

# Hacia un nuevo sistema de recursos propios para "Euroland"

La UE se enfrenta a tres retos: la ampliación hacia el Este y las reformas de la PAC y de la política de cohesión

*En 1999 nace un nuevo espacio monetario, el "Euroland", que a su vez constituye la más reciente culminación del proyecto de integración europeo y una adecuada respuesta al rápido proceso de globalización que vivimos.*

**Albert Massot Martí.** Funcionario de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo <sup>(1)</sup>.

Esta globalización alcanza también a la agricultura, tal como formaliza la entrada de este sector en el marco multilateral decidido en 1993, dentro de la Ronda Uruguay, y que proseguirá también el año próximo, con el debut de un nuevo ciclo de negociaciones, en la llamada *Ronda del Milenio*.

En tercer lugar, la Unión Europea se ha comprometido a iniciar un ambicioso proceso de *ampliación* hacia el Este que, sin duda, significará un salto cualitativo en el proceso de integración. Finalmente, durante el primer semestre de 1999 va adoptarse por el Consejo la *Agenda 2000*, un paquete de medidas destinado a preparar a la UE para hacer frente a los retos que se avecinan, centrado en tres capítulos: la reforma de la política de cohesión económica y social, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y el comienzo de la fase de las preadhesiones, todos ellos a su vez envueltos en una revisión de las perspectivas financieras para el período 2000/2006 <sup>(2)</sup>.

En este contexto, y en pleno debate sobre la Agenda 2000, la Comisión Europea presentó en el pasado mes de octubre una Comunicación sobre la financiación de la UE <sup>(3)</sup> con vistas a iniciar la reflexión sobre un nuevo sistema de recursos propios para el *Euroland* ampliado del próximo siglo <sup>(4)</sup>. De hecho, a tenor de la Decisión 94/728/CE, de 31 de octubre de 1994 (Artículo 10), la Comisión no tenía la obligación de presentar este informe hasta fina-



El euro, paso adelante para la integración europea.

les de 1999 <sup>(5)</sup>, y su adelanto sólo se explica por la presión ejercida por los Estados contribuyentes netos de la Unión (la llamada *banda de los cuatro*: Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria), sumada a la debilidad congénita que demuestra la presente Comisión frente al Consejo. En puridad, la Comunicación presentada por la CE se encuentra lejos de cumplir los términos exactos del mandato de 1994: en ningún momento propone un nuevo sistema de recursos propios, y se limita a esbozar tres posibles respuestas a los desequilibrios presupuestarios alegados por los Estados ya citados.



Uno de los retos para el futuro es la reforma de la Política Agraria Común.

Si a ello añadimos las *deficiencias, de forma y fondo*, que, desde una perspectiva comunitaria, presentan las propuestas inscritas en el informe, comprenderemos en toda su extensión el triste papel a que se ve hoy abocada una Comisión que dista de cumplir las funciones de *guardiana de los tratados* y *motor de la integración* que tiene encomendadas <sup>(6)</sup>, y que, sin dirección efectiva, pierde en demasiadas ocasiones su carácter colegial para convertirse en una caja de resonancia del Consejo.

## Las deficiencias de fondo

La Comunicación de la Comisión, desde el punto de vista de su contenido, plantea unos *déficits de base* que se superponen a una serie de *deficiencias técnicas* en cada una de las *tres opciones* que propone como alternativa al presente sistema de recursos propios.

De entrada, el objetivo primordial de la Comunicación no es avanzar en una reflexión estratégica y global sobre el futuro del sistema actual de recursos propios, no pretende diseñar un sistema de recursos más coherente con los retos que la UE va a afrontar a medio plazo y con las necesidades financieras de sus acciones y políticas comunes. El objetivo es mucho más simple: el de reducir las aportaciones de algunos Estados, y las propuestas se encaminan exclusivamente a satisfacerlo, aún cuando se vulneren en gran medida los criterios que la propia Comisión en su informe entiende que ha de cumplir cualquier sistema de financiación comunitaria: *adecuación* de los recursos; *equidad* en las contribuciones; *autonomía financiera* de la Unión Europea; *transparencia y simplicidad* respecto a los ciudadanos; y una buena relación *coste-eficacia* en su gestión <sup>(7)</sup>. Para corroborar este enfoque basta contar las páginas dedicadas a comentar los desequilibrios presupuestarios alegados por los cuatro países contribuyentes netos, nada menos que trece páginas (pp. 17 a 29), que contrastan con las dos escasas que cubre el análisis de la propuesta española sobre una



mayor progresividad de las contribuciones (pp. 14-16).

Con este proceder, la Comisión muestra una, por decirlo de alguna forma, *excesiva* comprensión por unos Estados, y erige como fundamento un principio antagónico con la construcción europea: el reconocimiento implícito del *justo retorno*, a partir del cálculo de los saldos netos por Estados (o, si se prefiere utilizar la expresión del propio Ejecutivo: *saldos presupuestarios*<sup>(8)</sup>). En otras palabras, la Comisión no sólo acepta jugar en el campo de los países contribuyentes netos, sino que, además, lo hace con sus cartas (marcadas), dando por bueno un *paradigma* que se opone radicalmente al proyecto de integración europea (que supera en mucho la dimensión estrictamente financiera) y que técnicamente presenta enormes problemas en su evaluación. Así es, con la noción de saldos netos de dejan de lado las aportaciones de la integración más allá de los flujos presupuestarios de un ejercicio (en términos comerciales, de empleo, de adaptación normativa, de los derechos de los ciudadanos, de modernización del sistema económico, político y social en su conjunto, etc.).

Por otro lado, el beneficiario último del gasto comunitario no siempre es único ni se ubica necesariamente en el Estado donde se contabiliza (las propias publicaciones de la Comisión han detectado un retorno sustancial del gasto comunitario registrado en las Regiones de Objetivo 1 en otras zonas más desarrolladas, mediante, por ejemplo, la vía de los contratos de suministro; a su vez, es iluso atribuir los derechos aduaneros y las restituciones a la exportación a los Estados donde se ubican los grandes puertos europeos; y como éstos, podrían citarse otros ejemplos).

Sobre estas premisas generales, no es extraño que las tres opciones que propone la Comisión adolezcan de notables deficiencias técnicas y de fondo. Por otro lado, pese a presentarse como tres escenarios compatibles entre sí, actuando como lo hacen sobre aspectos distintos (los saldos, los ingresos y los gastos), la realidad es que, una vez estudiadas, a nadie le cabe duda que la propuesta implícita del Ejecutivo es una sola: la *cofinanciación parcial* de la PAC. Sin que ello signifique que sea la mejor o la más oportuna, ni mucho menos.

### Tres escenarios con una (falsa) propuesta

- 1) **Primer escenario:** la acción sobre los saldos. La primera opción que se propone es

la generalización de los mecanismos correctores, a fin de atenuar los desequilibrios presupuestarios existentes, sobre la base de un sistema de reembolso parcial de los saldos netos a partir de un techo del 0,3/0,4% del PNB. Es

el *modelo del cheque británico*, que dejaría de ser una solución *ad hoc*, para devenir, corregido, un modelo extensible a cualesquiera otros países con saldos negativos. Ciertamente, el desequilibrio británico hoy no es el único y ha perdido buena parte de su razón de ser a partir de la progresiva conversión de la PAC en una política de rentas (vía ayudas directas) y del desarrollo de la política de cohesión económica y social.

Por lo demás, el sistema aplicado al Reino Unido ha dado suficientes muestras de falta de transparencia y regresividad. Y, pese a ello, sorprendentemente, la Comisión acepta la eliminación de la excepción británica para seguidamente generalizar las compensaciones entre UE y Estados, aunque se debilita con ello el propio sistema de recursos propios, por su naturaleza intrínsecamente intergubernamental, y que pueda fomentarse una baja ejecución de los fondos comunitarios en los Quince por una doble vía: primero, ahorrándose la contribución estatal a las acciones cofinanciadas, y luego percibiendo una mayor compensación por su mayor saldo negativo con la Unión, lo que permitiría liberar créditos para las prioridades nacionales, aún cuando fuera a costa de los objetivos supranacionales.

Pese a todo, no hay que descartar totalmente esta opción, como una solución de compromiso entre los Estados para dar una pronta respuesta a las exigencias alemanas, en la medida que decaigan las opciones restantes, no sea posible avanzar hacia un régimen más autónomo, progresivo y transparente, y, sobre todo, se incorporen algunas correcciones.

Este es, por ejemplo, el planteamiento del Informe Cecchini presentado al Parlamento Europeo en noviembre de 1998<sup>(9)</sup>: en este estudio se asume, a regañadientes y como mal menor, el problema de los saldos netos (calculados exclusivamente en cuanto al gasto sobre el FEOGA-Garantía, los Fondos Estructura-

les, las políticas internas y los gastos operativos imputables a cada país) para seguidamente proponer la compensación a aquellos Estados cuyo saldo se separe claramente de lo que les correspondería por su riqueza bruta y su riqueza relativa por habitante, dejando al margen para el cálculo a los cuatro países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

Con este enfoque Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica y Finlandia aportarían más que en la actualidad trasvasando esos flujos a favor de Alemania y el Reino Unido (que, en contrapartida, perdería su cheque), y los países más débiles mantendrían su status.

- 2) **Segundo escenario:** la acción sobre los ingresos. En este apartado se propone reexaminar el vigente sistema de recursos pro-



Las medidas de apoyo al mercado se entienden que benefician a los agricultores.

pios para basarlo de manera preponderante o exclusiva en un *porcentaje del PNB*. Esta opción tiene la indudable ventaja de su equidad, por su carácter proporcional, pero adolece de transparencia, por la propia dificultad técnica del cálculo del PNB, y, sobre todo, se contraponen a la misma noción de *recursos propios* y, en suma, al principio de *autonomía financiera* de la Unión, haciéndola definitivamente dependiente de las aportaciones de los Estados.

Estratégicamente hubiera sido más oportuno plantear un reforzamiento del recurso propio basado en el PNB al mismo tiempo que se implementaran otras fuentes alternativas de ingresos: como la *eco-tasa* (sobre las emisiones de CO<sup>2</sup> y el consumo energético); un porcentaje sobre los derechos de accisas (o impuestos especiales sobre el tabaco, el alcohol y los aceites minerales); un IVA diferenciado con un tramo estatal y otro comunitario (una propuesta preconizada especialmente por el Parlamento Europeo)<sup>(10)</sup>; una tasa sobre las transacciones financieras a corto plazo (a modo de una *tasa Tobin* europea sobre los flujos especulativos); o, en fin, una tasa sobre el

producto de los haberes del Sistema Europeo de Bancos Centrales, por citar algunas de las propuestas más factibles <sup>(11)</sup>. Pero la Comisión prefirió resolver (coyunturalmente) los problemas de los contribuyentes netos antes que avanzar en la reflexión sobre un nuevo y verdadero sistema de recursos propios para el próximo siglo.

- **3) Tercer escenario: la acción sobre el gasto.** La tercera, y última, opción barajada por la Comisión en su Comunicación, es la agrícola (al fin y al cabo la PAC es la primera política de gasto) fundada en que el presupuesto comunitario asuma solamente el 75% de las ayudas directas de la PAC. Se propugna en suma la *cofinanciación de la PAC*, como solución casi milagrosa, que beneficiaria preferentemente a Alemania y al Reino Unido. No obstante, la solución no es tal y esconde tantos *puntos débiles* en su diseño como *peligros* para la construcción comunitaria. Veámoslos.

- **3.a)** Hay que empezar señalando que se parte de una (falsa) distinción, entre: las *ayudas directas*, a la renta, a favor de beneficiarios individuales, manifestación de una política redistributiva, y que pasarían a ser cofinanciadas, como ya ocurre con algunas medidas de la PAC (las acciones estructurales, las medidas de acompañamiento, las medidas rurales, las acciones veterinarias, etc.); y las *medidas de apoyo al mercado* (intervenciones, restituciones a la exportación, etc.) que, se entiende, benefician a todos los agricultores de la UE, con independencia de qué Estados u operadores sean sus receptores efectivos, y que continuarían bajo el exclusivo manto financiero del FEOGA.

La propia Comisión en su Comunicación reconoce que la PAC tiene un *carácter integrado*, pero no por ello deduce que, hoy por hoy, es *imposible* diferenciar artificiosamente entre medidas financiadas al 100% por el FEOGA y otras que sean cofinanciadas <sup>(12)</sup>, en tanto que: a.1) todas son medidas de mercados y manifestación de un mismo apoyo supranacional, basado en una política común, que requiere la misma solidaridad financiera; a.2) que, lejos de ser compartimentos estancos, existe una continuidad intrínseca entre precios y ayudas, al fin y al cabo es el principio de compensación (por la progresiva baja de los precios) el que justifica el paulatino incremento de las ayudas; a.3) consecuentemente, las ayudas directas no son, hoy por hoy, simples ayudas a la renta a favor de los agricultores <sup>(13)</sup>, con carácter redistributivo <sup>(14)</sup>, y desconectadas de la producción, como ratifica el que no estén

incluidas en la *Caja Verde* dentro del Acuerdo de Marrakesh; a.4) si todas las medidas tienden a apoyar a la producción se comprende porque el principio de *unidad de mercado*, consustancial a la PAC, se traduzca en la existencia de mecanismos comunes, que no escondan un tratamiento diferenciado, que no distorsionen los mercados y que garanticen la libre circulación de mercancías. En suma, contra lo que afirma la Comisión en su alegato a favor de la cofinanciación, ésta atenta directamente contra el carácter común de la PAC, y esconde un riesgo cierto de desmantelamiento y renacionalización de la política integrada por excelencia <sup>(15)</sup>.



La Cumbre de Viena (11-12/XII/98) pospuso la aprobación de la Agenda 2000.

- **3.b)** Complementariamente, hay que tener muy presente que una cofinanciación de la PAC, tal como plantea la Comisión, obstaculizaría la adopción de la Agenda 2000, y, de refilón, los avances en el *multilateralismo* y en el proceso de *ampliación* en curso. No nos olvidemos que la reforma de la PAC inscrita en la Agenda 2000 se basa en el *enfoque del 92*, es decir, en la progresiva reducción de los precios a cambio de ayudas.

Parece evidente que cofinanciar exclusivamente las ayudas añadiría nuevos problemas a las reducciones de precios propuestas, y difícilmente se pasaría, como prevé la Comisión en su documento, de un 65% del apoyo en ayudas en el 2000 a un 75% en el 2006 <sup>(16)</sup>. Al unísono, se dificultarían las negociaciones en la *Ronda Singapur*, consolidando no ya la *Caja Azul*, sino la *Caja Ámbar* (si, como parece probable, se ralentizará el proceso iniciado de reducción de los precios).

Por otro lado, la cofinanciación no necesariamente se traduciría en una reducción del apoyo agrario (medido por el ESP o *Equivalente de Subvención a la Producción*): si fuera *obligatoria*, tal como se cuida de señalar la Comisión, el apoyo sería el mismo, variando solamente la fuente de financiación; únicamente

si se dispusiera que la cofinanciación fuera *facultativa* podría bajar el apoyo, pero a costa de distorsionar los mercados y renacionalizar definitivamente la PAC <sup>(17)</sup>. Finalmente, también es fácilmente comprensible que la cofinanciación dificultaría las adhesiones, obligando a unos Estados con Haciendas nada boyantes a aportar unos recursos internos que posiblemente de otro modo tendrían otros destinos.

- **3.c)** De hecho la ruptura del principio de la solidaridad financiera que esconde la propuesta de la cofinanciación, en última instancia atenta contra otros principios comunitarios. De entrada, el *principio de cohesión*, pese a ser parte integrante del conjunto de políticas comunes <sup>(18)</sup>, y encontrarse formalizado en un Protocolo específico incorporado en el Tratado de Maastricht de 1991 <sup>(19)</sup>. Son fundamentalmente los Estados con menor disponibilidad de recursos, y entre ellos los nuevos adherentes, los que más sufrirían sus consecuencias del cambio. Y las deficiencias de la propuesta son de tal magnitud que no basta, como algunos proponen, con modular la cofinanciación con porcentajes de participación distintos en función de la prosperidad relativa de los Estados.

El problema de fondo, aunque atenuado, subsistiría. Además, se vulnera el *principio de suficiencia de medios* <sup>(20)</sup>. Con la cofinanciación se deja a la discreción de los Parlamentos internos la aplicación de la PAC, lo que se contrapone directamente al *carácter común de la política de mercados, de competencia exclusiva de la CE*, a diferencia de otras políticas de la Unión, basadas en *competencias compartidas* y en el *"partenariado"*: fuera de la PAC, como es la política de cohesión económica y social, o incluso dentro de la PAC, en su capítulo estructural y rural. Lo que significa que, en el fondo, la cofinanciación sólo sería coherente con una nueva política agraria en materia de mercados, que actualmente sólo podría tomar la forma de una *política concertada* <sup>(21)</sup>, que habría perdido su carácter común y, en suma, que habría sufrido un proceso de *renacionalización*.

En el futuro, ciertamente, se podría prever la cofinanciación para una *Política Rural Integrada*, con un apoyo ya totalmente desconectado de la producción. Pero éste no es, hoy por hoy, el caso, y la propuesta de la Comisión no se da para ser aplicada en este marco futuro. Por último, se ataca el *principio de transparencia*, ya que la mezcla de políticas presupuestarias comunitarias y nacionales que derivarían de la cofinanciación, enmascararían los objetivos supranacionales en general y

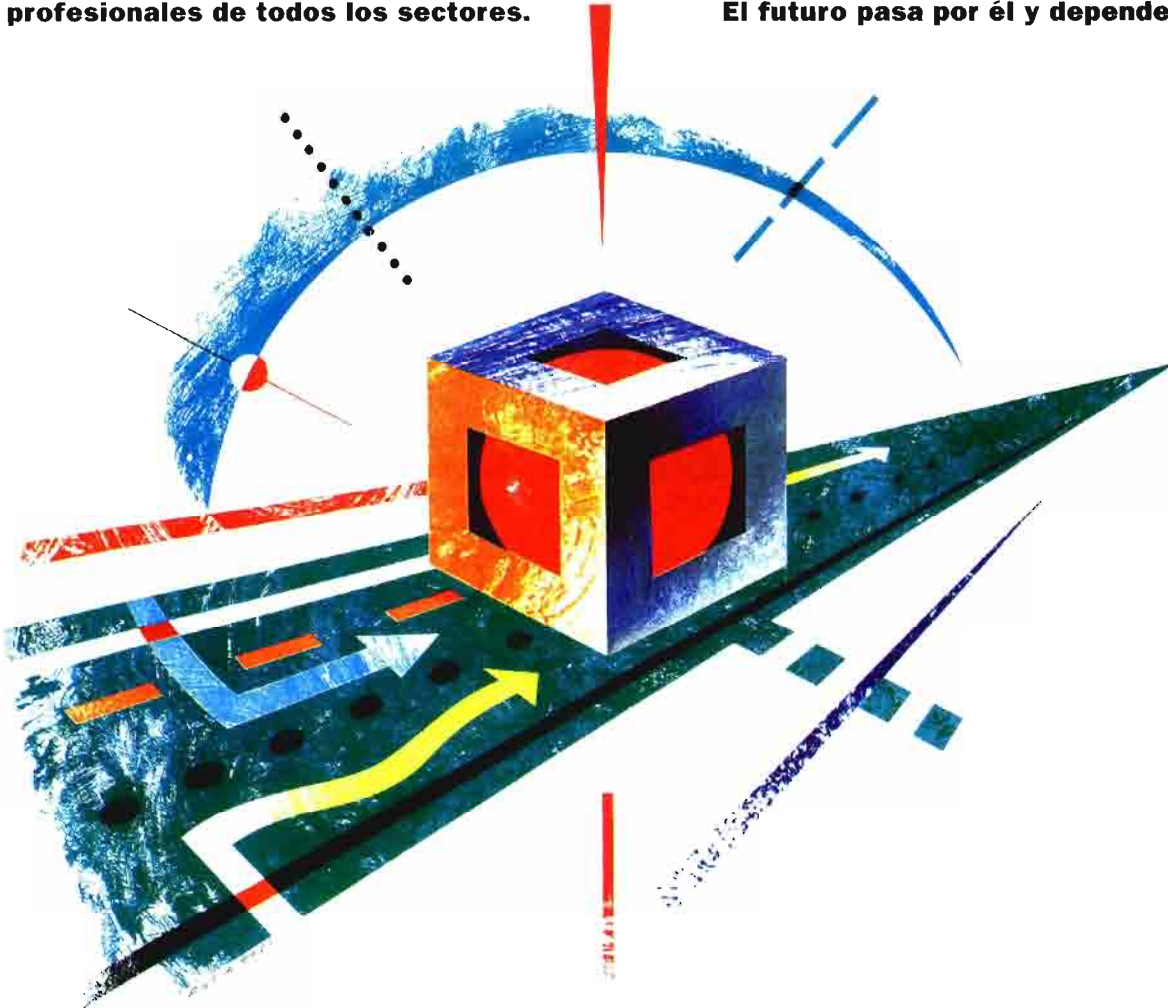


# H I S P A C K 9 9

Un acontecimiento que afecta a todo el mundo.

Abierto a los profesionales de todos los sectores.

El futuro pasa por él y depende de él.



SALON INTERNACIONAL DEL EMBALAJE  
Barcelona, 8 al 12 de febrero 1999

**Ven.**

**Más de 1.800 empresas de 29 países estarán en Hispack.  
Indispensable para tu negocio.**



**Fira de Barcelona**

Av. Reina M<sup>a</sup>. Cristina, s/n 08004 Barcelona (España) Tel. 93 233 20 00 Fax 93 233 26 02

los de la PAC en particular, deteriorando ante los ciudadanos su legitimación comunitaria.

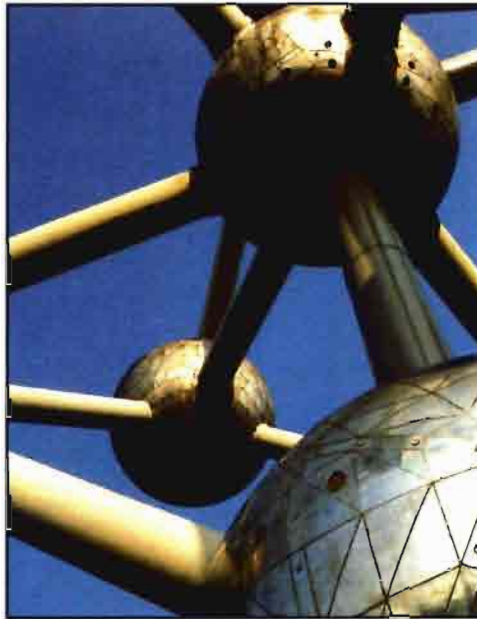
- **3.d)** La propuesta de la cofinanciación de la PAC plantea un último punto de debilidad: la posible exigencia de unanimidad en el Consejo para su entrada en vigor que, de ser cierta, la invalidaría de cuajo. En verdad, la Comisión entiende que la cofinanciación exigiría solamente la modificación del Reglamento financiero de la PAC, mediante el uso de su base jurídica típica, el Artículo 43.2 TCE (nuevo Artículo 37.2 tras el Tratado de Amsterdam), que, como es sabido, impone la *mayoría cualificada* en el Consejo para la adopción de un acto. En contraposición, algunos Estados, como España, han invocado el Artículo 209 TCE (nuevo Artículo 279 tras el Tratado de Amsterdam), que estatuye la *unanimidad* para aprobar los reglamentos financieros que definan las modalidades relativas al establecimiento y la ejecución del presupuesto.

Por una parte, hay que reconocer que el vigente Reglamento financiero de la PAC se fundamenta en el Artículo 43 y que en el pasado la cofinanciación de algunas de sus medidas dentro del FEOGA-Garantía (v.g. las medidas de acompañamiento) no ha precisado la utilización del Artículo 209 TCE. Por otra, aunque la propuesta, tal como está planteada por la Comisión, dista mucho de desembocar en un nuevo sistema de recursos propios, también



La UE ha iniciado un proceso de ampliación hacia países del Este.

es cierto que se ha insertado en una Comunicación sobre el futuro de los recursos propios, en base al mandato de la Decisión 94/728<sup>(22)</sup>, y que significa una modificación sustancial del régimen presente, hasta el punto que sería capaz de resolver, según la propia Comisión, los desequilibrios presupuestarios existentes. En resumidas cuentas, de seguir adelante la propuesta de cofinanciación acabaríamos indefectiblemente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, insegura perspectiva que no facilita precisamente su adopción. No obstante, a finales de 1998 parece ya evidente que la propuesta de cofinanciación duerme en el limbo de los justos y que la solu-



Bruselas será sede del Consejo Europeo Extraordinario.

ción de los problemas presupuestarios planteados por algunos Estados miembros llegará por otra vía, la reducción pura y simple del presupuesto comunitario.

## Las deficiencias formales... con efectos reales

Parece evidente que la presentación de un informe sobre el futuro del sistema de los recursos propios en octubre de 1998, en pleno proceso de negociación de la Agenda 2000, escondía el riesgo de distorsionar el debate en el Consejo. Es cierto que, formalmente, la comunicación constituía un simple documento de reflexión, no presentaba ninguna propuesta específica y su *tempus* de maduración era distinto al de la Agenda 2000. En este sentido, se puede afirmar que, contra lo que dejaban translucir las primeras (y confusas) reacciones periodísticas en España, no era correcto comparar el informe de la Comisión con las propuestas reglamentarias de la Agenda 2000 que ya estaban encima de la mesa del Consejo<sup>(23)</sup>.

Pero sentada esta premisa, nadie puede negar que, a sabiendas de sus responsables, la Comunicación debía ineludiblemente de tener consecuencias en el Consejo. De hecho, basta leer la prensa especializada del mes de octubre de 1998 para corroborar el fuerte impacto que tuvo la presentación del documento entre los profesionales y las administraciones nacionales. Y aún cuando su contenido quedó devaluado desde el momento en que Francia

hizo pública su posición oficial, de oposición a cualquier intento de cofinanciar la PAC, las ascuas permanecen y condicionarán sensiblemente el resultado final de las negociaciones de la Agenda 2000.

De entrada, se ha reforzado el sesgo marcadamente financiero de la Agenda 2000<sup>(24)</sup>, hasta el punto que el propio comisario Franz Fischler hoy difunde nitidamente el mensaje de que en el mes de marzo de 1999 ha de finalizar necesariamente la negociación dentro del Consejo de Ministros de Agricultura, si no se quiere que la cierren los ministros de Economía y Finanzas. Y la reciente Cumbre de Viena de diciembre de 1998 ha ratificado este enfoque. En última instancia, ya se asume abiertamente por casi todos los miembros del Consejo, incluida Francia, que los Estados contribuyentes netos deberán aportar menos al Presupuesto comunitario en el futuro. Si la reforma de los ingresos queda descartada, si la cofinanciación de la PAC es técnica y políticamente inviable, resta la salida de reducir el gasto, y, en definitiva, de modificar las *perspectivas financieras* incluidas en la Agenda 2000 *para el período 2000/2006*. En este contexto, las conclusiones del Ecofin del 23 de noviembre de 1998 tendieron claramente a la *estabilización del presupuesto entre el 2000 y el 2006* al nivel medio del Paquete Delors II, es decir, de las perspectivas financieras aprobadas para el período inmediatamente anterior, 1993/1999.

Utilizar el promedio en valores absolutos del último septenio significa la *congelación* del conjunto del presupuesto a un nivel real inferior al del último año, 1999, desembocando en una reducción efectiva de los créditos para todos los capítulos del Presupuesto y preferentemente de las dos políticas de gasto por excelencia de la UE: la PAC y la política de cohesión económica y social. En otras palabras, con esta solución no sólo perdería la PAC, que reduciría su *guide line* y, consecuentemente, deterioraría el margen de maniobra que contaba el FEOGA-Garantía para incrementar el peso de las medidas de desarrollo rural en su seno y, a partir de ahí, para afrontar su paulatina conversión en un Fondo Rural. Además, con la estabilización se resentiría directamente la política de cohesión, de la cual hoy por hoy España, no lo olvidemos, es su máxima beneficiaria<sup>(25)</sup>.

De esta guisa, una polémica que claramente surgió como un enfrentamiento Norte-Norte, provocado eminentemente por la discriminación que significaba el *cheque británico* para una Alemania agobiada por el peso de la unificación, acabaría, paradójicamente, convirtiéndose en un enfrentamiento Norte-Sur, con efectos particularmente graves en los

países de la cohesión. No es casualidad, entonces, que la oposición más resuelta a este género de estabilización en el Consejo hoy pro venga de España, Grecia, Italia y Portugal, como quedó evidenciado en la Cumbre de Viena. Sin embargo, sentado esto, la estrategia de estos países parece que está dando demasiados tumbos para que sea efectiva. Primero se jugó todo a la (difícil) carta de la progresividad en los ingresos, negando pura y simplemente el *problema alemán*. Y en este contexto hay que inscribir la propuesta española de incorporar mayor progresividad al sistema de recursos propios, como simple táctica para contrarrestar las exigencias de los contribuyentes netos. Y en materia agraria recordemos, a su vez, que la Representación española fue la única que, por reticencias presupuestarias, no refrendó las Conclusiones del Consejo de Agricultura de diciembre de 1997 a favor de «una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión».

Pero corregir es de sabios y hoy, por el contrario, parece que todo apunta por la (más fácil) defensa de la *progresividad en el gasto*, la que en definitiva dibuja la Agenda 2000 y justifica tanto la pervivencia de la *política de la co-*

*hesión* como la *conversión de la PAC* en una política más justa, más legitimada ante los ciudadanos, y más adaptada a las necesidades de sus agriculturas, sus espacios y sus hombres. Lastimosamente, hay aún en España demasiados medios profesionales y políticos que no han comprendido lo que hoy significa la Agenda 2000 y no la ven como una base de negociación, sino como una peligrosa hidra a combatir sin piedad. Parece que muy poco hemos aprendido desde 1992.

En este contexto, se apunta en algunos medios comunitarios que la situación puede que no sea tan grave desde el momento en que ya se da por seguro el retraso en la adhesión de los PECO, lo que equivale a un ahorro efectivo para las arcas comunitarias durante el período 2000/2006, que, a la postre, podría compensar en alguna medida las pérdidas generadas por la congelación general del gasto. Lo que en definitiva significa que se está imponiendo, si nadie lo remedia, una (i)lógica perversa que, en última instancia, es contraria al desarrollo del proyecto de integración.

Así es, desde la aplastante mayoría socialdemócrata que hoy detenta las riendas del poder en los Quince, parece que estamos asis-

tiendo a un *giro* expansivo en la UE a favor del crecimiento y el empleo, un *giro neo-keynesiano* (a favor de las redes transeuropeas de transporte y energía y de una mayor beligerancia del Banco Europeo de Inversiones) tendente a reforzar el *polo económico* frente al *monetario*, ya formalizado con el nacimiento del euro, con ello el papel de las autoridades políticas frente al Banco Central Europeo, y en fin, a dar una dimensión *social* a la construcción comunitaria.

Lo que resulta incomprensible, en pura lógica europeísta, es que esta inflexión pueda darse *a costa* del principio de cohesión (no por casualidad nacido, a instancia española, como contrapeso al antecedente inmediato de la UEM, el mercado interior), de las políticas supranacionales vigentes y/o de las futuras adhesiones. Parece más coherente con el proyecto de integración, y legítimo respecto a los ciudadanos, que, si se quiere dar satisfacción a los Estados contribuyentes netos, se avance por la senda apuntada en el estudio del profesor Cecchini, ya citado (ver nota <sup>25</sup>), buscando mecanismos correctores a los saldos derivados de las aportaciones y los retornos que se basen en la riqueza de cada Estado, que sal-



22 Semana Verde de Galicia  
Feria Internacional

# 22 Feria Internacional Semana Verde de Galicia

Feria Internacional Ganadera, de  
Maquinaria Agrícola, Forestal, Hortofloral y Alimentaria  
silleda 26 - 30 mayo 1999



No se pierda la mayor cita de Europa con el sector agropecuario. El gran encuentro con los profesionales, fabricantes, distribuidores y todas las novedades del sector. Una Feria que cumple su vigésimosegunda edición y que ya está consolidada como punto de referencia del sector a nivel europeo. Y que además incluye SALIMAT, la feria alimentaria por excelencia coincidente con la Semana Verde de Galicia.

Salón coincidente:



FUNDACION SEMANA VERDE DE GALICIA  
36540 SILLEDA (Pontevedra) - España  
Tel: 34. 986.58.00.50 • Fax: 34. 986.58.08.65  
<http://www.semanaverde.org>

ven el principio de la cohesión, y, en fin, que no atenten contra el carácter supranacional de las políticas vigentes (y muy especialmente la PAC). Un apaño temporal sin duda, pero que no sería irremediable.

Ahora bien, más pronto que tarde, espere-mos que en la próxima legislatura, con un nuevo Parlamento y una nueva Comisión, habrá que reconocer que los milagros de los panes y los peces son hoy más bien raros, y que es más realista aceptar que no se puede hacer *más Europa* (llámese nuevas políticas o nuevos miembros) con *menos dinero*, tal como acertadamente ha señalado el presidente del Parlamento Europeo, José M<sup>a</sup>. Gil Robles. Por lo que se refiere a la PAC, bastaría con que los ministros fueran coherentes con las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, que apostó por la defensa del *modelo europeo de agricultura*, la defensa en suma de la «*multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medioambiental y territorial, (y) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores*». Y para conseguirlo es necesaria una reforma de la PAC presente, dotada de los suficientes medios financieros que hagan posible su transformación en una *Política Rural Integrada*, por utilizar la terminología que la propia Comisión difundió desde 1995.

En definitiva, tras el fallido intento que ha significado la Comunicación sobre el futuro del sistema de recursos propios del pasado mes de octubre, deberá sucederla otra antes de la ampliación al Este que plantee, sin tapujos, las tres cuestiones esenciales: primera, si los Quince están realmente dispuestos a incrementar los créditos de pago del Presupuesto comunitario hasta el 2 ó el 2,5% del PNB global, superando el sagrado corsé del 1,27% hoy vigente<sup>(26)</sup>; segunda, si el papel de este Presupuesto ha de ser de corte federal y redistributivo, basado en políticas supranacionales, entre las que cabría contar con una *Política Rural Integrada*, con un nuevo modelo de apoyo, capaz de garantizar la defensa de nuestro mundo agrario y rural frente al reto de la globalización; y, en definitiva, si los Estados, y los ciudadanos, quieren que, una vez implantada la Unión Económica y Monetaria, avancemos hacia una *Unión Europea del Bienestar*, donde una política supranacional a favor del mundo rural ha de ocupar imperativamente su lugar. ■

<sup>(26)</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la Institución donde trabaja.

<sup>(27)</sup> La Agenda 2000 se estructura en dos documentos: el COM (97) 2000 (*Pour une Union plus forte et plus large*), presentado en el mes de julio de 1997; y en las propuestas reglamentarias



Está en el alero la propuesta de cofinanciación de ayudas agrícolas.

dadas a conocer en el mes de marzo de 1998 (COM (98) 158). Un análisis del impacto macroeconómico del capítulo agrario de la Agenda 2000 se encuentra en el reciente documento "CAP reform proposals. Impact analyses", CAP Reports, European Commission, Directorate-General for Agriculture, October 1998.

<sup>(28)</sup> COMMISSION CE (1998): "Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres". COM (1998) 560, 7.10.1998.

<sup>(29)</sup> Para una visión de conjunto de la problemática ligada al sistema de recursos propios puede consultarse entre la más reciente bibliografía: BEGG, J. y otros (1997) *Les ressources propres de l'Union: analyse et développements possibles*, Parlement Européen, Direction Générale des Etudes, Série Budget; COUR DE COMPTES (1998) *Rapport Spécial N° 6/98 relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB accompagné des réponses de la Commission*, JOCE C 241 de 31.7.1998; GRETSCHMANN, K. (1998) *Own-resources reform and net positions in the EU budget*, European Parliament, Directorate-General for Research, Budget Series - 100.

<sup>(30)</sup> El Artículo 10 de la Decisión 94/728/CE (DOCE L 293 de 12.11.1994, p. 9) dispone en concreto: «Antes de finalizar el año 1999, la Comisión presentará un informe sobre el funcionamiento del sistema, incluido un nuevo examen de la corrección de los desequilibrios presupuestarios concedida al Reino Unido establecida en la presente Decisión. También antes de que finalice 1999, presentará un informe sobre los resultados de un estudio acerca de las posibilidades de creación de un nuevo recurso propio, así como sobre las modalidades de introducción de un tipo uniforme fijo aplicable a la base IVA».

<sup>(31)</sup> Artículo 155 TCE (nuevo Artículo 211 TCE tras el Tratado de Amsterdam).

<sup>(32)</sup> COMMISSION CE (1998): "Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres". COM (1998) 560, 1.2. pp. 5-10.

<sup>(33)</sup> COMMISSION CE (1998): "Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres", COM (1998) 560, Anexo 3.

<sup>(34)</sup> EUROPEAN PARLIAMENT - Committee on Budgets: *Hearing on the system of own resources of the European Union*, Document 1.

<sup>(35)</sup> PARLEMENT EUROPÉEN - HORST LANGES (1994): "Projet de rapport sur un nouveau système de ressources propres pour l'Union européenne". A3-0000/94.

<sup>(36)</sup> La Comisión presenta, en el Anexo 2 de su Comunicación (COM (1998) 560), un examen de las diversas posibilidades existentes de nuevos recursos propios, para terminar concluyendo que ninguna de las propuestas es perfecta (!!) ni está madura para su instauración. Para este viaje no se precisaban tantas alforjas.

<sup>(37)</sup> «Il est toutefois concevable de modifier les dépenses agricoles. Étant donné le caractère intégré de la politique agricole commune, il n'est pas possible de modifier les dépenses par Etat membre mais il est possible de réduire le montant global des dépenses allouées par le budget de l'UE. On pourrait imaginer en particulier que, tandis que les dépenses de soutien du marché continueraient à être intégralement remboursées aux Etats membres, la partie des dépenses agricoles allant directement aux bénéficiaires individuels ne serait remboursée que partiellement» (COM (1998) 560, 2.4.2, pp. 31-32).

<sup>(38)</sup> «Ayudas estructurales» las denomina el Informe J. HAUG del Parlamento Europeo, para pasar seguidamente a defender una cofinanciación mayor del 25% (PE 227.919 y PE 227.945), propuesta que, como sello supranacional, propugna que los ahorros generados se inviertan en la mejora y el desarrollo de las políticas internas de la UE, como, por ejemplo, las redes trans-europeas.

<sup>(39)</sup> Si por «medida redistributiva» se pretende señalar una trans-

ferencia de rentas de los contribuyentes a favor de un segmento social específico, tan redistributivas son las ayudas como los precios. Por otro lado, estamos aún muy lejos de que la PAC sea una política redistributiva, a favor de determinados agricultores, y los criterios de modulación se ven todavía ahogados por el principio de compensación que liga las ayudas directamente a los volúmenes producidos.

<sup>(40)</sup> «Elle ne doit cependant pas être vue comme un démantèlement de la PAC, ni comme une tentative de renationalisation de cette dernière. Ni le degré d'intégration, ni le niveau de la prise de décision, ni le montant global des ressources financières disponibles pour poursuivre ses objectifs ne seraient modifiés» (COM (1998) 560, 2.4.2, p. 32).

<sup>(41)</sup> En este contexto parece ilusorio trabajar, como hace la Comisión en la Comunicación, sobre la hipótesis de un reforzamiento de las ayudas a costa de los precios con la plena adopción de las propuestas inscritas en la Agenda 2000 (COM (1998) 560, 2.3.1, pp. 27-28).

<sup>(42)</sup> No hay que olvidar que las medidas de mercados son, hasta el día de hoy, gastos obligatorios, lo que equivale a decir que en la hipótesis de que el Presupuesto comunitario no pudiera hacerse cargo de los mismos, sus eventuales beneficiarios podrían exigir su pago a cada Estado como única salida al hecho que el principio de suficiencia de medios (véase nota <sup>(39)</sup>) no es justificable ante el TJCE por ubicarse en la parte sobre Disposiciones Generales del Tratado y no en el pilar comunitario.

<sup>(43)</sup> Artículo 130B TCE (nuevo Artículo 159 tras el Tratado de Amsterdam).

<sup>(44)</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1998): "La lógica de las reformas de la PAC: la ampliación de la Unión Europea, el marco presupuestario, la liberalización del comercio agrario mundial y el nuevo marco de desarrollo rural". Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Conferencia Internacional sobre "Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa: la reforma de la PAC", Madrid, 12 y 13 de noviembre de 1998, p. 24.

<sup>(45)</sup> Tal como se desprende del Artículo F.3 del TUE (nuevo Artículo 6.4 tras el Tratado de la Unión), según el cual «la Unión se dota de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y aplicar sus políticas».

<sup>(46)</sup> Sobre la noción de *política agraria concertada* véase: MASSOT, A. (1996) "Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar". Revista Española de Economía Agraria, MAPA, N° 176/177, 2-3/1996.

<sup>(47)</sup> Véase Nota <sup>(44)</sup>.

<sup>(48)</sup> GARCÍA AZCÁRATE, T. (1998): "La lógica de las reformas de la PAC: la ampliación de la Unión Europea, el marco presupuestario, la liberalización del comercio agrario mundial y el nuevo marco de desarrollo rural". Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Conferencia Internacional sobre "Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa: la reforma de la PAC", Madrid, 12 y 13 de noviembre de 1998, p. 14.

<sup>(49)</sup> MASSOT, A. (1998): "La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?". ITEA-Información Técnica Económica Agraria. Volumen Extra, N° 19/1998, p. 38.

<sup>(50)</sup> Se ha señalado certeramente cómo la financiación del desarrollo rural en las regiones no declaradas "Objetivo 1", que asciende a 2 millones de ecus, financiados como están por el FEOGA-Garantía, aligeran la presión presupuestaria sobre la política de cohesión económica y social, que, no lo olvidemos, beneficia de manera preferente a España (GARCÍA AZCÁRATE, T. (1998): "La lógica de las reformas de la PAC: la ampliación de la Unión Europea, el marco presupuestario, la liberalización del comercio agrario mundial y el nuevo marco de desarrollo rural". Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Conferencia Internacional sobre "Un nuevo modelo de agricultura para España y Europa: la reforma de la PAC", Madrid, 12 y 13 de noviembre de 1998, p. 13). El problema se plantea en toda su extensión cuando los recursos de ambas políticas, la PAC y la de cohesión, pueden ser congelados: es decir, por un lado se reduzca la *guide line*, y por otro disminuyan los créditos para las regiones de Objetivo 1.

<sup>(51)</sup> Propuesta que reiteró P. CECCHINI en la Audiencia organizada por la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo el 23 de noviembre de 1998, sobre el sistema de recursos propios (EUROPEAN PARLIAMENT-Committee on Budgets: *Hearing on the system of own resources of the European Union*, Document 1).