del objetivo 1.

Como complemento de las ayudas distribuidas para cofinanciar las actividades de desarrollo regional propuestas por los organismos nacionales, la Comunidad tiene capacidad para proponer directamente programas de actuación, lo que se denomina *Iniciativas Comunitarias*. Éstas son cuatro en la actualidad: INTERREG, LEADER, EQUAL y URBAN.

- INTERREG: el objetivo de esta iniciativa es promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.
- LEADER: está dirigida a fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de grupos de acción local.
- EQUAL: su objetivo es fomentar la lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral.
- URBAN: destinada a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y las áreas periféricas urbanas en crisis.

El *Fondo de Cohesión*, por su parte, financia proyectos destinados a mejorar el medio ambiente y la modernización de infraestructuras en los Estados miembros que tienen un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.

Al igual que durante el período 1993-1999, para el período 2000-2006, los países beneficiarios serán España, Portugal, Irlanda y Grecia. Sin embargo, antes de finales de 2003 se reexaminará el derecho a las subvenciones de estos países, en función del PNB per cápita relativo actualizado. En este sentido, es esperable que Irlanda deje de beneficiarse del Fondo de Cohesión pues su PNB per cápita ya supera con creces el límite establecido.

Una vez que se han descrito los principales instrumentos de la política regional comunitaria es interesante analizar la evolución de su peso relativo en los Presupuestos de la UE en los últimos períodos presupuestarios: (1989-1993), (1994-1999) y el actual (2000-2006) y también la participación de cada uno de los países miembros. Esto es lo que se hará en el siguiente apartado.



## 4. La evolución de la política regional europea y la participación de España vis-à-vis el resto de países de la UE

Para evaluar el impacto que puede tener la adhesión de los candidatos en la política regional de la UE y también para enjuiciar la idoneidad de las distintas opciones que se están barajando con vistas a su mejor adaptación a la nueva realidad de una Unión ampliada a 25 (y hasta 27) miembros conviene tener presente la trayectoria de la política regional durante los últimos años y, más aún, la participación que han tenido los distintos socios.

Aunque el núcleo de la política regional europea está constituido por las Acciones Estructurales, el conjunto de las políticas financiadas con cargo al Presupuesto Comunitario debería tener una dimensión regional<sup>2</sup> que conviene explorar como base de partida para el análisis específico de la política regional. Además, al enmarcar el análisis de la trayectoria de las Acciones Estructurales en el conjunto de los capítulos del Presupuesto se puede obtener no solo una imagen más fiel de la evolución de su importancia con relación a la de otras políticas sino también una base más apropiada para evaluar la factibilidad y pertinencia de las diferentes opciones de reforma.

Pues bien, como se observa en el cuadro 1, con el paso del tiempo y en paralelo a los avances que tienen lugar en el proceso de integración europea, en su doble dinámica de profundización de los vínculos entre socios y de ampliación del número de ellos, se registra un apreciable incremento de los recursos destinados a la Acciones Estructurales, que llegan a superar a un 35% de participación en los gastos. Este peso sigue siendo, sin embargo, notablemente inferior al de la PAC, que, a pesar de aminorar su importancia relativa, es el capítulo que absorbe el mayor volumen de los recursos: un 45%.

Llegados aquí la pregunta que surge es quiénes han sido los principales países beneficiarios de estas Acciones Estructurales crecientes. Pero, antes de responderla, merece la pena examinar cuál ha sido la contribución neta de cada país al conjunto del presupuesto comunitario en los diferentes períodos. Para ello, en el cuadro 2 se presentan los saldos fiscales de cada país miembro con relación al presupuesto de la Unión (así como sus componentes: fondos aportados y fondos recibidos) expresados como porcentaje del PIB. Su examen permite comprobar que la mayoría de los países registran un saldo fiscal negativo, es decir son contribuyentes netos al presupuesto de la UE, en especial Holanda. Mientras que la relación de los perceptores netos de fondos está constituida —con algunos añadidos en alguno de los ejercicios presupuestarios— por los cuatro países de cohesión, en concreto y según la importancia de los recursos recibidos en términos de PIB: Irlanda, Grecia, Portugal y España. A primera vista parece, por tanto, que el presupuesto de la UE tiene una dimensión equitativa entre países. Sin embargo, la observación del GRÁFICO 1 permite comprobar que no es del todo así.

<sup>2</sup> De hecho en el Tratado de la Unión (artículo 159) se establece que las políticas comunitarias deben contribuir a la cohesión.

**Cuadro 1**  
**Importancia relativa de las Acciones Estructurales en el presupuesto de la UE**  
**(créditos de compromiso en millones de euros de 2002)**

Rúbricas del presupuesto <sup>(1)</sup>	1989-1993		1994-1999		2000-2006	
	% s/total		% s/total		% s/total	
1. Política agrícola común	215.654	58,1	323.222	48,2	376.392	44,9
2. Acciones estructurales	80.590	21,7	223.136	33,3	304.352	36,3
2.1. Fondos estructurales	80.590	21,7	203.972	30,4	263.380	31,4
2.2. Fondo de Cohesión			19.164	2,9	32.134	3,8
2.3. Ayudas pre-adhesión					8.838	1,1
3. Políticas internas			39.956	6,0	57.240	6,8
4. Acciones exteriores <sup>(2)</sup>	67.484	18,2	40.985	6,1	52.176	6,2
5. Administración			32.231	4,8	42.879	5,1
6. Reservas	7.583	2,0	10.752	1,6	4.862	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>371.310</b>	<b>100,0</b>	<b>670.282</b>	<b>100,0</b>	<b>837.901</b>	<b>100,0</b>
Límite máximo de recursos propios (% PNB)	1,20		1,27		1,27	
Asignación para pagos (% PNB)	1,11		1,22		1,09	

Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Presupuestos y AMECO.

Nota: (1) Período 1994-1999, EU-12

Período 2000-2006, EU-15

(2) No es posible desagregar este importe por los conceptos que se utilizan para períodos posteriores a causa de que, en las Perspectivas Financieras correspondientes al período 1989-1993, la rúbrica 3 corresponde a políticas de dotación plurianual, la rúbrica 4 a otras políticas y la rúbrica 5 a reembolsos y gastos de administración.

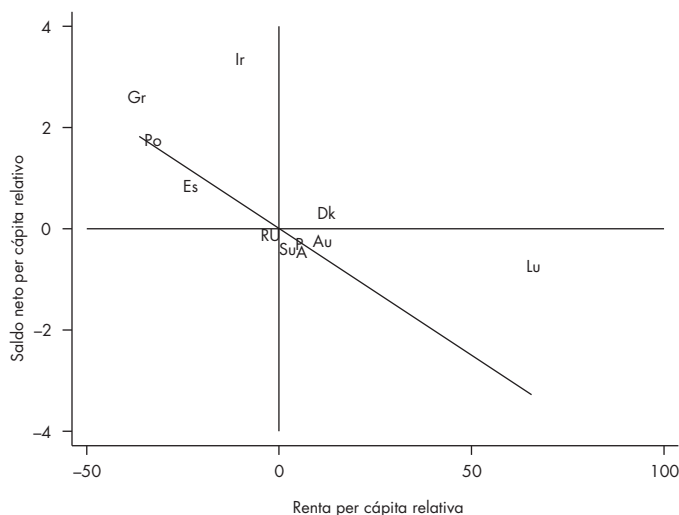
**Cuadro 2**  
**Pagos, ingresos y saldo neto de los países de la UE en relación al Presupuesto comunitario**

País	Aportaciones anuales al Presupuesto comunitario (% PIB)			Fondos anuales recibidos del Presupuesto comunitario (% PIB)			Saldo neto presupuestario anual (% PIB)		
	1989-1993	1994-1999	2000-2001	1989-1993	1994-1999	2000-2001	1989-1993	1994-1999	2000-2001
Bélgica	1,3	1,4	1,4	1,0	0,9	0,7	-0,3	-0,4	-0,6
Dinamarca	0,9	1,0	1,0	1,2	1,0	0,8	0,3	0,0	-0,2
Alemania	1,1	1,1	1,0	0,4	0,5	0,5	-0,6	-0,6	-0,5
Grecia	1,0	1,1	1,1	5,3	5,1	4,5	4,3	4,0	3,4
España	1,0	1,0	1,0	1,6	2,2	1,9	0,5	1,2	0,9
Francia	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	-0,2	-0,1	-0,2
Irlanda	1,1	1,2	1,0	6,4	4,4	2,2	5,2	3,2	1,2
Italia	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,1	-0,2	-0,1
Luxemburgo	1,1	1,2	1,0	0,6	0,7	0,5	-0,6	-0,5	-0,6
Holanda	1,3	1,4	1,3	1,2	0,7	0,5	-0,1	-0,8	-0,9
Austria		0,9	1,0		0,6	0,7		-0,3	-0,3
Portugal	1,1	1,2	1,1	3,4	4,0	2,6	2,3	2,8	1,5
Finlandia		0,8	0,9		0,7	0,9		-0,1	0,0
Suecia		0,9	1,0		0,5	0,5		-0,4	-0,6
Reino Unido	0,8	0,9	0,7	0,5	0,5	0,4	-0,3	-0,3	-0,3

Fuente: Comisión Europea; Tribunal de Cuentas Europeo: Informe Anual. Dirección General de Presupuestos y Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy (Spring 2002).

Efectivamente, en dicho gráfico se ha representado a cada país de la UE atendiendo a los valores de su desnivel de renta per cápita con relación a la UE (eje de abcisas) y los saldos fiscales per capita relativos (eje de ordenadas), durante el período 1989-2001, aplicando el método propuesto en De la Fuente y Doménech (2001) y en él se pone de relieve que la sintonía entre dichos saldos y los niveles de renta no es perfecta. Es decir no hay una plena equidad horizontal entre los Quince.

**Gráfico 1**  
**Saldo neto y renta per cápita relativos de los Estados Miembros**  
**(Media del período 1989-2001)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Dirección General de Presupuestos y Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy (Spring 2002) Comisión Europea.

De hecho, la correlación que resulta entre la renta per cápita relativa y los saldos fiscales con la UE aunque es inversa y significativa arroja un valor reducido:  $-0,049$ . Además, en el GRÁFICO 1 se comprueba que hay países —como Luxemburgo (Lu), Dinamarca (Dk), Austria (Au), Irlanda (Ir) o Grecia (Gr)— que han obtenido un saldo fiscal per cápita mucho más beneficioso al que por su renta per cápita les correspondería. La circunstancia de que todos estos países sean relativamente pequeños sugiere que este rasgo ha podido favorecer que alcancen esta situación privilegiada en la recepción de fondos. Así, parece que las importantes ayudas que, en relación a su PIB o a su población, han percibido Irlanda o Grecia han venido facilitadas por el hecho de no suponer magnitudes significativas para los países grandes que son contribuyentes netos como Alemania (A), Reino Unido (RU), Suecia (Su), y Países Bajos (P). A este respecto, en el caso de España podría aventurarse que su notable tamaño ha supuesto un obstáculo para la recepción de fondos, ya que, aun cuando resulta ser una gran beneficiaria del presupuesto comunitario en términos absolutos, en modo alguno lo es en términos per cápita. De hecho, recibe menos de lo que le correspondería. El resto de países, Bélgica, Francia, Finlandia e Italia se sitúan en la propia recta de regresión, es decir que reciben un trato «justo», por lo que no se han representado con el fin de clarificar el gráfico.

Más aún, si se comparan las diferencias entre los saldos netos reales y los teóricos en relación al PIB de cada país, como se refleja en el cuadro 3, se comprueba que los saldos fiscales positivos de Grecia, y sobre todo, Irlanda, han sido superiores a su saldo teórico, mientras que, por el contrario, los fondos que ha recibido España han sido inferiores a los que le hubieran correspondido. Este es un resultado importante que merece la pena destacar, ya que cuestiona la percepción muy extendida, aunque como se ha argumentado incierta, de que nuestro país ha resultado especialmente beneficiado por los Presupuestos comunitarios. Por su parte, Suecia, Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Finlandia, por este orden, han hecho contribuciones netas por encima de lo que les correspondía. Precisamente, los cuatro primeros países son los que más

están presionando para que la incorporación de los países candidatos no suponga un incremento del techo presupuestario anual del 1,27 del PNB comunitario.

**Cuadro 3**  
**Equidad del reparto de los saldos netos del Presupuesto comunitario entre Estados miembros**

	Saldo neto presupuestario anual (%PIB)			Saldo neto presupuestario anual teórico (%PIB).			Diferencia		
	1989-1993	1994-1999	2000-2001	1989-1993	1994-1999	2000-2001	1989-1993	1994-1999	2000-2001
Bélgica	-0,3	-0,4	-0,6	-0,4	-0,6	-0,3	0,1	0,1	-0,4
Dinamarca	0,3	0,0	-0,2	-0,4	-0,9	-0,8	0,6	1,0	0,7
Alemania	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3
Grecia	4,3	4,0	3,4	1,6	2,7	2,2	2,7	1,3	1,2
España	0,5	1,2	0,9	0,8	1,5	1,0	-0,3	-0,2	-0,1
Francia	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,2
Irlanda	5,2	3,3	1,2	1,0	0,0	-0,8	4,2	3,4	2,0
Italia	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	-0,6	-0,5	-0,6	-1,5	-2,5	-2,4	0,9	2,0	1,8
Países Bajos	-0,1	-0,8	-0,9	-0,2	-0,6	-0,6	0,1	-0,2	-0,2
Austria	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,5	-0,5	0,0	0,2	0,1
Portugal	2,3	2,8	1,5	1,8	2,2	1,7	0,6	0,7	-0,2
Finlandia	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,1
Suecia	0,0	-0,5	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,4	-0,5
Reino Unido	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de European Commission: Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical; Annex of European Economy (Spring, 2002) European Commission: Allocation of 2001 EU by Member State; Tribunal Europeo de Cuentas: Informe Anual.

Por lo demás, el análisis de la distribución de las Acciones Estructurales —Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión— permite redundar en el diagnóstico de que España no ha sido en modo alguno el país que ha resultado más beneficiado. Los datos que se presentan en los cuadros 4 y 5 son bien elocuentes en este sentido. En efecto, los datos sobre los recursos por habitante que han percibido todos los países en concepto de Acciones Estructurales ponen de manifiesto que, lógicamente, los principales preceptores han sido los cuatro países menos desarrollados: Irlanda (hasta hace unos años) Grecia, Portugal y España, pero es notorio que nuestro país no es el que ha recibido más fondos por habitante.

**Cuadro 4**  
**Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión per cápita**  
**En euros de 2002 por habitante**

	1989-1993			1994-1999			2000-2006		
	Total Fondos Estructurales	Regiones Ob. n.º 1	Fondo de Cohesión	Total Fondos Estructurales	Regiones Ob. n.º 1	Fondo de Cohesión	Total Fondos Estructurales	Regiones Ob. n.º 1	Fondo de Cohesión
Bélgica	102,4			244,6	85,2		233,8	71,7	
Dinamarca	99,0			190,0			182,1		
Alemania	103,9	47,8		315,0	197,7		428,3	287,2	
Grecia	954,8	872,3	32,4	1.712,8	1.582,2	899,7	2.688,3	2.264,5	330,6
España	433,6	310,0	26,2	1.038,8	793,1	78,5	1.634,2	1.107,7	324,5
Francia	131,4	19,4		296,7	43,5		302,0	73,4	
Irlanda	1.598,0	1.498,8	47,7	1.983,5	1.826,2	422,8	1.200,5	932,8	217,5
Italia	238,5	177,6		447,2	307,0		605,4	451,6	
Luxemburgo	235,8			287,8			235,3		
Holanda	64,1			199,2	11,4		239,7	9,0	
Austria				278,1	28,6		266,4	38,0	
Portugal	1.100,1	1.013,3	34,1	1.795,2	1.668,6	310,4	2.673,3	2.235,1	359,4
Finlandia				458,3			476,2	208,0	
Suecia				209,9			290,6	96,0	
Reino Unido	109,4	16,3		261,5	47,5		326,6	123,0	

Fuente: Primer y Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social (1996 y 2001), AMECO y Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs; Statistical Annex of European Economy (Spring 2002). Comisión Europea.

**Cuadro 5**  
**Distribución del Fondo de Cohesión en todos los períodos de programación**

	Distribución del Fondo de Cohesión en millones de euro de 2002			Distribución del Fondo de Cohesión en términos relativos (%)			Fondo de Cohesión per cápita (euros de 2002/habitante)		
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	1989-1993	1994-1999	2000-2006	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Grecia	425	10.056	3.286	17,9	18,0	17	41,5	959,2	299,2
España	1.303	3.291	11.985	54,9	55,0	62	33,5	83,6	293,7
Irlanda	215	1.646	773	9,1	9,0	4	61,0	450,7	196,9
Portugal	431	3.290	3.286	18,1	18,0	17	43,5	331,0	325,3
<b>Total (1)</b>	2.373	18.284	19.331	100	100	100	37,9	288,3	293,7

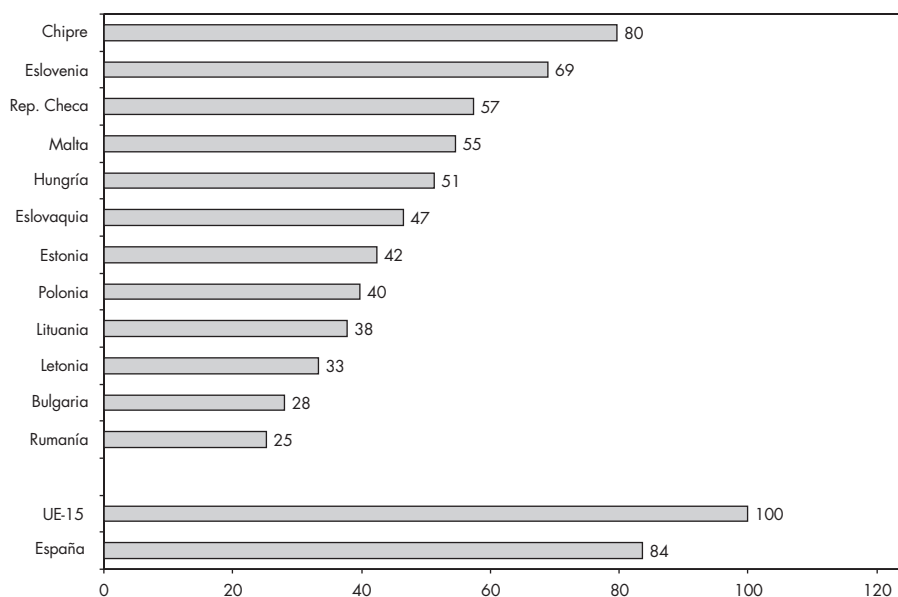
*Fuente:* Comisión Europea. Dirección General de Presupuestos y Directorate General ECFIN, AMECO Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy (Spring 2002).

(1) El Fondo de Cohesión per cápita total = Fondo de Cohesión total/población media de Gr, E, Irl, P de cada período de programación.

## 5. Efectos de la ampliación en la distribución de los Fondos Estructurales y de Cohesión para 2000-2006

La ampliación de la UE con la adhesión de los países candidatos puede comportar modificaciones sustantivas en el Presupuesto comunitario, dada la situación económica de los futuros socios: una agricultura necesitada de reformas y aún con gran peso en la actividad económica y una renta *per cápita* medida en Paridades de Poder de Compra (PPC) —inferior al 40% del promedio de la UE—. Efectivamente, como se puede apreciar en el GRÁFICO 2, de acuerdo con los últimos datos disponibles, los de 2001, los países candidatos tenían un nivel de renta bastante inferior a la media de los Quince y a la de España.

**Gráfico 2**  
**PIB per cápita de los países candidatos en Paridades de Poder de Compra (PPC).**  
**Año 2001**



Fuente: Comisión Europea. Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy (Spring 2002).

Por su parte, en el cuadro 6 se constata que, tanto en términos de producción como, y sobre todo, de empleo, en la mayoría de los candidatos el peso de la agricultura es muy superior al correspondiente en los Quince. Ahora bien, debe notarse que hay diferencias sustantivas entre unos y otros: desde los casos extremos de Rumanía y Bulgaria, donde la actividad agrícola tiene todavía una importancia fundamental hasta los de algunos candidatos, como la República Checa y Hungría, que alcanzan unas cotas bastante próximas a las comunitarias. Con todo, la pauta media de los diez países que se integra-

rán en la UE, en 2004, permite augurar que estos países ejercerán una fuerte presión sobre los fondos comunitarios asignados a la PAC, en particular Polonia.

**Cuadro 6**  
**Participación del Valor Añadido Bruto y Empleo agrícola sobre el Total**  
**Año 2001**

	VAB agrícola (en %)	Empleo agrícola (en %)
Bulgaria	13,6	26,7
Chipre	3,9	4,9
Eslovenia	3,1	9,9
Estonia	5,8	7,1
Hungría	4,3	6,1
Letonia	4,7	15,1
Lituania	7,0	16,5
Malta	2,4	2,2
Polonia	3,4	19,2
Rep. Checa	4,2	4,6
Eslovaquia	4,6	6,3
Rumanía	14,6	44,4
España	3,2	6,4
UE-15	2,0	4,3

Fuente: Comisión Europea: Regular Reports (2000); AMECO, INE; EUROSTAT.

En fin, de lo dicho se infiere que las repercusiones presupuestarias más importantes de la ampliación se centrarán en dos capítulos: la política agrícola común (PAC) y la política regional, instrumentada a partir de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

La Comisión Europea presentó en julio de 1997 el documento *Agenda 2000*, en el que se abordaban dos materias de particular importancia para el futuro de la UE: el marco financiero para el período 2000-2006 y la ampliación<sup>3</sup>. Dicho marco fue aceptado, sin apenas modificaciones, en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999. Allí, se fijó el límite del Presupuesto comunitario en el 1,27% del PNB de los Quince, idéntico ratio, por tanto, al estipulado para 1999 en las anteriores perspectivas financieras.

La distribución de los gastos entre las distintas políticas comunitarias diseñadas en la *Cumbre de Berlín* para 2000-2006 asignaba al FEOGA-Garantía y las Acciones Estructurales la mayor parte de los fondos comunitarios: más del 80% del total. Además, en ella se establecía un aumento gradual de la financiación de los países candidatos, cuya adhesión estaba entonces prevista para el año 2002 y referida a los seis países (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre) que, por entonces, se pensaba iban a ser los primeros en integrarse. Finalmente, se acordó la creación de dos nuevos instrumentos de pre-adhesión: SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) y el ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession).

Sin embargo, a la vista del retraso producido en la fecha de incorporación de los nuevos miembros hasta el 2004 y de la constatación de que ésta podría abarcar a diez de los candidatos (todos menos Bulgaria y Rumanía) el marco presupuestario aprobado en Berlín ha tenido que ser ajustado. Este ajuste se ha llevado a efecto en la reciente *Cumbre de Bruselas* de 24-25 de octubre de 2002,

<sup>3</sup> La Comisión Europea realizó esta propuesta en el marco del Acuerdo Interinstitucional que define el procedimiento a seguir para fijar la política presupuestaria de la UE, comunicándosela posteriormente, en marzo de 1998, al Consejo y al Parlamento para su discusión y aprobación.

donde, además de aprobar un calendario para la ampliación, se introducen algunas modificaciones en las asignaciones presupuestarias para los años finales, de 2004 a 2006, del período vigente, conservando, sin embargo, el límite de gastos totales acordado en Berlín, al tiempo que se avanzan algunos acuerdos con vistas al próximo ejercicio presupuestario. En concreto, la UE utilizará los fondos previstos que se ahorrarán en los ejercicios de 2002 y 2003 respecto a las perspectivas financieras aprobadas en Berlín, cuando se preveía la ampliación para el año 2002, para financiar la ampliación a diez miembros en lugar de los seis que se habían considerado en Berlín. Además hay que destacar el proceso de participación gradual de los nuevos socios en las ayudas directas de la PAC: un 25% en 2004, un incremento en 5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 40% en 2007 e incrementos del 10% a partir de entonces para llegar, en 2013, al mismo nivel de ayudas que se apliquen a los Quince; así como el establecimiento de una cota para los gastos de la PAC hasta el 2013, igual a los gastos del año 2006 con un aumento máximo anual del 1% en términos nominales. Finalmente, y en lo que respecta a las Acciones Estructurales se destina a la ampliación un total de 23 millardos de euros para el período y se considera que un tercio de los fondos debe dedicarse al Fondo de Cohesión.

Teniendo en cuenta los ajustes técnicos de las perspectivas financieras llevados a cabo con la aprobación de los Presupuestos comunitarios de 2002, las decisiones de la *Cumbre de Bruselas* y del *Consejo de Copenhague*, se ha elaborado el cuadro 7 con el fin de reflejar cómo quedarían finalmente los presupuestos para el período 2000-2006. Además, en el cuadro se presentan de manera desglosada las asignaciones correspondientes a los actuales y a los futuros socios. De esta manera es fácil observar cómo a partir de 2004, el año previsto para la incorporación de los nuevos socios, éstos van absorbiendo un porcentaje creciente de los gastos del presupuesto comunitario hasta ser, en 2006, los destinatarios del 14% de los créditos totales para pagos. De ellos, la partida más voluminosa es la correspondiente a las Acciones Estructurales. Como es evidente, dada la fijación del techo presupuestario, el incremento gradual de la participación de los nuevos socios comporta un paulatino descenso de la participación de los Quince. En este sentido, es importante reparar en que, dentro de los Quince, los países relativamente más perjudicados son los que por su menor nivel de desarrollo económico son los principales destinatarios de la política regional instrumentada a partir de las Acciones Estructurales.

Por ello, se ha criticado, con razón, la falta de equidad que tiene un sistema de financiación de la ampliación como éste que, a la postre, hace recaer preferentemente el coste de la solidaridad con los nuevos socios sobre los miembros de la actual UE que por su menor renta más necesitan las ayudas de la política regional. De ahí que, aun cuando los gobiernos de los actuales miembros de la Unión que son contribuyentes netos al presupuesto comunitario no se hayan mostrado muy receptivos a estas críticas, la Comisión sí se ha hecho eco de ellas y las contempla de cara a la elaboración de las de las futuras perspectivas financieras para el presupuesto comunitario de 2007-2013. De hecho, en el Segundo Informe de Cohesión, la Comisión ya adelantó algunas propuestas encaminadas a afrontar el problema del «efecto estadístico» en la asignación de las Acciones Estructurales, que consideraremos en el apartado siguiente, una vez que hayamos valorado el significado y consecuencias de dicho efecto.

**Cuadro 7**  
**Estructura de los gastos comunitarios conforme a las perspectivas financieras del período 2000-2006**  
 (% sobre el total de los gastos)

	Perspectivas financieras 1994-1999*		Cumbre de Berlín (UE-15)**			Cumbres de Bruselas y Copenhague (UE-25)***		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Línea Directriz Agrícola	43,7	45,1	46,4	46,8	46,9	43,8	44,0	43,5
Actuales Estados miembros	43,7	44,5	45,8	46,3	46,4	41,4	39,9	39,1
Países candidatos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	3,6	3,9
Ayuda pre-adhesión	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Acciones Estructurales	37,7	36,0	34,8	34,5	34,4	37,0	36,9	37,5
Actuales Estados miembros	37,7	34,8	33,7	33,4	33,2	30,1	29,4	28,2
Fondos Estructurales	34,8	32,0	30,9	30,6	30,5	27,7	27,0	25,9
Fondos de Cohesión	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,4	2,4	2,4
Países candidatos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	6,6	8,3
Ayuda pre-adhesión	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Políticas Internas	6,2	6,4	6,5	6,5	6,7	7,6	7,5	7,5
Actuales Estados miembros	6,2	6,4	6,5	6,5	6,7	6,2	6,2	6,2
Países candidatos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,3	1,3
Acciones Exteriores	6,6	6,6	6,5	6,5	6,5	6,0	5,9	5,8
Ayuda pre-adhesión		1,7	1,7	1,7	1,7		1,5	1,5
Otros		4,9	4,9	4,8	4,9		4,5	4,4
Administración	4,6	4,9	4,9	5,0	5,1	5,3	5,3	5,4
Actuales Estados miembros	4,6	4,9	4,9	5,0	5,1	4,8	4,8	4,8
Países candidatos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,6
Reservas	1,2	1,0	0,9	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
Total créditos de compromiso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actuales Estados miembros	92,2	90,7	90,9	91,2	91,4	82,5	80,2	78,4
Países candidatos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	12,0	14,0
Ayuda pre-adhesión	0,0	3,4	3,3	3,3	3,3	3,0	3,0	2,9
No imputables	7,8	5,9	5,8	5,5	5,3	4,9	4,8	4,7
Total créditos para pagos	93,2	97,4	97,5	99,4	100,6	94,6	95,9	95,3
Créditos sobre pagos (% PNB)	1,23	1,12	1,11	1,09	1,07	1,08	1,09	1,06
Límite máximo de recursos propios (% PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

(\*) En el ejercicio de 1999, los Fondos estructurales incluyen una cantidad correspondiente al mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo (EEE), así como un ajuste del presupuesto de 1997.

(\*\*) Para 2002 y 2003 se han modificado las perspectivas financieras fijadas en la Cumbre de Berlín teniendo en cuenta que la adhesión comenzará en 2004 (dos años más tarde de lo previsto en ese Consejo Europeo) y considerando los ajustes técnicos llevados a cabo al adoptar el Presupuesto comunitario de 2002.

(\*\*\*) Esta distribución tiene en cuenta las modificaciones llevadas a cabo en el SEC(2002) 102 final una vez que se fijó el 2004 como fecha para la incorporación de los países candidatos, así como las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas y de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague.

Fuente: Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre, 2002); Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas (24 y 25 de octubre, 2002); Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de marzo, 1999); Comisión Europea: SEC(2002) 102 y Grupo de Economía Europea.

## 6. Las consecuencias de la ampliación en las Acciones Estructurales del futuro presupuesto de 2007-2013 y las propuestas de reforma

La incorporación de los candidatos, cuya renta per cápita media está aún tan alejada del promedio de la UE (15) implicaría un incremento en el PIB y PNB per cápita relativo de los Quince y de sus regiones, hasta rebasar, en algunos casos, los límites establecidos en el objetivo 1<sup>4</sup> y en el Fondo de Cohesión, del 75% y 90%, respectivamente. Para ilustrar el impacto que tendría este «efecto estadístico» de la ampliación en la percepción de fondos de los actuales socios, entre ellos España, se ha elaborado, en primer lugar, el cuadro 8. En él se pone de relieve cómo en la UE (25) y máxime en la UE (27), la renta per capita de España (y del resto de los Quince) con relación al promedio de la Unión experimentarían un aumento artificial —meramente estadístico— al reducirse este último por la incorporación de socios más pobres. De manera que, si no se cambiasen los criterios de asignación del Fondo de Cohesión, como consecuencia de este enriquecimiento ficticio que conlleva este «efecto estadístico», España perdería el Fondo de Cohesión.

**Cuadro 8**  
El «efecto estadístico» de la ampliación en la renta per cápita de los Quince

	Renta per cápita en Paridades de Poder de Compra*:		
	UE15=100 (1999-2001)	UE25=100 (1999-2001)	UE27=100 (1999-2001)
Bélgica	106,5	117,2	122,8
Dinamarca	120,5	132,6	139,0
Alemania	105,3	115,9	121,4
Grecia	68,6	75,5	79,2
España	82,8	91,2	95,5
Francia	99,4	109,4	114,6
Irlanda	117,5	129,3	135,5
Italia	102,8	113,1	118,5
Luxemburgo	193,3	212,8	222,9
Países Bajos	114,8	126,3	132,4
Austria	110,6	121,8	127,6
Portugal	73,6	81,0	84,8
Finlandia	102,0	112,3	117,6
Suecia	101,5	111,7	117,0
Reino Unido	101,6	111,8	117,1
<b>UE-15</b>	<b>100,0</b>	<b>110,0</b>	<b>115,3</b>

<sup>4</sup> Recuérdese que el objetivo 1 incluye también regiones ultraperiféricas —los departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y Canarias—, así como zonas de Finlandia y Suecia de baja densidad que se beneficiaron del antiguo objetivo 6 durante el período 1995-1999.

\* La UE(15) son los actuales Estados miembros de la Unión Europea. La UE(25) son estos quince países más los diez que se incorporarán con gran probabilidad en 2004: Chipre, República Checa, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Estonia, Eslovenia y República Eslovaca. La UE(27) son el conjunto de Estados que conforman la UE(25) más los dos que cabe esperar ingresen en las siguientes perspectivas financieras. 2007-2013: Bulgaria y Rumania.

Fuente: European Commission: Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy, Spring 2002.

En segundo lugar, se ha elaborado el cuadro 9, para ilustrar este «efecto estadístico» a nivel regional. Por tanto, en él se ofrece una proyección de la renta per cápita promedio del período 2001-2003 de cada región de la UE, siguiendo el procedimiento que se explica en el *recuadro 1*<sup>5</sup>. Sobre la base de tal simulación —cuyo resultado completo para todas las regiones de la Unión se presenta en el ANEXO—, se ha elaborado el cuadro 9, en el que se señalan las regiones que superarían el límite establecido del objetivo 1 (el 75% de la renta per cápita comunitaria) según cada uno de los tres escenarios considerados: a) que no hubiera ampliación; b) que se produjese la incorporación de los países candidatos a excepción de Bulgaria y Rumania, UE(25) y, c) que también estos dos países ingresaran en la UE antes de fijar la distribución de las próximas perspectivas financieras 2007-2013, UE(27).

#### *Recuadro 1*

*Para disponer de la proyección de renta per cápita regional relativa de la UE se ha partido de los datos de renta per cápita relativa de 1999 que proporciona el anexo estadístico del Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social (Comisión Europea, 2002). De esta misma fuente de información se obtienen los datos para la renta per cápita (para cada región y cada Estado Miembro) del período 1995-1999. De este modo, se obtiene el crecimiento relativo de cada región respecto al país al que pertenece en el período 1995-1999.*

*Por otro lado, se dispone de la renta per cápita relativa para los Estados miembros actuales en 2000, 2001, así como estimaciones para 2002 y 2003 que ha realizado la European Commission (Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy, Spring 2002). Bajo el supuesto de que se mantiene estable el crecimiento relativo de las regiones respecto de los países a los que pertenecen que fue registrado durante el período 1995-1999, se proyecta su renta per cápita relativa para los años 2001-2003. Finalmente, se hace el promedio de estos tres años.*

*Nótese que la proyección se realiza a partir del crecimiento relativo de cada región respecto a su país y de éste en relación a la UE, a fin de evitar que sea sensible a los shocks comunes a todos los Estados miembros. Asimismo, la inclusión de los candidatos en las proyecciones proporciona una evaluación más realista de cuál puede ser la renta per cápita relativa de los actuales socios comunitarios en 2001-2003, pues estos países registran tasas de crecimiento económico mayores que la UE-15 reduciendo en parte el «efecto estadístico».*

Así, en el primer bloque del cuadro 9 se detallan las 56 regiones de la UE que durante el actual período de perspectivas financieras 2000-2006 se benefician del objetivo 1. Se han excluido las regiones que reciben ayudas transitorias como es el caso de Cantabria. Grecia es el único país que se beneficia en su totalidad del objetivo 1. Portugal, por su parte, dispone de casi dos terceras partes de su población en zonas beneficiadas por el objetivo 1, todo su territorio a excepción de Lisboa.

En el segundo bloque se señalan aquellas regiones que por su propia dinámica, y no por motivo de la ampliación, superarían el 75% de la renta per cápita comunitaria. En efecto, las regiones europeas beneficiarias del objetivo 1 han reducido las disparidades en renta per cápita con relación a la media comunitaria durante el período 1994-1999. De hecho durante estos años las regiones que se han favorecido del objetivo 1 han incrementado su renta per cápita relativa desde el 68% al 71%, y muy en particular las zonas que obtuvieron fondos también del período 1989-1993 que de un 63% de la renta per cápita comunitaria se han situado también en el 71%<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Se ha elegido el promedio del período 2001-2003 pues es posible que sea el utilizado como criterio para decidir las regiones que se beneficien del objetivo 1, de seguirse las pautas de las anteriores perspectivas financieras. En efecto, para elaborar la lista de las zonas favorecidas de estos fondos durante el período 2000-2006 se utilizó el promedio del trienio 1994-1996.

<sup>6</sup> Véase a este respecto, el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social y el Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social (Comisión Europea, 2001 y 2002, respectivamente).

Cuadro 9

Simulación del impacto del «efecto estadístico» en las regiones del objetivo 1 ante los posibles escenarios de ampliación de la UE para las perspectivas 2007-2013

Objetivo 1 (2000-2006)		Sin ampliación (2007-2013)		Ampliación UE-25 (2007-2013)		Ampliación UE-27 (2007-2013)	
Alemania (5) Brandenburg	Irlanda (1) Border, Midland and Western	Alemania (5) Brandenburg	Irlanda (0) Border, Midland, Western ✓	Alemania (1) Brandenburg ✓	Irlanda (0) Border, Midland, Western ✓	Alemania (0) Brandenburg ✓	Irlanda (0) Border, Midland, Western ✓
Mecklenburg-Vorpommern		Mecklenburg-Vorpommern		Mecklenburg-Vorpommern ✓		Mecklenburg-Vorpommern ✓	
Sachsen		Sachsen		Sachsen ✓		Sachsen ✓	
Sachsen-Anhalt	Italia (6) Campania Puglia	Sachsen-Anhalt Thüringen	Italia (4) Campania Puglia	Sachsen-Anhalt Thüringen ✓	Italia (4) Campania Puglia	Sachsen-Anhalt ✓ Thüringen ✓	Italia (1) Campania ✓ Puglia ✓
Grecia (13) Anatoliki Makedonia, Thraki	Basilicata Calabria	Grecia (10) Anatoliki Makedonia, Thraki	Basilicata ✓ Calabria	Grecia (6) Anatoliki Makedonia, Thraki	Basilicata ✓ Calabria	Grecia (6) Anatoliki Makedonia, Thraki	Basilicata ✓ Calabria
Kentriki Makedonia	Sicilia	Kentriki Makedonia	Sicilia	Kentriki Makedonia ✓	Sicilia	Kentriki Makedonia ✓	Sicilia ✓
Dytiki Makedonia	Sardegna	Dytiki Makedonia	Sardegna ✓	Dytiki Makedonia ✓	Sardegna ✓	Dytiki Makedonia ✓	Sardegna ✓
Thessalia		Thessalia		Thessalia		Thessalia	
Ipeiros	Austria (1) Burgenland	Ipeiros	Austria (1) Burgenland	Ipeiros	Austria (0) Burgenland ✓	Ipeiros	Austria (0) Burgenland ✓
Ionia Nisia		Ionia Nisia		Ionia Nisia		Ionia Nisia	
Dytiki Ellada		Dytiki Ellada		Dytiki Ellada		Dytiki Ellada	
Stereia Ellada	Portugal (6) Norte Centro	Stereia Ellada ✓ Peloponnisos Attiki ✓	Portugal (6) Norte Centro	Stereia Ellada ✓ Peloponnisos Attiki ✓	Portugal (4) Norte Centro	Stereia Ellada ✓ Peloponnisos Attiki ✓	Portugal (4) Norte Centro
Peloponnisos		Peloponnisos		Peloponnisos		Peloponnisos	
Attiki		Attiki ✓		Attiki ✓		Attiki ✓	
Voreio Aigaio	Alentejo	Voreio Aigaio	Alentejo	Voreio Aigaio ✓	Alentejo	Voreio Aigaio ✓	Alentejo
Notio Aigaio	Algarve	Notio Aigaio ✓	Algarve	Notio Aigaio ✓	Algarve ✓	Notio Aigaio ✓	Algarve ✓
Kriti	Açores Madeira	Kriti	Açores Madeira	Kriti ✓	Açores Madeira ✓	Kriti ✓	Açores Madeira ✓
España (10) Galicia	Finlandia (3) Itä-Suomi	España (7) Galicia	Finlandia (1) Itä-Suomi	España (5) Galicia	Finlandia (0) Itä-Suomi ✓	España (2) Galicia ✓	Finlandia (0) Itä-Suomi ✓
Principado de Asturias	Väli-Suomi	Principado de Asturias	Väli-Suomi ✓	Principado de Asturias ✓	Väli-Suomi ✓	Principado de Asturias ✓	Väli-Suomi ✓
Castilla y León	Etelä-Suomi	Castilla y León ✓	Etelä-Suomi ✓	Castilla y León ✓	Etelä-Suomi ✓	Castilla y León ✓	Väli-Suomi ✓
Castilla-La Mancha		Castilla-La Mancha		Castilla-La Mancha		Castilla-La Mancha ✓	Etelä-Suomi ✓
Extremadura		Extremadura		Extremadura		Extremadura	
Comunidad Valenciana		Comunidad Valenciana ✓		Comunidad Valenciana ✓		Comunidad Valenciana ✓	
Andalucía	Suecia (3) Norra Mellansverige	Andalucía	Suecia (0) Norra Mellansverige ✓	Andalucía	Suecia (0) Norra Mellansverige ✓	Andalucía	Suecia (0) Norra Mellansverige ✓
Murcia	Mellersta Norrland	Murcia	Mellersta Norrland ✓	Murcia ✓	Mellersta Norrland ✓	Murcia ✓	Mellersta Norrland ✓
Ceuta y Melilla	Övre Norrland	Ceuta y Melilla	Övre Norrland ✓	Ceuta y Melilla	Övre Norrland ✓	Ceuta y Melilla ✓	Övre Norrland ✓
Canarias		Canarias ✓		Canarias ✓		Canarias ✓	
Francia (4) Guadeloupe	Reino Unido (4) Merseyside	Francia (4) Guadeloupe	Reino Unido (3) Merseyside	Francia (4) Guadeloupe	Reino Unido (1) Merseyside ✓	Francia (4) Guadeloupe	Reino Unido (0) Merseyside ✓
Martinique	South Yorkshire	Martinique	South Yorkshire ✓	Martinique	South Yorkshire ✓	Martinique	South Yorkshire ✓
French Guiana	Cornwall and Isles of Silly	French Guiana	Cornwall and Isles of Silly	French Guiana	Cornwall and Isles of Silly	French Guiana	Cornwall, Isles of Scilly ✓
Reunion	West Wales and The Valleys	Reunion	West Wales and The Valleys	Reunion	West Wales, The Valleys ✓	Reunion	West Wales, The Valleys ✓
Total 56		Total* 41		Total* 25		Total* 17	

\* Se señalan las regiones que quedarían excluidas en cada escenario. Canarias se beneficia del objetivo 1 en concepto de ser una región ultraperiférica, mientras que las regiones de Suecia y Finlandia lo hacen por baja densidad (antiguo objetivo 6 del período 1994-1999). De ahí que puedan seguir beneficiándose de este objetivo aun cuando superen el límite del 75%. Por otra parte, Hainao (Bélgica) entraría en el objetivo 1 si no hubiera ampliación puesto que en los últimos años ha padecido una crisis que le ha llevado a disponer menos del 75% de la renta media.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea: Anexo estadístico del Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2002 y Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy, Spring 2002.

Pues bien, 15 regiones comunitarias podrían quedarse excluidas por su propia dinámica de crecimiento superior a la media de la Unión, entre ellas Castilla y León y la Comunidad Valenciana. Canarias, por su parte también superarían el límite del 75%, aunque sería posible que continuase beneficiándose del objetivo 1 por su carácter de región ultraperiférica. En la misma situación se encontrarían las regiones de Suecia y Finlandia que se benefician por la baja

densidad. Irlanda, por el contrario, perdería también la segunda y última región del objetivo 1.

En el tercer bloque, se comprueba que otras 16 regiones se podrían quedar fuera del objetivo 1 por motivo de la ampliación de la UE. No obstante, y en el caso de España, sólo Murcia (75,7%) y el Principado de Asturias (78,6%) quedarían excluidas. Por su parte, regiones como Galicia, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla podrían seguir beneficiándose del objetivo 1 con la ampliación a la UE-25. Estas regiones se beneficiarían del cumplimiento de las previsiones de la Comisión, que apuntan que las mayores tasas de crecimiento en los países candidatos durante el período 1995-2001 se continuarán registrando por lo menos hasta el 2003. De este modo, el «efecto estadístico» se reduciría del 16,5% en el período 1997-1999 al 10,0% en el 2001-2003 (véase el ANEXO). Peor parada saldría España en el último de los escenarios, es decir, si la adhesión incluyese a Bulgaria y Rumania, pues 3 regiones más dejarían de ser beneficiarias. Es decir, sólo Andalucía y Extremadura permanecerían siéndolo. No obstante, Galicia (76,0%), Ceuta y Melilla (75,3%) se quedarían muy cerca del límite que determinan su elegibilidad.

Una vez que se tiene una idea de los cambios previsible en la relación de regiones beneficiadas por los fondos destinados al objetivo 1, según los diferentes escenarios de ampliación, tiene interés estimar el coste para cada país de estos escenarios de reducción de ayudas. Para ello, se han utilizado los datos de la distribución de los Fondos Estructurales del período 1994-1999 (Informe Anual de los Fondos estructurales, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional) y la distribución indicativa del período 2000-2006 (Ministerio de Economía y Hacienda, Marco Comunitario de Apoyo). Véase el *recuadro 2* para más detalles sobre el método de estimación del coste. Los resultados de esta estimación se presentan en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Coste estimado de la ampliación en relación con las acciones del objetivo 1**

	(millones de euros 2002)			(%PIB)			(euros per cápita)		
	UE-15	UE-25	UE-27	UE-15	UE-25	UE-27	UE-15	UE-25	UE-27
Bélgica	0	663	663	0	0,04	0,04	0	65	65
Dinamarca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alemania	0	15.269	18.650	0	0,11	0,14	0	186	227
Grecia	6.277	13.079	13.079	0,70	1,46	1,46	595	1.241	1.241
España	12.096	16.153	21.292	0,28	0,37	0,49	306	409	539
Francia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irlanda	1.395	1.395	1.395	0,17	0,17	0,17	368	368	368
Italia	5.370	5.370	11.327	0,07	0,07	0,14	94	94	198
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Países Bajos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Austria	0	277	277	0	0,02	0,02	0	34	34
Portugal	0	3.069	3.069	0	0,38	0,38	0	307	307
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suecia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reino Unido	0	1.832	1.832	0	0,02	0,02	0	31	31

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea: Segundo Informe de Cohesión; Comisión Europea: Informe Anual de los Fondos estructurales y Ministerio de Economía y Hacienda: Marco Comunitario de Apoyo.

## Recuadro 2

Con el objeto de poder hacer una aproximación a la distribución de los Fondos Estructurales a las regiones objetivo 1 durante el período 2007-2013 se han utilizado los datos publicados por la Dirección General de Política Regional en los Informes anuales sobre los Fondos Estructurales. El último es el correspondiente al año 2000, y en él se refleja la distribución de los fondos de cada objetivo entre las regiones de la UE, para el total del período 1994-1999. Nótese, que el objetivo 1 se asigna a las regiones, pero su gestión corresponde en parte a las Administraciones Autonómicas y en parte a la Administración Central de cada Estado miembro. Ambos gastos se regionalizan en el anexo estadístico del referido Informe, aunque no es posible saber la región beneficiada de todos los fondos gestionados por la Administración Central, bien por su carácter multi-regional o bien por la dificultad de imputarlos. Dicha fuente proporciona información tanto de los fondos ya ejecutados (créditos de pago) como del total de los programados (créditos de compromiso). Aquí se utilizará la información relativa a los créditos de compromiso, ya que ofrece una imagen más fiable de la verdadera distribución del objetivo 1 independientemente del ritmo de su ejecución.

Para el caso de las regiones españolas se ha contado además con la distribución indicativa del objetivo 1 para el período 2000-2006, que figura en el Marco Comunitario de Apoyo (Plan de Desarrollo Regional, regiones incluidas en el Objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales Europeos, Volumen I, II y III, Ministerio de Hacienda).

A partir de estos datos se ha realizado la estimación suponiendo que la distribución de las ayudas entre regiones registrada en el período 1994-1999 se mantendrá estable entre aquellas que sigan beneficiándose del objetivo 1 durante 2000-2006. Este supuesto —que no es preciso en el caso de España puesto que disponemos de más datos— parece bastante realista ya que los criterios de reparto de los fondos del objetivo 1 entre países (también utilizados por los países para su posterior distribución entre regiones) son básicamente estructurales. En efecto dichos criterios reflejados en el artículo 8 del Reglamento de los Fondos estructurales son: población de las regiones que tienen derecho a obtener ayudas, prosperidad regional y nacional y gravedad relativa de los problemas estructurales, especialmente el nivel de desempleo. Estos criterios son, además, muy similares a los que se utilizaron en el período anterior, es decir que es previsible que tampoco los de los períodos sucesivos difieran mucho. De hecho, la distribución de los fondos del objetivo 1 por países para el período 2000-2006 se parece mucho a la de 1994-1999 (que se puede encontrar en el Primer Informe de Cohesión, Comisión Europea, 1996).

Así, de la suma que cada país tiene asignada por el objetivo 1 para el período 2000-2006 se le ha restado el porcentaje que absorbieron durante el período 1994-1999 las regiones que: a) superarían el 75% aun sin ampliación, según las proyecciones del anexo; b) rebasarían esa barrera si se produjera la ampliación a los diez países candidatos y c) superarían ese límite si además se incorporaran Rumania y Bulgaria. A la cantidad restante se ha quitado también la parte proporcional de los fondos multi-regionales de las regiones que se quedan fuera del objetivo 1. Finalmente se ha actualizado los fondos con el índice de precios de la UE en 2000 y 2001, pues la distribución indicativa del objetivo 1 por países estaba en millardos de euros de 1999.

Es decir, el CUADRO 10 recoge el coste de cada escenario en cada Estado miembro, suponiendo que el montante total del objetivo 1 a distribuir en el período 2000-2006 entre los actuales Estados miembros es el mismo que el que se distribuiría en 2007-2013.

Nótese, no obstante que este coste será el límite superior pues seguramente la Comisión arbitrará apoyos transitorios para las regiones que se queden fuera del objetivo 1.

De su examen se desprende que España podría perder gran parte de los fondos relativos al objetivo 1 por la propia dinámica de crecimiento de las regiones. En concreto la magnitud de los fondos que dejaría recibir se situaría en torno al 0,28% anual de su PIB. La ampliación a los diez países candidatos reduciría aún más, cerca de un 0,09% anual, por lo que la pérdida de ayudas que

reciben las regiones españolas ascendería al 0,37% anual del PIB. Las pérdidas de fondos serían también muy voluminosas en Grecia y Portugal.

Los costes de la ampliación en términos de ayudas del objetivo 1 serían más elevados en el caso de una ampliación a 27 países, en particular para España, Italia y Alemania, por este orden. Estos tres países tienen incentivos, por tanto, a que no se considere la incorporación de Bulgaria y Rumania cuando se fijen las próximas perspectivas financieras. Sin embargo, a los Países Bajos, Austria y Suecia —los tres países que junto a Alemania desean reducir su factura comunitaria— poco les perjudica el futuro del objetivo 1. De ahí que quepa esperar que estos países apuesten por hacer recaer el coste de la ampliación en el objetivo 1 de los Fondos Estructurales, que tiene un carácter regional. De hecho, el gobierno holandés ya ha manifestado su propuesta de reformar las Acciones Estructurales para convertirlas en ayudas nacionales, tal como ya sucede con el Fondo de Cohesión y el objetivo 3 de los Fondos Estructurales. Tampoco Francia y Dinamarca se verían afectados por el futuro del objetivo 1, las cuatro regiones ultraperiféricas francesas seguirán favoreciéndose en cualquier caso de estas ayudas, lo que explica la pretensión de estos dos países de que la ampliación se financie a través de una reducción de las Acciones Estructurales en los actuales Estados miembros en lugar de mediante ajustes en la PAC de la que son grandes beneficiarios.

En respuesta a la preocupación mostrada por los Estados miembros sobre las graves consecuencias de la ampliación en la política regional, y con el fin de buscar una solución más satisfactoria para los próximos presupuestos del 2007-2013 que la extrapolación de los actuales criterios de distribución de ayudas, la Comisión planteó en su Segundo Informe de la Cohesión Económica y Social (véase CE, 2001) —y también en el First Progress Report on Economic and Social Cohesion COM (2002)— una serie de propuestas de reforma de la política regional.

Se trata de propuestas que tratan de evitar que, por el referido «efecto estadístico», buena parte de las regiones de los Quince dejaran de ser elegibles en la distribución de los Fondos Estructurales en la UE (25) o UE (27). Por consiguiente, y aunque enuncian la aplicación del actual umbral del 75% con independencia del número de países que se adhieran —lo que significa no introducir corrección alguna al problema del «efecto estadístico»—, se inclinan por alguna de las otras tres opciones contempladas. A saber:

- a) Establecer un mecanismo de ayudas transitorias (phasing-out) para las regiones que al final de las actuales perspectivas tendrían una renta per capita inferior al 75 de la UE (15) en ausencia de la ampliación, pero la superarían en la UE ampliada.
- b) Elevar el criterio de elegibilidad hasta un nivel equivalente al que sería preciso para evitar que las regiones de los Quince se vieran excluidas del objetivo 1, por un mero efecto estadístico de reducción de su diferencial con respecto a la renta per capita de la UE ampliada.
- c) Establecer dos criterios de elegibilidad, uno para las regiones de los Quince y otro para los futuros socios.

Pues bien, ante esta situación, consideramos que hay que empezar por descartar, por su falta de racionalidad y, desde luego, carencia de solidaridad, la opción —prácticamente descartada por la Comisión, aunque no por algunos de los países más desarrollados de los Quince que son contribuyentes netos la presupuesto comunitario— de preservar los actuales criterios. Pues, conviene

recalcarlo, ello supondría no corregir el «efecto estadístico» y, por tanto, ejercer la solidaridad con los nuevos socios a costa, fundamentalmente, de los países menos prósperos de la Unión.

Dicho lo anterior, y dentro de las tres opciones contempladas por la Comisión parece que la más adecuada, por su mayor operatividad, sería la primera. De hecho, la Comisión ha dado algunas muestras de su preferencia por ella.

De cualquier modo, estas no son evidentemente las únicas opciones y, cuando menos desde un punto de vista técnico, se puede argumentar que hay otras mejores. Así, concretamente, una posible vía de evitar la reducción de las ayudas por Acciones Estructurales en los Quince que comportaría la adhesión de los nuevos miembros sin alterar el techo presupuestario sería reducir significativamente los fondos dedicados a otras partidas, especialmente a la mayor de ellas: la destinada a la PAC. En efecto, como se sabe, la PAC financia tres tipos de medidas:

- a) Ayudas directas: subsidios dirigidos a agricultores y ganaderos como pagos compensatorios por la reducción de los precios de apoyo acordada en la reforma MacSharry de 1992, con objeto de estabilizar las rentas agrícolas. Es la partida más importante, que absorbe cerca de un 65% de los gastos de la PAC.
- b) Intervención de mercado: medidas de apoyo a los precios agrícolas que incluye gastos de almacenaje y subsidios a la exportación. Supone en torno a un 25% de los gastos de la PAC.
- c) Desarrollo rural: persigue cambios estructurales y la modernización de la agricultura europea mediante la diversificación de actividades y fuentes de ingresos, la mejora de la competitividad y la preservación del medio ambiente y el entorno rural. Actualmente, sólo representa el 10% de los fondos de la PAC.

Pues bien, son muchos los motivos que, tanto desde una perspectiva de eficiencia como desde una óptica de equidad, sustentarían la conveniencia de acometer una reducción de los fondos asignados a las dos primeras medidas. Basta enumerar, en este sentido, las que han sido las críticas más recurrentes que han recibido las ayudas directas y las intervenciones de mercado de la PAC durante su largo período de existencia. En síntesis, y en cuanto a la eficiencia, existe una evidencia contundente de que la PAC tiene los problemas siguientes:

- Provoca un efecto de desviación de comercio, que encarece el precio de los productos para los consumidores de la Unión
- Frena el ajuste de las producciones agrícolas ineficientes que no podrían existir en ausencia de protección y subvenciones y, por consiguiente, supone un lastre para el crecimiento
- Su complejidad se presta al surgimiento de corruptelas
- No fomenta la calidad de los productos, en la medida en que las ayudas priman la cantidad
- No combate la degradación medioambiental

Desde el punto de vista de la equidad la PAC puede ser igualmente criticada por, al menos, dos razones:

- Las ayudas benefician especialmente a los propietarios de las mayores explotaciones, que normalmente gozan de niveles de renta más elevados, ya que las ayudas vía precios o renta se establecen por lo general tomando como referencia los niveles medios de eficiencia

- Los elevados niveles de protección que comporta perjudican a los países en desarrollo al frenar sus exportaciones

Si a la serie de razones que avalarían la conveniencia de reformar y reducir los fondos asignados a la PAC, se añaden los motivos que, por el contrario, permiten abogar por la permanencia de una política de cohesión para los actuales y futuros miembros de la UE, se puede argumentar la racionalidad económica de reasignar recursos desde las ayudas directas de la PAC y sus políticas de intervención de mercados hacia las Acciones Estructurales o medidas de desarrollo rural. De esta forma, y sin alterar el techo acordado para el presupuesto comunitario, se podría lograr su asignación más eficiente y equitativa.

Naturalmente, esta solución, que evidentemente implicaría también una corrección del referido «efecto estadístico», tiene dificultades de índole política para ser implementada, dada la importancia de los lobbies que defienden a la PAC en su configuración actual y la disparidad que, además, existe entre los intereses de los países miembros de la Unión por una y otra política.

En este sentido, para evaluar este «juego de intereses» puede ser útil realizar un ejercicio de simulación que permita hacerse una idea de la medida en que la reforma de la PAC o la de las Acciones Estructurales afectaría a cada Estado miembro. Los resultados obtenidos en este ejercicio se reflejan de una manera intuitiva en el gráfico 2 elaborado al efecto. Para interpretarlo, nótese que cada país tiene tres barras con el siguiente significado. La primera expresa el *status quo*: el saldo neto real en sus relaciones financieras con la UE que obtuvo cada país en media en los ejercicios 2000 y 2001. La segunda barra se corresponde con el saldo neto medio (% PIB) que hubiera obtenido en los años 2000 y 2001 —los ejercicios ya terminados de las actuales perspectivas financieras— en el caso extremo de que los fondos de carácter regional de las Acciones Estructurales desaparecieran, quedando únicamente los de carácter nacional: el objetivo 3 y el Fondo de cohesión. Suponiendo, además, que el ahorro revirtiese en una reducción proporcional de las aportaciones al Presupuesto comunitario de todos los países y que se mantuviera inalterable el resto de partidas de gastos y su reparto por Estados miembros. En la tercera barra se recoge el saldo neto que habría resultado en el otro caso extremo de que las ayudas directas de PAC desaparecieran y bajo los mismos supuestos del escenario anterior. Nótese que las propuestas de reforma y contención de gastos de la PAC que figuran en la Revisión Intermedia de la PAC difundida por la Comisión hace referencia, precisamente, a las ayudas directas.

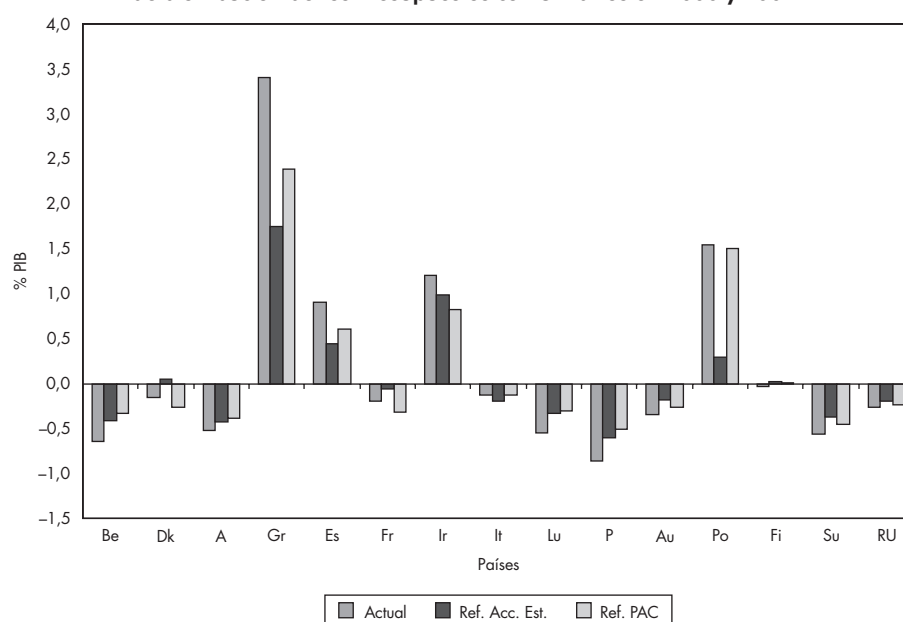
Teniendo en cuenta lo anterior la interpretación del gráfico que recoge los resultados de este ejercicio de simulación es, pues, la siguiente. En el caso de los países que tuvieron un saldo positivo en sus relaciones financieras con la UE en 2000 y 2001 (aquellos cuya primera barra se sitúa por encima del eje de abscisas, es decir: Grecia, Irlanda, Portugal y España), se observa que la primera barra es más elevada que las que recogen los efectos de las reformas en la PAC y las Acciones Estructurales. Es decir, que cualquiera de las reformas contempladas reduciría los fondos netos que obtienen del Presupuesto comunitario. No obstante, las consecuencias de ambas opciones no son indiferentes para ellos. En efecto, para Grecia, España y sobre todo Portugal, la barra que expresa las consecuencias de la eliminación de las ayudas directas de la PAC es superior a la que representa los saldos netos tras una posible reducción de los fondos de carácter regional de las Acciones Estructurales. Es decir que estos tres países se verían menos perjudicados si la contención del gasto comunitario recayese en la PAC. Por el contrario, a Irlanda le favorece más una reducción en los fondos

destinados a Acciones Estructurales. Adviértase que, aun cuando este país ha sido históricamente el más beneficiado de este tipo de ayudas en términos relativos al PIB y la población, por su reciente y espectacular desarrollo, ha dejado a su región más poblada fuera del objetivo 1, y probablemente se quede sin el Fondo de Cohesión cuando éste se revise en 2003.

Por su parte, en los países con saldos negativos, la barra del saldo actual de la mayoría de los países está más alejada del eje de abscisas que las relativas a las posibles reformas. En efecto, hasta ocho países (Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Suecia y Reino Unido) podrían reducir sus aportaciones netas al Presupuesto comunitario con cualquiera de las reformas. A ellos se añade Finlandia que, de eliminarse las ayudas directas o los Fondos Estructurales de carácter regional, podría incluso llegar a obtener saldos fiscales positivos con la UE. Tres de estos ocho países (Austria, Suecia y Reino Unido) reducirían aún más sus saldos negativos si la reforma incidiese en las Acciones Estructurales mientras que al resto le beneficiaría en mayor medida una disminución de los fondos de la PAC. Finalmente, Francia y Dinamarca podrían ver incrementados sus saldos negativos si la reforma recae sobre la PAC, mientras que esto es lo que sucedería a Italia si lo que se reforman son las Acciones Estructurales.

En suma, teniendo en cuenta el conjunto de los Estados miembros, tanto los que obtienen saldo positivo como negativo, los resultados de este ejercicio de simulación —reflejados en el gráfico 3— que acabamos de comentar, permiten hacerse una idea de el complejo juego de intereses que puede aflorar en la discusión de las próximas perspectivas financieras. Asimismo, este ejercicio ilustra acerca de la dificultad de que se llegue a un acuerdo sobre la que, desde la racionalidad económica, tanto en términos de eficiencia como de equidad, parece la mejor solución para afrontar la política regional en la UE ampliada con el techo presupuestario del 1,27%: reducir las ayudas directas de la PAC para destinarlas a las Acciones Estructurales.

**Gráfico 3**  
**Simulación del Saldo neto de los Estados miembros (% PIB) para diversos escenarios de distribución de los Presupuestos comunitarios en 2000 y 2001**



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea: Allocation of 2001 EU operating expenditure by Member State.

Por consiguiente, y pese a la complejidad política que tiene llegar a dicha solución, cabe confiar en que los criterios de eficiencia y equidad se impongan y, por tanto, el próximo presupuesto para 2007-2013 siga estas líneas de reforma. Por fortuna, las conclusiones que se decidieron en el Consejo de Bruselas, abren una vía de esperanza de que pueda ser así. Efectivamente, como se adelantó en el apartado anterior, este Consejo acordó algunas medidas de contención de la PAC, en particular: la limitación del crecimiento nominal de los fondos destinados a la PAC al 1% para el período 2007-2013 y el establecimiento de la escala gradual de participación de los nuevos socios en las ayudas directas, hasta equipararlas a las de los Quince en términos porcentuales, lo que implica que si dichas ayudas a los Quince se redujeran, también se reducirían las de aquéllos.

En todo caso, y desde una perspectiva técnica, se puede argumentar la idoneidad de una propuesta de perspectivas financieras para el período 2007-2013 que, en conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas sobre la PAC reduzca sus fondos para ayudas directas a favor de las Acciones Estructurales y otras políticas de la Unión. Esta propuesta es la que se simula en el cuadro 11, cuya elaboración se explica con detalle en el recuadro 3. En efecto, como se puede comprobar, con esta reasignación de fondos, el Presupuesto comunitario podría dar cabida a los nuevos socios comunitarios, incluyendo Bulgaria y Rumania, sin aumentar el límite máximo de los recursos propios y sin perjudicar a los actuales Estados miembros que —como Grecia, Portugal y España—, aún precisan de las Acciones Estructurales para su desarrollo. Para

**Cuadro 11**  
**Propuesta de perspectivas financieras para el período 2007-2013 (% sobre el total de los gastos)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013 millones de euros de 2002
Línea Directriz Agrícola	43,5	40,8	38,3	36,0	33,9	31,9	30,0	28,3	329.357
Actuales Estados miembros	39,1	36,5	33,6	31,1	28,7	26,6	24,7	22,9	280.091
Países candidatos	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2	5,3	5,4	5,4	49.266
Acciones Estructurales	37,5	40,9	42,9	44,8	46,5	48,1	49,7	51,1	454.964
Actuales Estados miembros	28,2	20,5	22,8	24,9	26,9	28,7	30,5	32,1	263.732
Fondos Estructurales	25,9	18,8	20,9	22,8	24,7	26,3	27,9	29,4	241.638
Fondos de Cohesión	2,4	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6	2,7	22.094
Países candidatos	8,3	20,4	20,1	19,9	19,6	19,4	19,2	19,0	191.232
Fondos Estructurales	5,5	13,6	13,4	13,2	13,1	12,9	12,8	12,7	127.488
Fondos de Cohesión	2,8	6,8	6,7	6,6	6,5	6,5	6,4	6,3	63.744
Actuales Estados miembros	6,2	5,8	6,1	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	64.318
Países candidatos	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	13.486
Acciones Exteriores	5,8	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6	6,8	7,0	62.638
Administración	5,4	5,3	5,1	5,0	4,9	4,7	4,6	4,5	47.255
Actuales Estados miembros	4,8	4,7	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	42.004
Países candidatos	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	5.251
Reservas	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	3.307
Total créditos de compromiso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	975.686
Actuales Estados miembros	78,4	62,7	62,4	62,1	62,0	62,0	62,0	62,0	606.301
Países candidatos	14,0	26,1	26,3	26,4	26,4	26,3	26,3	26,1	256.185
No imputables	7,6	11,3	11,4	11,5	11,6	11,7	11,8	11,9	113.200
Total créditos para pagos	95,3	95,3	95,3	95,3	95,3	95,3	95,3	95,3	929.829
Créditos sobre pagos (% PNB)	1,06	1,09	1,12	1,15	1,18	1,21	1,24	1,27	—
Límite máximo de recursos propios (% PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	—

ello sería necesario que, en primer lugar, los créditos de pago —los gastos realmente ejecutados en caja en cada ejercicio—, se incrementasen gradualmente hasta alcanzar el límite máximo de los recursos propios actuales, fijados en el 1,27% del PNB de la UE. Conviene recordar que este límite dista de haberse alcanzado. Así en los años 2000 y 2001 las aportaciones de todos los Estados miembros sólo ascendieron al 1,12% y 1,11% del PNB de la UE, respectivamente, dejando un margen de 0,15% y 0,16% del PNB sin utilizar. Es más, para el último ejercicio de las actuales perspectivas financieras, 2006, se prevé un gasto en caja de alrededor del 1,06% del PNB que abre un margen para imprevistos de 0,21% del PNB que probablemente no se empleará.

### Recuadro 3

*Para elaborar el cuadro 11 —donde se refleja nuestra propuesta para las futuras perspectivas financieras— se ha estimado el PIB de la UE para el período 2006-2013. Para ello se han considerado las estimaciones de crecimiento del PIB de la UE y de los precios comunitarios publicadas recientemente por la Comisión Europea para 2002, 2003 y 2004 y se ha supuesto para los años posteriores un crecimiento real del PIB de la UE del 2,5% anual, y de un 2% anual para los precios comunitarios, tal como se previó para el las perspectivas financieras del período 2000-2006 en la Agenda 2000 y en la Cumbre de Berlín. Asimismo, se ha supuesto que el crecimiento del PIB de la UE para esos años será similar al de su PNB, que es la magnitud que se utiliza como referencia en los Presupuestos comunitarios.*

*De este modo, se obtiene el límite máximo de los recursos propios que es un 1,27% del PNB de la UE. Se propone, además, incrementar gradualmente el techo de créditos de pago desde el 1,06% del PNB de la UE en 2006 hasta agotar el límite máximo de los recursos propios del 1,27% del PNB en 2013. También se estima el total de créditos de compromiso para el período 2000-2006 bajo el supuesto de que mantendrá la misma proporción con los créditos de pago que en 2006. En cuanto a la distribución del Presupuesto comunitario por partidas se ha partido del reparto del año 2006. Así, en el caso de la PAC se ha supuesto que se utiliza el techo presupuestario y que, por tanto, los gastos del año 2006 registran un incremento anual del 1% como se acordó en la Cumbre de Bruselas. En relación a los gastos administrativos y los fondos destinados a la reserva, se propone que se mantenga la misma ratio sobre el PNB que en el período actual 2000-2006. Se plantea que el resto de capítulos, Acciones estructurales, Políticas Internas y Acciones Exteriores, se repartan los créditos de compromiso sobrantes, es decir, el total de créditos de compromiso menos los fondos asignados a la PAC, gastos administrativos y reserva. De este modo estas políticas podrían incrementar su relevancia y los recursos con los que financian en el período 2007-2013 con respecto a las perspectivas financieras 2000-2006. La distribución entre estos tres capítulos sería proporcional a la de 2006.*

*Por último, en cuanto al reparto entre nuevos y actuales socios se ha estimado que los países candidatos obtendrán fondos destinados a Acciones estructurales por valor de un 4% de su PIB, límite establecido en la Agenda 2000, y que un tercio de estas ayudas será en concepto de Fondo de Cohesión. El reparto del resto de las Acciones estructurales en los actuales Estados miembros se ha distribuido entre los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión de la misma forma que en el año 2006. Para las Políticas Internas se ha supuesto que la distribución entre actuales y nuevos Estados miembros será la misma que en 2006, puesto que incrementar la participación en la financiación del Programa Marco requiere de varios años de rodaje y de una posición tecnológica comparable con la media comunitaria, situación de la que los países candidatos se encuentran aún lejos.*

Además, se tendría que poner en práctica la contención del gasto de la PAC acordada en la Cumbre de Bruselas y, también, la congelación de los gastos de administración. De este modo, se liberarían fondos para incrementar las

Acciones Estructurales que así se convertiría en el capítulo más importante de los Presupuestos comunitarios. De esta forma, los países candidatos podrían recibir ayudas próximas al 4% de su PIB, el máximo previsto en la Agenda 2000, al mismo tiempo que los actuales Estados miembros no tendrían que sufrir una reducción en los fondos que reciben. Ciertamente, con nuestra propuesta los nuevos socios comunitarios obtendrían en concepto de Acciones Estructurales cerca de un 20% del total de créditos de compromiso del Presupuesto comunitario, incrementando significativamente su participación con respecto a 2006, mientras que los actuales socios mantendrían su porcentaje de alrededor del 30% del total, similar al del período actual 2000-2006.

El escenario que proponemos permitiría aumentar, asimismo, la relevancia de las políticas internas, que incluyen sobre todo ayudas a las actividades de I + D distribuidas a través de los Programas Marco. Algo que parece conveniente, cuando no necesario, para reducir el desfase tecnológico de la UE con respecto a Estados Unidos, que es sustantivo y ha aumentado en la década de los noventa. Las políticas internas financian, asimismo, medidas relativas a formación, empleo, y redes transeuropeas, factores que podrían impulsar el crecimiento económico en la UE, que, al menos en la década de los 90, fue significativamente inferior al crecimiento experimentado por EE.UU. También quedarían recursos para dedicar a las Acciones exteriores encaminadas a incrementar el papel de la UE en el mundo.

En suma, las perspectivas financieras propuestas —cuyas cifras deben, lógicamente, ser interpretadas en su orden de magnitud— implicarían un incremento gradual de la participación de los nuevos socios comunitarios, que mejorarían mucho su situación con respecto a los años iniciales de permanencia en la UE, en los que, al igual que sucedió a España y Portugal, podrían llegar a registrar saldos fiscales negativos en el primer año. Por su parte, los actuales Estados miembros reducirían el porcentaje de los fondos recibidos en concepto de ayudas directas de la PAC pero no el de las Acciones Estructurales, que son más eficientes y equitativas.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

Este estudio ha comenzado exponiendo los argumentos que justifican la intervención de los gobiernos a través de la política regional con el objetivo de combatir los desequilibrios que se dan en los niveles de desarrollo económico entre países y, más aún, entre regiones. Además, se ha argumentado la conveniencia de que la UE continúe aplicando una política regional comunitaria para afrontar los desniveles territoriales de renta que aún existen en el seno de la Unión y que, con toda seguridad, se acentuarán con la ampliación, ya que ésta comportará la adhesión de países que presentan un formidable desnivel de renta con relación a los Quince.

A continuación, y tras efectuar una somera descripción de los objetivos e instrumentos que conforman la actual política regional europea, se han analizado tanto los saldos fiscales de cada uno de los Quince con el presupuesto de la Unión como la participación de cada uno de los países en el instrumento esencial de la política regional comunitaria: las Acciones Estructurales. Este análisis ha permitido desvelar algunos hechos que merecen ser tomados en consideración en cualquiera de las reformas que se puedan emprender a fin de adecuar la política regional a la UE ampliada. Entre ellos destacaríamos dos. El primero es la existencia de problemas de una equidad horizontal en las contribuciones de los Quince al Presupuesto comunitario. Es decir: los saldos fiscales no están asociados plenamente, como sería deseable, con nivel de renta per capita de los países, ya que son frecuentes los casos de países que contribuyen al presupuesto más de lo que les correspondería, como Alemania, Suecia y Holanda, y también otros que, como España, reciben menos de lo que deberían. El otro hecho, relacionado con el anterior, es que, en contra de lo que se suele afirmar, España no es el país más beneficiado por la política de Acciones Estructurales.

El siguiente paso de la investigación ha consistido en evaluar el alcance del «efecto estadístico» que conlleva la ampliación y en virtud del cual una parte de las regiones que actualmente se benefician de las ayudas destinadas a las regiones que tienen un nivel de renta inferior al 75% del promedio de la Unión se verían privadas de ellas, por el «enriquecimiento» relativo que en términos puramente estadísticos se produciría a resultas de la reducción de la renta per capita media que conllevaría la ampliación de la UE a 25 (y más aún a 27) socios. A este respecto, en este trabajo se argumenta la sinrazón de la propuesta que defienden algunos de los actuales contribuyentes netos al presupuesto de la Unión de no introducir reformas para corregir este «efecto estadístico», por cuanto ello supondría un incumplimiento del principio de cohesión reconocido en el tratado de la Unión. Efectivamente, si no se corrige dicho efecto se llegaría a una situación en la que las necesidades de financiación que plantea la aplicación de la política regional a los nuevos socios se harían recaer principalmente sobre los países menos desarrollados de los Quince que actualmente integran la UE.

Por tanto, y después de simular los costes que supondría no corregir tal «efecto estadístico» para las regiones (y por ende países) que actualmente se be-

nefician de las ayudas a las regiones menos desarrolladas de los Quince, entre ellas las españolas, en este estudio se defiende la conveniencia de introducir un mecanismo corrector que permita que las regiones de los actuales socios que en ausencia de la ampliación seguirían siendo beneficiarias de las ayudas a las regiones objetivo 1 las sigan recibiendo.

Más aún, nuestro estudio sostiene una propuesta más ambiciosa: acometer una reducción de los fondos del presupuesto comunitario destinados a las ayudas directas de la PAC, para liberar fondos, tanto para la política regional como para otras políticas comunitarias. Según se argumenta, el trasvase de fondos que se propone daría lugar a una estructura de gastos del presupuesto comunitario más equitativa y eficiente y, por consiguiente, más adecuada para impulsar el deseable crecimiento del conjunto de las economías de la Unión Europea.

Naturalmente, desde un punto de vista técnico se pueden sustentar unas reformas presupuestarias aún más ambiciosas que, a diferencia de ésta, supongan un aumento del techo presupuestario de la Unión del 1,27% del PNB de los socios. Esto sería, por lo demás, factible si, atendiendo a algunas de las propuestas de la Comisión, se introdujera un impuesto de carácter comunitario. Sin embargo, esta propuesta —que es defendible en términos económicos, en especial, para los socios que compartimos el euro— no cuenta, por el momento, con un mínimo respaldo político.

## Referencias Bibliográficas

- ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1997): «Evidence of Public Spending Crowding-out from a Panel of OECD Countries», *Applied Economics* 29: 1001-10.
- ASCHAUER, D. A. (1989): «Is Public Expenditure Productive?», *Journal of Monetary Economics* 23: 177-200.
- ASCHAUER, D. A. (2000): «Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency», *Economic Development and Cultural Change* 48(2): 391-406.
- BEUTEL, J. (1995): *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-1999*, Report to the Directorate-General for Regional Policies, Commission of the European Communities, Luxembourg.
- BOERI, T. et al. (2002): «Who's Afraid of the Big Enlargement?», CEPR Policy Paper No. 7, Londres.
- BOLDRIN, M. y CÁNOVA, F. (2001): «Income Disparities and Regional Policies», *Economic Policy* 32: 205-53.
- BRADLEY, J. (2000): «The impact of CSF on objective 1 countries-1989-2006», *Regional Policy DG XVI*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- BRADLEY, J., MODESTO, L. y SOSVILLA, S. (1995): «HERMIN: A Macroeconomic Modelling Framework for the EU Periphery», *Economic Modelling* 12: 221-247.
- CÁNOVA, F. y MARCET, A. (1995): «The poor stay poor: Non-convergence across countries and regions». Discussion Paper No. 1265, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, COM/542/final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): Annual report on the Structural Funds, COM/698 final, Volume I, II, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): Allocation of 2000 EU operating expenditure by Member States.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, D.G., COM/46/final, Bruselas.
- COURT OF AUDITORS (2001): Annual Report concerning the financial year 2000, Official Journal of the European Communities, 15/12/2001.
- CHRISTODOULAKIS, N y KALYVITIS, S. (1998): «A four-sector macroeconomic model for Greece and the evaluation of the community support framework 1994-1999», *Economic Modelling* 15(4): 575-620.
- DE LA FUENTE, Á. (2001): «Is the allocation of public capital across the Spanish regions too redistributive?», Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- DE LA FUENTE, A. y DOMENECH, R. (2001): «The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and a Reform Proposal», *Journal of Common Market Studies* 39(2): 307-330.
- EASTERLY, W. y REBELO, S. (1993): «Fiscal Policy and Economic Growth», *Journal of Monetary Economics* 32: 417-58.
- EDERVEEN, S. et al. (2001): «The Wealth of Regions: The Impact of Structural Funds on Convergence in the EU», mimeo, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- HERCE, J. A. y SOSVILLA, S. (1994): «The Effects of CSF 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model», *Working Paper No. 10R*, FEDEA, Madrid.
- HERCE, J. A. y SOSVILLA, S. (1999): «Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000», Working Paper No. 99-21, FEDEA, Madrid.
- KRUGMAN, P. R. (1991): «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy* 99(3): 484-499.
- LÓPEZ-BAZO, E.; VAYÁ, E.; MORA, A. J. y SURINACH, J. (1999): «Regional economic dynamics and convergence in the European Union», *Annals of Regional Science* 33(3): 343-370.
- LUCAS, R. E. (1988): «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42.
- MARTIN, R. (1999): *The Regional Dimension in European Public Policy, Convergence or Divergence*, Macmillan Press Ltd., UK and St. Martin's Press, Inc., USA.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000): Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. Regiones incluidas en el Objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales Europeos, Volumen I, II y III. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, D.G. de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Madrid.
- NEARY, J. P. (2001): «Of hype and hyperbolas: introducing the new economic geography», *Journal of Economic Literature*, 39(2): 536-561.
- NEVEN, D. y GOUYETTE, C. (1995): «Regional Convergence in the European Community», *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 47-65.

- OTTAVIANO, G. I. P. y PUGA, D. (1998): «Agglomeration in the global economy: a survey of the “new economic geography”», *World Economy*, 21(6): 707-731.
- PUGA, D. (2002): «European regional policies in light of recent location theories», *Journal of Economic Geography* 2: 373-406.
- ROEGER, W. (1998): «Macroeconomic Evaluation of the Effects of Community Structural Funds with QUEST II». En: *Evaluation of Structural Policies*, Seville Conference, marzo.
- ROMER, P. (1986): «Increasing returns and long run growth», *Journal of Political Economy* 94: 1002-1037.
- ROMER, P. M. (1990): «Endogenous Technological Change», *Journal of Political Economy* 98: 5-21.
- SOLOW, R. M. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics* 70(1): 65-94.
- VENABLES, A. J. y GASIOREK, M. (1999): «Evaluating regional infrastructure: a computable equilibrium approach. En: *Study of the Socio-economic Impact of the Projects Financed by the Cohesion Fund - a Modelling Approach*, Volumen 2. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- WEISE, C. (2002): «How to finance Eastern Enlargement of the EU», DIW, Berlín.

## Relación de Cuadros y Gráficos

- CUADRO 1. Importancia relativa de las Acciones Estructurales en el presupuesto de la UE.
- CUADRO 2. Pagos, ingresos y saldo neto de los países de la UE en relación con el Presupuesto comunitario.
- CUADRO 3. Equidad del reparto de los saldos netos del Presupuesto comunitario entre Estados miembros.
- CUADRO 4. Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión per cápita.
- CUADRO 5. Distribución del Fondo de Cohesión en todos los períodos de programación.
- CUADRO 6. Participación del Valor Añadido Bruto y Empleo agrícola sobre el Total. Año 2001.
- CUADRO 7. Estructura de los gastos comunitarios conforme a las perspectivas financieras del período 2000-2006 (% sobre el total de los gastos).
- CUADRO 8. El «efecto estadístico» de la ampliación en la renta per cápita de los Quince.
- CUADRO 9. Simulación del impacto del «efecto estadístico» en las regiones del objetivo 1 ante los posibles escenarios de ampliación de la UE para las perspectivas 2007-2013.
- CUADRO 10. Coste estimado de la ampliación en relación con las acciones del objetivo 1.
- CUADRO 11. Propuesta de perspectivas financieras para el período 2007-2013 (% sobre el total de los gastos).
- GRÁFICO 1. Saldo neto y renta per cápita relativos de los Estados Miembros. (Media del período 1989-2001).
- GRÁFICO 2. PIB per cápita de los países candidatos en Paridades de Poder de Compra (PPC). Año 2001.
- GRÁFICO 3. Simulación del Saldo neto de los Estados miembros (% PIB) para diversos escenarios de distribución de los Presupuestos comunitarios en 2000 y 2001.



## Anexo 1 Previsiones de renta per cápita de las regiones de la UE y países candidatos en el período 2001-2003

	Con relación a:		
	UE(15)=100	UE(25)=100	UE(27)=100
<b>UE-15</b>	100,0	110,0	115,2
UE-25	90,9	100,0	104,8
UE-27	86,8	95,4	100,0
<b>Bélgica</b>			
Région Bruxelles-capitale/Brussels hoofdstad gewest	216,3	237,9	249,2
Antwerpen	122,0	134,2	140,6
Limburg (B)	88,1	97,0	101,6
Oost-Vlaanderen	90,8	99,8	104,6
West-Vlaanderen	111,4	122,5	128,4
Vlaams Brabant	97,9	107,7	112,8
Brabant Wallon	99,7	109,7	114,9
Hainaut	68,2	75,1	78,6
Liège	80,1	88,1	92,4
Luxembourg (B)	76,4	84,1	88,1
Namur	75,0	82,5	86,5
<b>Denmark</b>	120,1	132,1	138,4
<b>Alemania</b>			
Baden-Württemberg	118,0	129,8	136,0
Bayern	121,5	133,7	140,1
Berlin	95,6	105,2	110,2
Brandenburg	69,1	76,0	79,6
Bremen	139,9	153,9	161,3
Hamburg	180,3	198,3	207,8
Hessen	126,5	139,2	145,8
Mecklenburg-Vorpommern	68,5	75,3	78,9
Niedersachsen	94,4	103,8	108,8
Nordrhein-Westfalen	105,9	116,5	122,1
Rheinland-Pfalz	92,7	102,0	106,9
Saarland	96,5	106,1	111,2
Sachsen	69,7	76,7	80,4
Sachsen-Anhalt	67,3	74,1	77,6
Schleswig-Holstein	96,8	106,5	111,6
Thüringen	69,0	75,9	79,6
<b>Grecia</b>			
Anatoliki Makedonia, Thraki	59,7	65,7	68,8
Kentriki Makedonia	74,3	81,8	85,7
Dytiki Makedonia	70,6	77,6	81,3
Thessalia	64,0	70,4	73,7
Ipeiros	56,8	62,5	65,5
Ionia Nisia	64,2	70,7	74,0
Dytiki Ellada	56,2	61,9	64,8
Sterea Ellada	88,2	97,1	101,7
Peloponnisos	58,4	64,2	67,3
Attiki	81,3	89,4	93,7
Voreio Aigaio	69,6	76,5	80,2
Notio Aigaio	86,7	95,4	99,9
Kriti	72,7	80,0	83,8
<b>España</b>			
Galicia	65,9	72,5	76,0
Principado de Asturias	71,5	78,6	82,4
Cantabria	78,9	86,8	91,0
Pais Vasco	102,9	113,2	118,5
Comunidad Foral de Navarra	105,9	116,5	122,1
La Rioja	93,6	103,0	107,9
Aragón	87,2	95,9	100,5
Comunidad de Madrid	113,8	125,2	131,1
Castilla y León	75,5	83,0	87,0
Castilla-la Mancha	65,2	71,7	75,1
Extremadura	52,4	57,6	60,4

## Anexo 1 Previsiones de renta per cápita de las regiones de la UE y países candidatos en el período 2001-2003 (Continuación)

	Con relación a:		
	UE(15)=100	UE(25)=100	UE(27)=100
Cataluña	101,9	112,0	117,4
Comunidad Valenciana	80,7	88,8	93,0
Baleares	102,5	112,7	118,1
Andalucía	60,5	66,5	69,7
Murcia	68,8	75,7	79,3
Ceuta y Melilla (ES)	65,4	71,9	75,3
Canarias (ES)	82,3	90,5	94,9
<b>Francia</b>			
Île de France	154,3	169,8	177,9
Champagne-Ardenne	95,0	104,5	109,5
Picardie	82,0	90,2	94,5
Haute-Normandie	92,6	101,8	106,7
Centre	89,7	98,6	103,3
Basse-Normandie	83,6	91,9	96,3
Bourgogne	90,9	99,9	104,7
Nord - Pas-de-Calais	79,8	87,7	91,9
Lorraine	82,6	90,8	95,2
Alsace	102,5	112,7	118,1
Franche-Comté	86,1	94,7	99,2
Pays de la Loire	87,4	96,1	100,7
Bretagne	83,9	92,3	96,7
Poitou-Charentes	79,7	87,7	91,8
Aquitaine	92,0	101,2	106,0
Midi-Pyrénées	87,1	95,8	100,3
Limousin	80,7	88,8	93,0
Rhône-Alpes	103,0	113,2	118,6
Auvergne	84,6	93,0	97,5
Languedoc-Roussillon	78,2	86,0	90,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	89,6	98,6	103,3
Corse	82,0	90,2	94,5
Guadeloupe (FR)	56,4	62,0	65,0
Martinique (FR)	64,4	70,8	74,2
French Guiana (FR)	50,1	55,1	57,7
Reunion (FR)	51,1	56,2	58,9
<b>Ireland</b>	122,0	134,2	140,6
Border, Midland and Western	89,8	98,8	103,5
Southern and Eastern	133,5	146,9	153,9
<b>Italia</b>			
Piemonte	120,5	132,6	138,9
Valle d'Aosta	126,8	139,5	146,1
Liguria	109,3	120,3	126,0
Lombardia	135,9	149,5	156,6
Trentino-Alto Adige	135,3	148,9	156,0
Veneto	121,2	133,3	139,7
Friuli-Venezia Giulia	115,3	126,9	132,9
Emilia-Romagna	131,3	144,5	151,4
Toscana	113,8	125,2	131,1
Umbria	101,6	111,7	117,1
Marche	104,6	115,1	120,6
Lazio	116,2	127,8	133,9
Abruzzo	83,7	92,1	96,5
Molise	81,2	89,3	93,6
Campania	66,1	72,7	76,1
Puglia	67,4	74,2	77,7
Basilicata	75,7	83,3	87,3
Calabria	62,9	69,1	72,4
Sicilia	66,4	73,1	76,6
Sardegna	79,5	87,4	91,6
<b>Luxembourg</b>	202,1	222,3	232,9

## Anexo 1 Previsiones de renta per cápita de las regiones de la UE y países candidatos en el período 2001-2003 (Continuación)

	Con relación a:		
	UE(15)=100	UE(25)=100	UE(27)=100
<b>Países Bajos</b>			
Groningen	124,6	137,0	143,6
Friesland	93,6	103,0	107,9
Drenthe	89,2	98,2	102,8
Overijssel	99,1	109,0	114,2
Gelderland	101,0	111,1	116,4
Flevoland	79,4	87,4	91,5
Utrecht	150,5	165,6	173,5
Noord-Holland	135,4	149,0	156,1
Zuid-Holland	121,1	133,2	139,5
Zeeland	99,2	109,2	114,4
Noord-Brabant	114,7	126,2	132,2
Limburg (NL)	99,3	109,2	114,4
<b>Austria</b>			
Burgenland	70,6	77,7	81,4
Niederösterreich	93,3	102,7	107,6
Wien	147,0	161,6	169,4
Kärnten	93,5	102,8	107,7
Steiermark	93,3	102,6	107,5
Oberösterreich	105,8	116,4	122,0
Salzburg	124,8	137,2	143,8
Tirol	110,7	121,8	127,6
Vorarlberg	114,0	125,4	131,4
<b>Portugal</b>			
Norte	60,1	66,1	69,3
Centro (P)	56,5	62,1	65,1
Lisboa e Vale do Tejo	100,7	110,8	116,0
Alentejo	56,8	62,5	65,5
Algarve	68,4	75,2	78,8
Açores (PT)	52,8	58,1	60,9
Madeira (PT)	73,0	80,3	84,1
<b>Finlandia</b>			
Itä-Suomi	74,0	81,4	85,3
Väli-Suomi	82,7	90,9	95,3
Pohjois-Suomi	85,1	93,6	98,0
Uusimaa (suuralue)	141,8	156,0	163,4
Etelä-Suomi	93,7	103,0	107,9
Åland	142,5	156,8	164,2
<b>Suecia</b>			
Stockholm	134,2	147,6	154,7
Östra Mellansverige	91,4	100,6	105,4
Sydsverige	90,7	99,8	104,5
Norra Mellansverige	94,8	104,3	109,3
Mellersta Norrland	97,7	107,5	112,6
Övre Norrland	96,6	106,3	111,3
Småland med öarna	98,7	108,6	113,8
Västsverige	87,1	95,8	100,4
<b>Reino Unido</b>			
Tees Valley and Durham	75,9	83,5	87,5
Northumberland, Tyne and Wear	78,7	86,5	90,7
Cumbria	90,3	99,4	104,1
Cheshire	115,9	127,5	133,6
Greater Manchester	89,5	98,4	103,1
Lancashire	81,1	89,2	93,4
Merseyside	71,3	78,4	82,1
East Riding and North Lincolnshire	96,1	105,7	110,8
North Yorkshire	96,0	105,6	110,6
South Yorkshire	76,4	84,0	88,0
West Yorkshire	92,8	102,0	106,9

## Anexo 1 Previsiones de renta per cápita de las regiones de la UE y países candidatos en el período 2001-2003 (Continuación)

	Con relación a:		
	UE(15)=100	UE(25)=100	UE(27)=100
Derbyshire and Nottinghamshire	91,7	100,9	105,7
Leicestershire, Rutland and Northants	104,1	114,5	120,0
Lincolnshire	86,1	94,7	99,2
Herefordshire, Worcestershire and Warks	99,2	109,1	114,3
Shropshire and Staffordshire	88,1	96,9	101,5
West Midlands	93,5	102,8	107,7
East Anglia	111,5	122,7	128,5
Bedfordshire, Hertfordshire	109,8	120,8	126,5
Essex	96,2	105,9	110,9
Inner London	245,4	270,0	282,8
Outer London	89,3	98,3	103,0
Berkshire, Bucks and Oxfordshire	134,2	147,7	154,7
Surrey, East and West Sussex	109,0	119,9	125,6
Hampshire and Isle of Wight	113,9	125,3	131,2
Kent	94,8	104,3	109,3
Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset	106,2	116,8	122,4
Dorset and Somerset	88,3	97,1	101,7
Cornwall and Isles of Scilly	66,3	73,0	76,4
Devon	79,8	87,8	92,0
West Wales and The Valleys	71,7	78,9	82,6
East Wales	98,0	107,8	112,9
North Eastern Scotland	121,1	133,2	139,6
Eastern Scotland	100,4	110,5	115,8
South Western Scotland	92,6	101,9	106,7
Highlands and Islands	74,6	82,1	86,0
Northern Ireland	78,0	85,8	89,9
<b>Bulgarija</b>	28,3	31,1	32,6
Severozapaden	24,4	26,8	28,1
Severen Tsentralen	24,0	26,4	27,7
Severoiztochen	24,5	27,0	28,3
Yugozapaden	38,2	42,0	44,0
Yuzhen Tsentralen	23,2	25,6	26,8
Yugoiztochen	30,9	34,0	35,6
<b>Kypros</b>	83,8	92,1	96,5
<b>Česká Republika</b>	60,6	66,7	69,9
Praha	133,2	146,5	153,5
Střední Čechy	50,9	56,0	58,6
Jihozápad	55,7	61,3	64,2
Severozápad	49,3	54,2	56,8
Severovýchod	51,2	56,3	59,0
Jihovýchod	52,4	57,6	60,4
Střední Morava	48,2	53,0	55,6
Moravskoslezsko	50,8	55,9	58,6
<b>Eesti</b>	38,8	42,7	44,7
<b>Magyarország</b>	53,3	58,6	61,4
Közép-Magyarország	81,5	89,6	93,9
Közép-Dunántúl	50,4	55,5	58,1
Nyugat-Dunántúl	63,0	69,3	72,6
Dél-Dunántúl	40,9	45,0	47,2
Észak-Magyarország	34,5	38,0	39,8
Észak-Alföld	33,3	36,6	38,4
Dél-Alföld	38,6	42,5	44,5
<b>Lietuva</b>	31,7	34,9	36,5
<b>Latvija</b>	29,2	32,1	33,7
<b>Malta</b>	53,2	58,5	61,3
<b>Polska</b>	38,7	42,6	44,6
Dolnośląskie	39,4	43,4	45,5

## Anexo 1 Previsiones de renta per cápita de las regiones de la UE y países candidatos en el período 2001-2003 (Continuación)

	Con relación a:		
	UE(15)=100	UE(25)=100	UE(27)=100
Kujawsko-Pomorskie	33,4	36,7	38,5
Lubelskie	26,4	29,0	30,4
Lubuskie	34,5	37,9	39,7
Łódzkie	35,3	38,8	40,6
Małopolskie	34,7	38,2	40,0
Mazowieckie	60,5	66,6	69,7
Opolskie	31,1	34,2	35,9
Podkarpackie	28,1	30,9	32,3
Podlaskie	27,9	30,7	32,2
Pomorskie	39,3	43,3	45,3
Śląskie	41,6	45,8	48,0
Świętokrzyskie	30,1	33,2	34,7
Warmińsko-Mazurskie	29,8	32,8	34,4
Wielkopolskie	41,5	45,6	47,8
Zachodniopomorskie	38,5	42,3	44,4
<b>România</b>	24,9	27,4	28,7
Nord-Est	18,8	20,6	21,6
Sud-Est	25,2	27,7	29,0
Sud	22,0	24,2	25,3
Sud-Vest	23,3	25,6	26,8
Vest	29,0	31,9	33,4
Nord-Vest	22,8	25,1	26,3
Centru	28,4	31,2	32,7
București	36,0	39,6	41,5
<b>Slovenija</b>	71,9	79,1	82,9
<b>Slovenská Republika</b>	50,5	55,5	58,2
Bratislavský	99,9	109,9	115,2
Západné Slovensko	46,9	51,6	54,0
Stredné Slovensko	43,5	47,9	50,1
Východné Slovensko	41,3	45,5	47,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea: Anexo estadístico del Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2002 y European Commission: Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs: Statistical Annex of European Economy, Spring 2002.

