

Bruselas, 28.2.2013
COM(2013) 104 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Resultados de la verificación intermedia de la adicionalidad 2007-2013

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Resultados de la verificación intermedia de la adicionalidad 2007-2013

1. INTRODUCCIÓN

La adicionalidad es un principio básico de la Política de Cohesión cuyo objetivo es garantizar su valor añadido. Consiste en que los Fondos Estructurales de la UE complementen, pero no sustituyan, al gasto público equivalente de un Estado miembro¹. La adicionalidad se respeta si el nivel anual medio de gasto nacional en términos reales en el período 2007-2013 es al menos igual al nivel determinado al principio del período. Con ello se garantiza que la Política de Cohesión tiene un verdadero impacto al complementar la inversión nacional con la europea. Sigue siendo un elemento clave de la propuesta de la Comisión en materia de Política de Cohesión para 2014-2020, ya que apoya el mantenimiento de las inversiones que impulsan el crecimiento.

En el periodo de programación 2007-2013, la Comisión verifica el cumplimiento de la adicionalidad en las regiones de convergencia (incluidas las regiones en fase de exclusión gradual) de veinte Estados miembros². La verificación se realiza en tres etapas:

- previa, cuando se fija el nivel de gasto público que ha de mantenerse en las regiones de convergencia para el período 2007-2013 («situación de partida»)³;
- intermedia, cuando se determina el nivel de gasto público real en el periodo 2007-2010 y se revisa la situación de partida;
- posterior, cuando se determina el nivel de los gastos reales en 2011-2013 y se verifica el cumplimiento de la situación de partida.

En la presente Comunicación se resumen los resultados de la verificación intermedia correspondiente al período 2007-2010. Dicha verificación se centra principalmente en la fase previa y en los primeros años de la crisis económica y financiera, cuando muchos Estados miembros pusieron en marcha políticas de estímulo presupuestario. Desde entonces, la mayoría de los Estados miembros han evolucionado hacia la consolidación presupuestaria, lo que probablemente tenga un impacto significativo en la inversión pública y la adicionalidad en el período 2011-2013. Es probable, por tanto, que la verificación *ex post* del gasto real dé lugar a nuevos ajustes.

La verificación intermedia ha dado lugar a tres conclusiones principales:

En primer lugar, el nivel agregado del gasto estructural nacional en las regiones de convergencia en el periodo 2007-2010 fue un 7 % superior al nivel establecido previamente. Ello se debe al aumento del gasto público en determinados Estados miembros. Un gasto público superior al previsto se debe principalmente al esfuerzo

¹ Para la definición de gasto público equivalente, véase: *Commission Methodological Paper giving Guidelines on the calculation of public or equivalent structural expenditure for the purpose of additionality*, documento de trabajo nº 3, diciembre de 2006.

² Véase el artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1083/2006. Los veinte Estados miembros en cuestión son Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Reino Unido.

³ Véase la Comunicación de la Comisión: Informe sobre la verificación previa de la adicionalidad en las regiones que podrán acogerse al objetivo de convergencia durante el periodo 2007-2013 [COM(2009) 112].

contracíclico de algunos gobiernos para atenuar el impacto de la crisis o a la fuerte expansión económica en algunos países antes de la crisis.

En segundo lugar, diez Estados miembros pidieron a la Comisión que redujera su situación de partida de la adicionalidad para el periodo 2007-2013. Para la mayoría esto fue consecuencia de una consolidación presupuestaria en curso o prevista, mientras que para dos de ellos se trataba de una corrección del análisis previo (véanse los apartados 2 y 3). La Comisión consideró que todas estas peticiones estaban justificadas.

En tercer lugar, la verificación intermedia ha puesto de manifiesto deficiencias en el método actual de verificación de la adicionalidad. Esta es la razón por la que la Comisión ha propuesto reformar el proceso de verificación en el periodo 2014-2020, ajustándolo a la nueva gobernanza económica de la Unión⁴.

2. GASTO ESTRUCTURAL EN LAS REGIONES DE CONVERGENCIA EN EL PERÍODO 2007-2010

Desde un punto de vista metodológico, determinar el nivel del gasto público para la verificación de la adicionalidad en 2007-2010 fue un verdadero reto. Supuso la recopilación y agregación de datos *ad hoc* sobre inversión pública, sector por sector, a nivel local, regional y nacional. La Comisión comprobó su coherencia con las tendencias de inversión pública observadas en las estadísticas de Eurostat, en particular, con el sistema de cuentas SEC-95 y la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG), y organizó una serie de reuniones bilaterales con los Estados miembros para comprobar el nivel de gasto comunicado. Para abordar estos problemas, la Comisión ha propuesto reformar el sistema de verificación para el periodo 2014-2020, tal como se señala en la conclusión.

Los resultados de la verificación intermedia se resumen en el cuadro 1, en el que se compara el nivel certificado de gasto estructural medio anual en el periodo 2007-2010 con el nivel acordado previamente. A pesar de la crisis, el gasto estructural anual fue por término medio un 7,3 % superior al inicialmente previsto (102 000 millones EUR en lugar de 95 000 millones EUR⁵). Esto se explica por el hecho de que en las regiones de convergencia de diez Estados miembros, el nivel de gasto estructural fue igual o superior al nivel acordado en la verificación previa (Bélgica, Bulgaria, República Checa, España, Francia, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia).

En seis Estados miembros (Alemania, Estonia, Letonia, Portugal, Austria y el Reino Unido), el gasto no realizado fue modesto en comparación con los compromisos iniciales. Dos Estados miembros incumplieron su compromiso previo en más del 10 % (Lituania y Hungría), mientras que otros dos Estados miembros lo incumplieron en más de un 20 % (Grecia e Italia). Con excepción de Alemania, el rápido deterioro del entorno macroeconómico fue la razón principal de que el nivel de gasto en los demás Estados miembros fuera inferior a lo previsto.

⁴ Véase: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_es.cfm.

⁵ Las cifras sobre los gastos estructurales se expresan en precios de 2006 en consonancia con las directrices del documento de trabajo n° 3 de diciembre de 2006.

Cuadro 1- Nivel de referencia previo 2007-2013 y gasto real 2007-2010			
	Nivel de referencia medio 2007-2013	Gasto medio 2007-2010	Diferencia
BE	1,128	1,246	10,5%
BG	919	1,444	57,2%
CZ	2,549	2,649	3,9%
DE	16,504	16,452	-0,3%
EE	1,316	1,275	-3,1%
GR	8,661	6,719	-22,4%
ES	13,973	21,367	52,9%
FR	1,815	2,271	25,1%
IT	20,613	16,194	-21,4%
LV	971	902	-7,1%
LT	755	672	-11,1%
HU	3,330	2,867	-13,9%
MT	107	170	59,3%
AT	139	138	-0,9%
PL	7,940	12,531	57,8%
PT	3,946	3,624	-8,2%
RO	4,773	5,196	8,9%
SI	957	1,121	17,1%
SK	876	1,396	59,4%
UK	3,495	3,465	-0,9%
Total	94,765	101,698	7,3%
Nota: media anual en millones EUR (a precios de 2006)			

Grecia se ha visto gravemente afectada por la crisis y se halla inmersa en una grave recesión desde finales de 2008. Ello ha dado lugar a dos programas de ajuste y ayuda financiera de los Estados miembros de la zona del euro y del Fondo Monetario Internacional.

El motivo de que el gasto público en Italia haya sido más reducido es que el nivel previo era demasiado ambicioso. Se basaba en el programa de inversión «*Fondo per le aree sottoutilizzate*», que complementa los Fondos Estructurales de la UE con un pilar nacional para el desarrollo regional, dirigido principalmente al Mezzogiorno. En 2008-2009, el programa de inversión tuvo que ser reducido significativamente

cuando el país se enfrentó a la necesidad de una consolidación presupuestaria urgente en respuesta a la crisis.

La principal razón subyacente del gasto superior al previsto en España fueron los paquetes de recuperación económica adoptados en 2009 para las infraestructuras básicas locales (alrededor de 7 000-8 000 millones EUR) y la economía sostenible (alrededor de 4 000-5 000 millones EUR) destinados a combatir los primeros efectos de la crisis. Del mismo modo, en Eslovaquia, en 2009-2010, el Gobierno adoptó tres paquetes de medidas de estímulo equivalentes a aproximadamente un 1 % del PIB para fomentar el empleo, estimular la I + D y apoyar la inversión en eficiencia energética.

En el caso de Polonia, una combinación de medidas de estímulo para desarrollar los recursos humanos y las infraestructuras básicas condujo a un nivel de gasto estructural superior a lo previsto. Por último, el gasto de Bulgaria, superior al esperado, fue debido a la fuerte expansión económica antes de la crisis, con un aumento significativo de la formación bruta de capital fijo.

3. REVISIÓN DEL NIVEL OBJETIVO DE GASTO ESTRUCTURAL EN EL PERÍODO 2007-2013

Durante la verificación intermedia, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de los Fondos Estructurales⁶, diez Estados miembros (República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Portugal y el Reino Unido) solicitaron a la Comisión un nivel inferior de gasto público en 2007-2013 que el acordado previamente.

La Comisión examinó estas solicitudes y, en consulta con los Estados miembros, decidió modificar el nivel de gasto estructural teniendo en cuenta la evolución de la situación económica desde el inicio del período de programación. La Comisión elaboró las tres opciones que se recogen a continuación en lo que respecta a un nuevo nivel de referencia de gasto público:

1) Mantener el porcentaje del PIB destinado a inversión pública: con arreglo a esta opción, el nuevo «nivel de referencia» es equivalente, en términos de porcentaje del PIB, al previsto en la verificación previa. El objetivo es mantener el nivel de inversión pública en consonancia con el tamaño de la economía nacional (es decir, el PIB), lo que implica que es aceptable la reducción del «nivel de referencia» si es proporcional a la reducción de la actividad económica.

2) Mantener constante el porcentaje de ingresos públicos primarios: una segunda opción consiste en establecer el nuevo nivel de referencia en proporción al total de ingresos primarios. El nuevo «nivel de referencia» es equivalente al establecido en la verificación previa en términos del total de ingresos primarios de las administraciones públicas. El objetivo es mantener el nivel de inversión pública en consonancia con los recursos financieros del sector público.

3) Tomar el nivel de gasto público del período 2000-2006 (2004-2006 para los doce nuevos Estados miembros) como nueva cifra de referencia: esta opción permite a los Estados miembros fijar el nuevo nivel de referencia en consonancia con el gasto público durante el anterior período de programación. Aborda las inquietudes de los Estados miembros que fueron demasiado ambiciosos a la hora de determinar

⁶

Artículo 15, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

su nivel de gasto público para 2007-2013 basándose en previsiones económicas excesivamente optimistas.

Los nuevos niveles de referencia de la República Checa, Estonia, Lituania y Hungría son coherentes con la opción 1). Los nuevos niveles de referencia del Reino Unido y de Letonia son coherentes con la opción 2) y 3), respectivamente.

En los cuatro Estados miembros restantes, la revisión del nivel de referencia tuvo en cuenta una serie de elementos adicionales. En Alemania, el gasto público en políticas activas del mercado laboral en las regiones de convergencia de Alemania Oriental está descendiendo más rápidamente que lo previsto inicialmente de conformidad con un acusado e inesperado descenso del desempleo. La Comisión aceptó esta reducción, ya que el gasto destinado al mercado laboral sigue siendo constante sobre una base per cápita.

En el caso de Grecia y Portugal, la Comisión se aseguró de que los nuevos niveles de gasto público que había que mantener en el período 2007-2013 fueron coherentes con la condicionalidad de política económica de los programas de ajuste económico acordados con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. En ambos países, estos programas prevén una reducción sustancial del gasto público en sectores que pueden optar a las ayudas de los Fondos Estructurales, como la educación, la formación, el gasto de capital y el gasto de las empresas públicas.

En Grecia, se espera que la inversión pública se reduzca del 3,1 % del PIB en el periodo 2007-2010 al 2,2 % al año durante el período 2011-2013. En términos absolutos, ello significa una reducción anual de 2 500 millones EUR.

En Portugal, se espera que la inversión pública (la formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas) disminuya del 3 % del PIB en el periodo 2007-2010 al 2,1 % en los años 2011-2013 con el fin de cumplir los requisitos del programa de ajuste económico. Esto significa una reducción anual de aproximadamente 1 800 millones EUR.

La economía de Italia se ha visto gravemente afectada por la crisis de la deuda pública de la zona del euro. En los últimos años, para contrarrestar el deterioro de la deuda general de las administraciones públicas, el Gobierno italiano ha adoptado importantes medidas de consolidación presupuestaria. Tales medidas consisten en planes de ahorro en los gastos de los ministerios y en recortes de las transferencias a las administraciones subnacionales. Estos últimos también afectaron al gasto de capital fijo, que se espera que disminuya del 2,3 % al 1,5 % del PIB en el período 2007-2013. Como consecuencia de ello, los esfuerzos de consolidación presupuestaria afectaron gravemente a la capacidad de Italia para mantener el nivel de gasto público acordado para 2007-2013.

En el cuadro 2 se recogen el nivel de referencia previo y el nuevo. El importe revisado constituirá el nuevo nivel objetivo para verificar el cumplimiento de la adicionalidad, que será objeto de controles *ex post* el 31 de diciembre de 2016.

CUADRO 2: Nuevos niveles de referencia aprobados de conformidad con el artículo 15, apartado 4			
	Nivel de referencia medio 2007-2013	Nuevo nivel de referencia medio 2007-2013	Diferencia
BE	1 128	1 128	0,0%

BG	919	919	0,0%
CZ	2 549	2 271	-10,9%
DE	16 504	14 562	-11,8%
EE	1 316	1 276	-3,0%
GR	8 661	6 125	-29,3%
ES	13 973	13 973	0,0%
FR	1 815	1 815	0,0%
IT	20 613	13 860	-32,8%
LV	971	770	-20,7%
LT	755	598	-20,8%
HU	3 330	2 828	-15,1%
MT	107	107	0,0%
AT	139	139	0,0%
PL	7 940	7 940	0,0%
PT	3 946	2 637	-33,2%
RO	4 773	4 773	0,0%
SI	957	957	0,0%
SK	876	876	0,0%
UK	3 465	3 072	-11,3%
Total	94 765	80 624	-14,9%
Nota: media anual en millones EUR (a precios de 2006)			

El nuevo nivel de referencia agregado para el período 2007-2013 (80 600 millones EUR) es un 15 % inferior al fijado en la fase de verificación previa (94 800 millones EUR). Las principales reducciones tuvieron lugar en Portugal (-33,2 %), Italia (-32,8 %) y Grecia (-29,3 %), seguidos de Lituania (-20,8 %) y Letonia (-20,7 %). En consecuencia, se espera que el gasto bruto de capital fijo de la EU-27, equivalente al 2,7 % del PIB en el periodo 2007-2010, descienda al 2,3 % del PIB en 2011-2014, es decir, por debajo del nivel anterior a la crisis.

Es importante señalar, sin embargo, que el nivel de inversión pública nacional de la mayoría de las regiones de convergencia sigue siendo importante. Por término medio, los Estados miembros han invertido casi 500 EUR por cabeza y por año en sus regiones de convergencia en el período 2007-2013. La inversión pública per cápita por año también sigue siendo significativa en los países donde se ha reducido el nivel de referencia, por ejemplo: 959 EUR en Alemania Oriental, 795 EUR en el Mezzogiorno, 600 EUR en Grecia, 351 EUR en Portugal y 333 EUR en Letonia.

El restablecimiento de unas finanzas públicas saneadas a través de la consolidación presupuestaria es una condición importante para mantener el crecimiento a largo plazo, aunque seguirá afectando a la capacidad de los Estados miembros para apoyar el crecimiento a medio plazo y cumplir sus compromisos de adicionalidad. Por lo tanto, es probable que la verificación posterior para el periodo 2011-2013 genere nuevos ajustes.

4. CONCLUSIÓN

La adicionalidad es una de las piedras angulares de la Política de Cohesión que garantiza su naturaleza de política de inversión.

Por primera vez desde que comenzó la verificación de la adicionalidad, la UE ha tenido que hacer frente a una crisis económica grave. Las consecuencias presupuestarias y fiscales de la crisis han llevado a una revisión a la baja del nivel de gasto público en las regiones de convergencia de una serie de Estados miembros. Sin embargo, a pesar de la necesaria consolidación presupuestaria, entre 2007 y 2010 muchos países realizaron un gasto estructural per cápita significativo. La Política de Cohesión representa una parte importante de la inversión pública en muchos Estados miembros y sigue siendo esencial para mantener niveles de inversión sostenidos destinados a financiar políticas orientadas hacia el crecimiento en toda Europa.

Sobre la base del presente informe, en 2016, la Comisión controlará *ex post* si los Estados miembros han respetado el principio de adicionalidad en el período 2007-2013. En esta fase, los niveles de gasto estructural se analizarán incluyendo los años 2011-2013, un periodo de consolidación presupuestaria y reajuste del gasto de la mayoría de los Estados miembros. Ello puede exigir una nueva revisión de los objetivos de la adicionalidad.

La verificación intermedia de la adicionalidad también ha puesto de manifiesto una serie de deficiencias en el sistema actual. Los resultados no son totalmente comparables entre los Estados miembros. El proceso de verificación *ad hoc* exige considerables recursos, tanto en los Estados miembros como en la Comisión, y el sistema de verificación no se ajusta a la nueva gobernanza económica de la UE.

Para resolver este problema, la Comisión ha propuesto reformar la verificación del principio de adicionalidad en el periodo 2014-2020. El objetivo es establecer un vínculo directo entre la adicionalidad y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de abordar el «compromiso» entre la adicionalidad y el déficit público en un marco transparente y público, y hacer el sistema de verificación más sencillo, más comparable y menos oneroso. Aunque la gama de inversiones de la Política de Cohesión no está totalmente cubierta (especialmente en relación con el empleo, la educación, la formación y la inclusión social), la mejor solución es utilizar la información sobre inversión pública (formación bruta de capital fijo) de los programas de estabilidad y convergencia (PEC) para su verificación. Es importante que se ponga en marcha el sistema propuesto para garantizar la eficacia y el valor añadido de la Política de Cohesión en el próximo período de programación.