COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.2.2018
COM(2018) 98 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO

Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020

Contribución de la Comisión a la reunión informal de dirigentes de 23 de febrero de 2018

UN PRESUPUESTO PARA NUESTRA UNIÓN DE 27

«Los presupuestos no son ejercicios de contabilidad. Se trata de prioridades y ambiciones; así que hemos de debatir primero qué Europa queremos».

Jean-Claude Juncker
Presidente de la Comisión Europea
8 de enero de 2018

1. Un presupuesto para una Unión más unida, más fuerte y más democrática

Cada siete años, la Unión decide su marco financiero futuro. Es un momento en el que los dirigentes han de comprometerse, desde el punto de vista financiero, con el tipo de Unión que quieren. Este momento es siempre importante, pero es doblemente vital en estos tiempos, en los que Europa se encuentra inmersa en un debate fundamental sobre la evolución que debe experimentar la Unión en los próximos años. Tenemos una oportunidad de elegir qué Europa queremos y de decidir adoptar un presupuesto que nos ayude a construirla.

Por ello, la reunión informal de dirigentes del 23 de febrero es oportuna y esencial. El primer paso consiste en determinar lo que Europa quiere hacer en común y llegar a un acuerdo sobre las prioridades. El segundo será dotar a la Unión de los medios necesarios para actuar. Ambos son inseparables. Las decisiones que se tomen respecto de las prioridades y de los ámbitos de actividad que se pretende que abarque la Unión darán forma al tipo de presupuesto que se necesita. El presupuesto de la UE es un medio para alcanzar nuestros objetivos políticos.

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa publicado por la Comisión el 1 de marzo de 2017 planteaba una serie de posibles escenarios para el futuro de Europa. El Documento de Reflexión sobre el Futuro de las Finanzas de la UE de 28 de junio de 2017 analizaba lo que cada uno de esos escenarios podría suponer para el presupuesto de la Unión. Una Europa limitada al mercado único no precisa de amplios programas de financiación. Una Europa que escoge colaborar más necesita unos recursos que se correspondan con ese mayor grado de ambición. Cualquiera que sea el camino elegido, hay un elemento en común: la futura Unión de 27 debe contar con un presupuesto fiable y preparado para el futuro, que le permita cumplir con sus prioridades de forma eficiente.

El marco financiero actual se adoptó en el contexto de la peor crisis económica y financiera desde hacía generaciones, con las cuentas públicas de muchos Estados miembros sometidas a una gran presión. Gracias al esfuerzo conjunto de la Unión y sus Estados miembros, la situación actual es diferente. A medida que la recuperación económica se ha ido consolidando, el foco se ha situado en los desafíos presentes y futuros.

El 16 de septiembre de 2016 en Bratislava y el 25 de marzo de 2017 en la Declaración de Roma, los dirigentes expresaron su acuerdo sobre una agenda positiva para la Europa de los 27. Ahora, los ciudadanos esperan que la Unión cumpla con ello. El próximo marco financiero plurianual es un momento decisivo para que los medios para actuar se correspondan con las aspiraciones.

La retirada del Reino Unido de la Unión supondrá la pérdida de un contribuyente importante a la financiación de las políticas y los programas de la Unión, y eso exigirá que estudiemos críticamente dónde podemos ahorrar e incrementar la eficiencia en el cumplimiento de nuestras prioridades. Esta es una parte esencial de la preparación de cualquier proyecto de presupuesto, y la Comisión está plenamente comprometida con la modernización y la racionalización donde sea posible. Sin embargo, también será necesaria la voluntad de estudiar los recursos necesarios con la mente abierta, para poder transformar las nuevas prioridades en resultados tangibles.

La Comisión pretende presentar sus propuestas para el próximo marco financiero plurianual a más tardar a principios de mayo de 2018, sobre la base de consultas intensivas con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el público en general. Dichas propuestas serán equitativas y equilibradas, y se centrarán totalmente en cumplir los objetivos de manera eficiente. Corresponderá entonces a los Estados miembros y al Parlamento Europeo tomar las decisiones, tanto en lo que se refiere al presupuesto futuro como, fundamentalmente, al tipo de Europa que queremos.

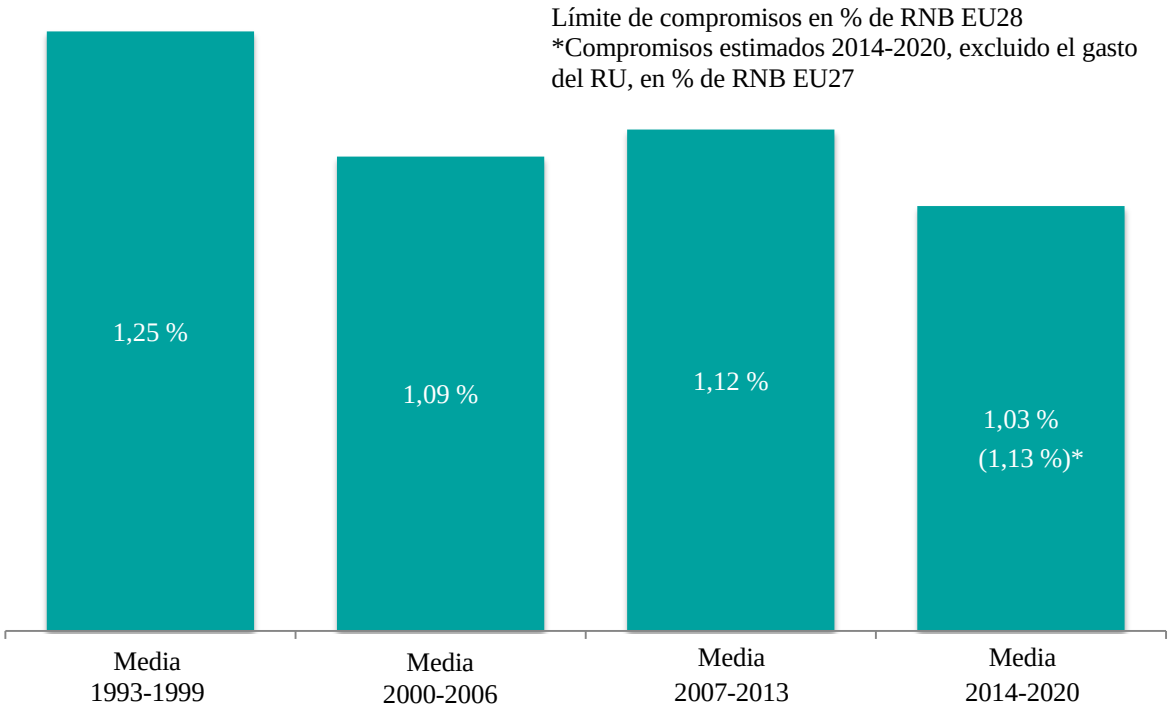
El acuerdo sobre el nuevo marco financiero plurianual para el periodo comprendido entre 2021 y 2027 será clave para que los dirigentes de la UE renueven su compromiso con la agenda positiva y con la propia Europa. Será una importante prueba para la unidad de nuestra UE y para nuestra capacidad de actuar en un mundo cambiante. Los dirigentes tienen ahora una oportunidad de elegir una Unión más unida, más fuerte y más democrática, y un presupuesto que la facilite.

2. El presupuesto de la UE: un motor para el valor añadido de Europa

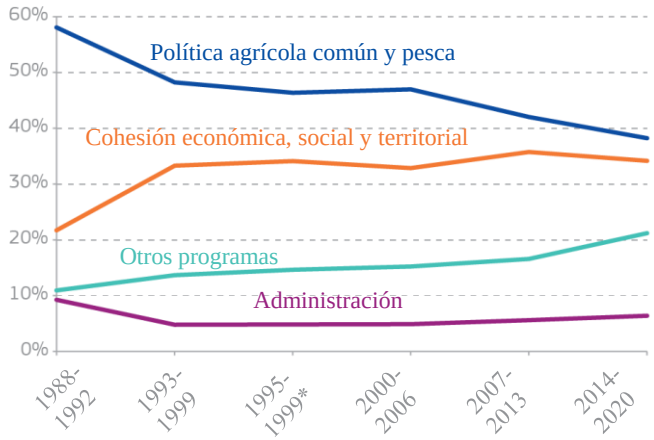
El presupuesto de la UE tiene una naturaleza única. Al contrario que los presupuestos nacionales, que se usan en gran parte para prestar servicios públicos y financiar sistemas de seguridad social, el presupuesto de la UE es principalmente un presupuesto de inversión. El marco financiero plurianual, de siete años de duración, supone un horizonte de planificación a más largo plazo y proporciona la estabilidad necesaria para la planificación de la inversión. El presupuesto de la UE debe estar siempre en equilibrio.

El presupuesto de la UE ayuda a la Unión a aplicar las políticas comunes y a solucionar una amplia gama de desafíos, tanto dentro de sus fronteras como en el resto del mundo. Representa una pequeña parte del gasto público total de la Unión, que asciende al 1 %, aproximadamente, de la renta nacional bruta (RNB) de los veintiocho Estados miembros actuales y solamente al 2 %, aproximadamente, del gasto público en la UE. Esto significa que cada ciudadano disfruta de los enormes beneficios que la Unión supone por menos del precio de una taza de café al día.

Magnitud del presupuesto de la UE como porcentaje de la renta nacional bruta



La composición del presupuesto de la UE se ha modificado a lo largo del tiempo. El porcentaje del gasto en agricultura y cohesión se ha reducido, aunque aún representa el 70 % del total. La inversión está cada vez más enfocada en programas gestionados directamente a escala europea y en ámbitos tales como la investigación y la innovación, las redes transeuropeas de transporte y de energía, los programas de movilidad de jóvenes y la acción exterior europea.



*ajustado en función de la ampliación de 1995

Durante la crisis económica y financiera, los presupuestos nacionales de muchos Estados miembros se vieron sometidos a una fuerte presión. En ese momento, el presupuesto de la UE, y en particular los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, se reveló como una importante fuente de inversión estable en apoyo del crecimiento. Desde entonces, el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas ha desempeñado un importante papel en la movilización de inversiones privadas por toda Europa. Más recientemente, el presupuesto de la UE

apuntaló la respuesta europea frente a la crisis de los refugiados y la amenaza del crimen organizado y el terrorismo, lo cual supuso una prueba extrema para la flexibilidad del presupuesto.

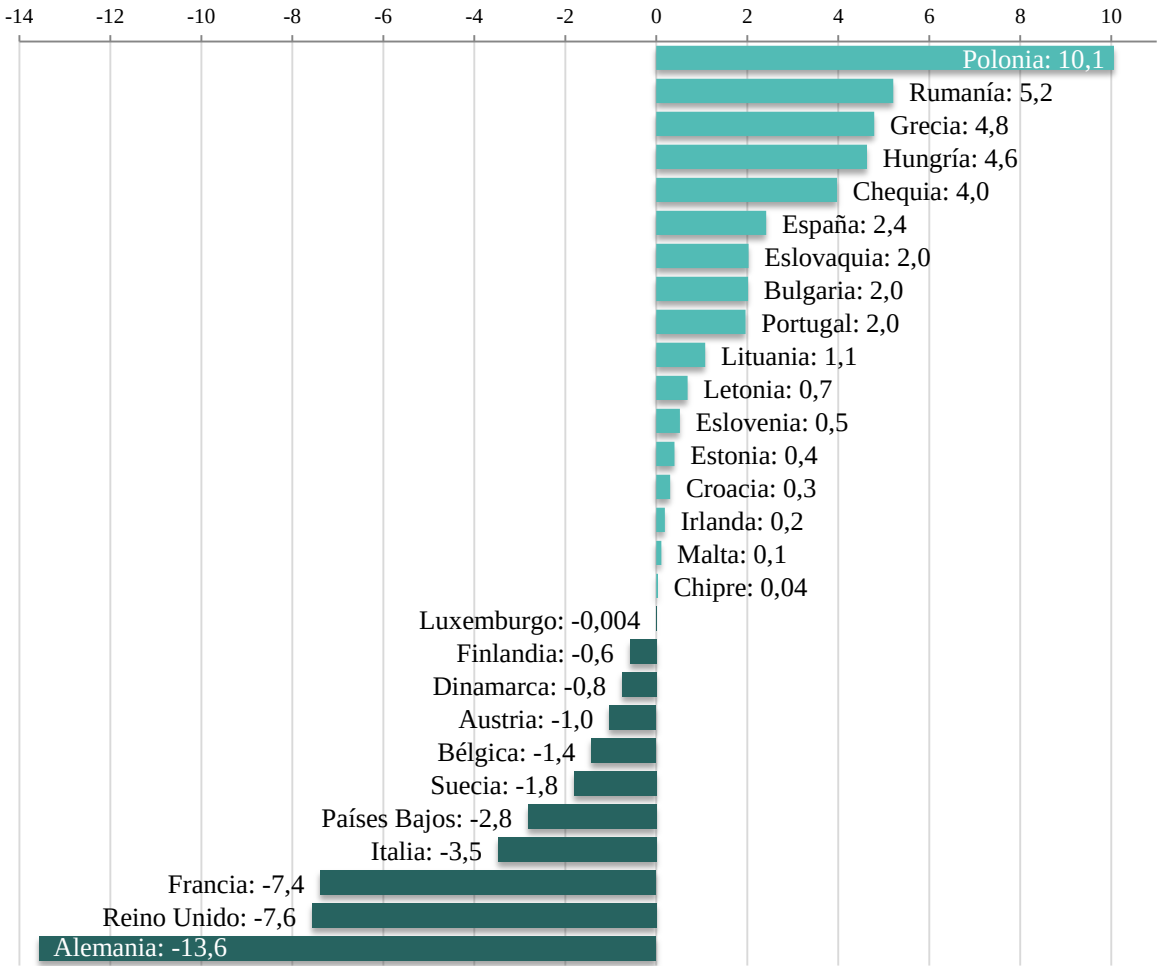
En todos esos ámbitos, agrupar los recursos a escala europea puede conseguir resultados inalcanzables para el gasto a escala nacional; ese es el valor añadido del presupuesto de la UE. Un euro gastado a través del presupuesto europeo debe tener más valor para sus ciudadanos que un euro gastado a escala nacional. En muchos ámbitos, la financiación a escala nacional, regional o local es el planteamiento correcto, mientras que en otros, la naturaleza transfronteriza de los desafíos implica que los programas paneuropeos son más eficaces y más eficientes. Si se enfoca en los ámbitos correctos, incluso un presupuesto de la UE relativamente modesto puede tener una repercusión potente sobre el terreno, y puede hacerlo al mismo tiempo que permite el ahorro en los presupuestos nacionales.

Los beneficios de unos programas presupuestarios de la UE bien diseñados son percibidos por todos los europeos. El fomento de la convergencia económica para las regiones menos desarrolladas a través de la política de cohesión refuerza el mercado único y crea oportunidades para las empresas, los trabajadores y los consumidores en toda la Unión. Los logros científicos alcanzados por los programas de investigación financiados por la UE mejoran la calidad de vida de todos. Los programas de movilidad como Erasmus+ dotan a los jóvenes con habilidades necesarias en el mercado laboral, mejoran el entendimiento cultural y refuerzan el tejido social de la Unión.

Por todo ello, el foco que habitualmente se sitúa en el «saldo neto» en el debate sobre el presupuesto de la UE es engañoso. Los cálculos del saldo neto han alimentado la percepción de que las negociaciones del presupuesto de la UE son un «juego de suma cero» entre contribuyentes netos y beneficiarios netos, y eso diluye la esencia del presupuesto de la UE. En realidad, el gasto asignado a un Estado miembro beneficia a otros muchos al crear oportunidades de mercado o mejorar la infraestructura. Por ejemplo, se estima que una cuarta parte del crecimiento adicional en los países que no se benefician de la cohesión se debe a los beneficios indirectos del incremento de las ventas a los países de cohesión y del comercio con ellos. Esto es consecuencia de los programas de cohesión del periodo 2007-2013. Esos efectos se amplifican por el efecto de palanca de los préstamos u otros instrumentos financieros garantizados por el presupuesto de la UE.

Europa en términos contables

Presupuesto de la UE: saldo medio anual 2014-2016* (en miles de millones EUR)

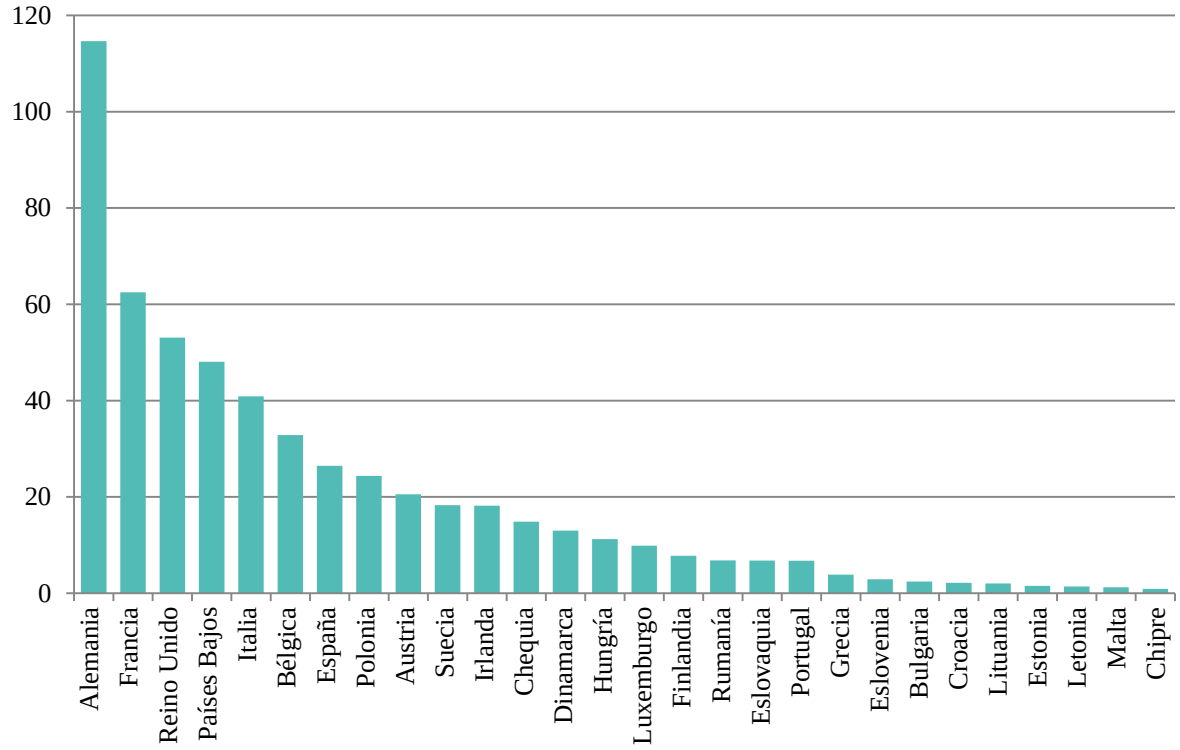


* Saldo medio presupuestario de funcionamiento 2014-2016 en miles de millones EUR. Las cifras pueden variar por cada año.

El gasto de la UE también crea bienes públicos europeos en beneficio de todos. Los beneficios de la estabilidad, la paz, los valores comunes, la igualdad de condiciones en el mercado único europeo o una capacidad de negociación que rivaliza con la de las mayores potencias mundiales no se muestran en los cálculos del saldo neto. Por ejemplo, el mercado único tiene un efecto positivo directo e importante sobre el empleo y el crecimiento, que permite a las empresas operar de un modo más eficiente, crea empleo y ofrece precios más bajos a los consumidores. Confiere a las personas la libertad de vivir, estudiar y trabajar donde lo deseen.

Beneficios de la integración en el mercado único

Incrementos en la renta (en miles de millones EUR, año base 2014)[1]



Las propuestas de la Comisión para el futuro marco financiero estarán regidas por el principio del **valor añadido europeo**. Podemos superar el debate sobre el «saldo neto» poniendo el foco en las políticas y prioridadescomunes y en los ámbitos en que el presupuesto de la UE puede crear bienes públicos que el gasto nacional no es capaz de alcanzar. Con un presupuesto de la UE bien diseñado y moderno, todos los Estados miembros son beneficiarios netos.

3. Hacia nuestras prioridades para el futuro

El próximo marco financiero plurianual debe alinear mejor la financiación disponible y las prioridades políticas y basarse en lo que funciona bien actualmente, al tiempo que se anticipa a los desafíos del mañana. En consonancia con la Declaración de Roma, el presupuesto debe contribuir a una Europa segura, protegida, próspera, sostenible, social y más fuerte a escala mundial.

Los europeos señalan constantemente **la seguridad y la protección como prioridad fundamental** de la Unión que desean[2], precisamente en un momento en el que la inestabilidad en la vecindad europea plantea graves desafíos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El presupuesto de la UE es clave para garantizar una gestión eficaz de la migración, combatir el terrorismo y hacer frente a las amenazas informáticas. Tiene un papel crucial en el refuerzo

[1] Fuente: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model* (Deshaciendo Europa en un nuevo modelo comercial cuantitativo), documento de trabajo del Instituto de Análisis Económico Ifo n.º 250. El gráfico muestra los incrementos en la renta que el modelo aplicado atribuye al hecho de formar parte del mercado único.

[2] Eurobarómetro especial 464b: Actitudes de los europeos respecto de la seguridad, diciembre de 2017.

del control de las fronteras exteriores. Nuestro presupuesto posterior a 2020 determinará, por ejemplo, si la concepción de una Guardia Europea de Fronteras y Costas fuerte y plenamente operativa puede llevarse a la práctica.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP[3]

¿De qué forma puede el presupuesto de la UE dar apoyo a una mejor gestión de las fronteras exteriores?

Los dirigentes han hecho un llamamiento para reforzar las fronteras exteriores como condición previa para eliminar las fronteras interiores. En 2016, se creó la **Guardia Europea de Fronteras y Costas**, con base en una propuesta de la Comisión Europea. En 2020, la Guardia Europea de Fronteras y Costas contará con un personal de 1 015 miembros, incluidos los operativos sobre el terreno, junto con al menos 1 500 agentes nacionales en reserva en el contingente de reacción rápida. Su presupuesto anual de 292 millones EUR debe incrementarse, para ese momento, hasta los 335 millones EUR. La UE también facilita fondos para cofinanciar la gestión nacional de las fronteras exteriores europeas por parte de 96 000 guardias de fronteras nacionales y apoyo de emergencia a través del Fondo de Seguridad Interior (Fronteras). Estas actividades ascienden, combinadas, a aproximadamente 4 000 millones EUR en un periodo de siete años, el 0,4 % del presupuesto total de la UE.

La evolución futura de la Guardia Europea de Fronteras y Costas dependerá de las decisiones que se tomen en relación con el marco financiero futuro. Dependiendo del grado de ambición, pueden preverse varios escenarios:

- **Explotar al máximo la Guardia Europea de Fronteras y Costas existente**, lo cual supondría el desarrollo continuo del marco de intercambio de información (Eurosur), así como inversiones en la capacidad de los Estados miembros para la gestión de las fronteras. Además, garantizaría a la Guardia Europea de Fronteras y Costas el acceso a los medios materiales que necesita. Esto exigiría un presupuesto de **aproximadamente 8 000 millones EUR en un periodo de siete años**, lo que corresponde a aproximadamente el 0,8 % del actual marco financiero plurianual.
- Una **Guardia Europea de Fronteras y Costas mejorada**, que permitiría dar apoyo a un sistema de gestión de las fronteras de la UE plenamente integrado. Esto se basaría en un marco legal revisado con un mandato ampliado, que reuniría y reforzaría los instrumentos existentes relacionados con el análisis de riesgos y las visiones de la situación, incrementaría la capacidad operativa de la agencia con un cuerpo permanente de guardias de fronteras europeos de al menos 3 000 miembros del personal de la UE y proveería apoyo financiero y formación para el aumento del componente nacional de guardias de fronteras en los Estados miembros vulnerables, un contingente de expertos más numeroso y operativo y un equipamiento propio reforzado. Supondría un papel mucho más potente del retorno a escala europea y menores umbrales de intervención para que la Agencia participase con el fin de evitar graves deficiencias en los controles en las fronteras exteriores que pudiesen conducir a una crisis. Este escenario exigiría un presupuesto de **entre 20 000 y 25 000 millones EUR, aproximadamente, en un periodo de siete años**, lo que corresponde a entre el 1,8 % y el 2,3 %, aproximadamente, del actual marco financiero plurianual.
- Un **sistema de gestión de las fronteras de la UE pleno** emplearía a 100 000 miembros del personal de la UE y unas reservas de equipo de la UE significativas, comparables a las del sistema de Estados Unidos o de Canadá. Exigiría **aproximadamente 150 000 millones EUR en un periodo de siete años**, teniendo en cuenta todo el gasto nacional en protección de las fronteras, lo que se corresponde con aproximadamente el 14 % del actual marco financiero plurianual, el equivalente al presupuesto anual de la UE. Por ejemplo, solo la agencia estadounidense de aduanas y protección de las fronteras (*US Customs and Border Protection agency*) tiene un presupuesto anual de 13 560 millones USD y más de 62 000 empleados. El servicio canadiense de servicios fronterizos (*Canada Border Services Agency*) tiene un presupuesto anual de aproximadamente 2 000 millones CAD y más de 14 000 empleados.

[3] Las opciones políticas que se presentan en este documento tienen la finalidad de ilustrar las posibles elecciones, con base en ideas expuestas en el debate público. No son exhaustivas y no reflejan necesariamente la posición de la Comisión Europea.

Nuestra Unión también necesitará instrumentos bien diseñados, flexibles y racionalizados en lo que se refiere a la **defensa**. Nos enfrentamos a complejos desafíos de seguridad que ningún Estado miembro puede resolver por sí mismo. Europa tendrá que asumir una responsabilidad mayor en la protección de sus intereses y valores y del estilo de vida europeo, complementándose con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Si bien la Unión no puede sustituir los esfuerzos nacionales en materia de defensa, puede complementar e impulsar su colaboración en el desarrollo de las capacidades de defensa necesarias para hacer frente a nuestros desafíos de seguridad comunes, lo que evitaría la duplicación y permitiría un uso más eficiente del dinero de los contribuyentes.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cuál es la mejor forma de apoyar una auténtica Unión Europea de Defensa?

El **Fondo Europeo de Defensa** se creó en junio de 2017 y se está desarrollando gradualmente. Con un limitado presupuesto inicial de 90 millones EUR para la investigación en materia de defensa y de 500 millones EUR para el desarrollo industrial en el periodo 2017-2020 (lo que, en su conjunto, representa aproximadamente el 0,05 % del actual marco financiero), en su primera fase solamente podrá dar apoyo a un número limitado de proyectos colaborativos de investigación y desarrollo.

¿Qué tipo de fondo de defensa queremos para el futuro? Una auténtica Unión Europea de Defensa precisaría de una inversión presupuestaria significativa.

- En vista de la escala de los actuales presupuestos nacionales de investigación en materia de defensa, con Francia y Alemania gastando individualmente más de 1 000 millones EUR anuales en ese capítulo, y de los elevados costes del desarrollo de tecnologías punteras en materia de defensa, incluida la ciberdefensa, se estima que la **sección de investigación** del Fondo necesitaría un presupuesto de **al menos 3 500 millones EUR a lo largo del periodo** para marcar una diferencia sustancial.
- Del mismo modo, se necesitarían al menos 7 000 millones EUR, aproximadamente, entre 2021 y 2027 para cofinanciar parte del coste del **desarrollo industrial en materia de defensa**. Esto permitiría impulsar una inversión total significativa para el desarrollo de capacidades de defensa de **al menos 35 000 millones EUR a lo largo de siete años**, lo que correspondería al 14 % del gasto nacional en capacidades de defensa y supondría un paso fundamental hacia la meta acordada por los Estados miembros en la Agencia Europea de Defensa de usar el 35 % de su gasto en equipamiento para proyectos colaborativos.
- El Fondo Europeo de Defensa tiene el potencial de dar un impulso importante a la autonomía estratégica de la UE y la competitividad de la industria de defensa europea. Sin embargo, debido a las limitaciones impuestas por los Tratados, el presupuesto de la UE no puede cubrir todas las áreas de actividad de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa. Un mecanismo de financiación separado de **alrededor de 10 000 millones EUR para el periodo 2021-2027** incrementaría sustancialmente la capacidad de la UE de apoyar financieramente las **operaciones con implicaciones en materia de defensa**. En el periodo actual la cantidad comparable es de 3 500 millones EUR.

Dos años después del Acuerdo de París, la UE también necesita mantenerse firme al frente de la lucha contra el **cambio climático** y de la garantía de una transición fluida hacia una economía moderna, limpia y circular. Debe tenerse en cuenta la experiencia con la integración de las consideraciones climáticas, y la UE debe además cumplir su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El presupuesto de la UE apoya también la **economía social de mercado** europea, un fenómeno único. Las realidades económicas y sociales, desde las tasas de empleo y pobreza hasta los sistemas de protección social, difieren a lo largo de Europa. El presupuesto de la UE deberá cumplir las promesas formuladas por los dirigentes en la Cumbre Social de Gotemburgo, lo que supone seguir desarrollando la dimensión social de la Unión, también a través de la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales, y apoyar a los jóvenes y la movilidad de los ciudadanos europeos. Serán necesarios recursos adecuados para mejorar las oportunidades de empleo y afrontar los desafíos en materia de habilidades laborales, incluidas aquellas vinculadas a la digitalización.



OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cuál es la mejor forma de dar apoyo a la movilidad de los jóvenes?

Durante treinta años, Erasmus+ ha ayudado a nueve millones de jóvenes a estudiar, formarse, enseñar o realizar actividades de voluntariado en otro país, mejorando así sus oportunidades en el mercado laboral. El actual programa Erasmus+ 2014-2020 tiene un presupuesto de 14 700 millones EUR (alrededor del 1,3 % del montante total del actual marco financiero plurianual), lo cual solamente puede ofrecer oportunidades de movilidad para el aprendizaje a menos del 4 % de los jóvenes residentes en Europa.

Existe un gran consenso en torno a la necesidad de intensificar la movilidad y los intercambios, también mediante un programa Erasmus+ sustancialmente reforzado, inclusivo y ampliado. Dependiendo del grado de ambición, pueden preverse varios escenarios:

- **Duplicar el número de jóvenes** en la UE que participan en Erasmus+ para alcanzar el 7,5 % de jóvenes en Europa, lo cual exigiría una inversión de **30 000 millones EUR** en el próximo marco financiero plurianual (en un periodo de siete años).
- Dar la oportunidad a **uno de cada tres jóvenes** de participar en una experiencia de aprendizaje Erasmus+ en el extranjero requeriría de un presupuesto en el periodo 2021-2027 del orden de **90 000 millones EUR**.

Una conectividad acorde con el estado actual de la técnica en las infraestructuras digitales, de energía y de transporte es clave para la cohesión territorial, social y económica de Europa. Europa debe aprovechar su potencial innovador y las oportunidades que brinda. En particular, el cambio tecnológico y la digitalización están transformando nuestras industrias y el modo en que trabajamos, así como nuestra educación y nuestros sistemas sociales de bienestar. Europa marcha con retraso en el camino hacia una economía y una sociedad digitales, y la brecha en la inversión digital no solamente socava la capacidad de inversión y crecimiento de Europa sino también su potencial de responder a las necesidades sociales que surgen. Por tanto, desbloquear las oportunidades que ofrece la red y completar el **mercado único digital** es una prioridad clave de la Unión.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cuál es la mejor forma de potenciar la transformación digital de Europa?

El apoyo de la UE a la infraestructura de datos, la conectividad y las habilidades digitales de Europa asciende a alrededor de 35 000 millones EUR a lo largo del periodo de siete años, facilitados a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (17 000 millones EUR), el Programa Marco de Investigación e Innovación (13 000 millones EUR), el Fondo Social Europeo (2 300 millones EUR), el Mecanismo «Conectar Europa» (1 000 millones EUR) y el Programa Europa Creativa (1 000 millones EUR).

- **Mantener o incluso reducir los actuales niveles de inversión** conllevaría el riesgo de comprometer la capacidad de la UE de seguir siendo competitiva en importantes sectores industriales y de servicios como la producción industrial y la maquinaria, los servicios financieros, la sanidad, el transporte, la energía o la industria de automoción. La infrainversión en habilidades digitales ensancharía la brecha entre la demanda y la disponibilidad de conocimientos cualificados, al mismo tiempo que la automatización sustituye algunas tareas tradicionales. Esto implicaría menos empleos y menores perspectivas de crecimiento, unos servicios públicos de menor calidad y una mayor vulnerabilidad frente a las amenazas a la ciberseguridad.
- **Duplicar las cantidades actualmente invertidas en la economía digital hasta alcanzar aproximadamente 70 000 millones EUR** en el periodo 2021-2027 supondría un gran avance hacia un crecimiento inteligente en áreas como la infraestructura de datos de alta calidad, la conectividad y la ciberseguridad. Esto permitiría prestar nuevos servicios fiables y seguros en campos como la sanidad electrónica, el gobierno electrónico o la movilidad; ayudaría a asegurar el liderazgo europeo en supercomputación, Internet de nueva generación, inteligencia artificial, robótica y macrodatos; reforzaría la posición competitiva de la industria y las empresas europeas en la economía digitalizada, y tendría un significativo efecto en cuanto a cerrar la brecha de habilidades que afecta a la Unión.

El presupuesto de la UE supone una plataforma de lanzamiento para que los investigadores y sus equipos persigan la investigación y estimulen la innovación. Europa también necesita ayudar a crear las condiciones que permitan la ampliación de las empresas. El desarrollo de las empresas de mediana capitalización y de las pequeñas y medianas empresas más allá de la fase de lanzamiento continúa siendo un desafío; muchos emprendedores abandonan Europa en busca de mejores condiciones para crecer. **La investigación y la innovación** son cruciales para nuestro futuro: constituyen el único camino para hacer frente, simultáneamente y de manera sostenible, al bajo crecimiento económico, la limitada creación de empleo y los desafíos globales como la salud y la seguridad, la alimentación, los océanos, el clima y la energía.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cuál es la mejor forma de impulsar la competitividad a través de la investigación y la innovación?

Para las economías avanzadas como la europea, la investigación y la innovación marcan la diferencia en cuanto al refuerzo de la productividad y el impulso de la competitividad. El futuro presupuesto de la UE, por lo tanto, debe permitir a la UE invertir en los motores de la innovación, que permiten a la industria europea crecer y progresar. Actualmente, la Unión está destinando cerca de 80 000 millones EUR a su Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020 en el periodo 2014-2020. ¿Qué presupuesto debería dedicarse a la investigación en el futuro?

- **Mantener o incluso reducir los actuales niveles de inversión** no solucionaría el problema de la infrafinanciación. Provocaría efectos de arrastre sobre la inversión nacional y privada y socavaría los esfuerzos para alcanzar la meta, fijada por la estrategia Europa 2020, de invertir el 3 % del producto interior bruto en investigación y desarrollo. La Unión incrementaría aún más su retraso en comparación con los dirigentes mundiales, y se reduciría el apoyo de investigación a otras políticas de la UE.
- **Un incremento en la financiación del Programa Marco del 50 % hasta alcanzar 120 000 millones EUR** crearía, según las estimaciones, 420 000 empleos adicionales para 2040 e incrementaría el producto interior bruto en torno a un 0,33 % en el mismo periodo. Continuaría la tendencia de crecimiento de los recientes presupuestos de la UE en materia de investigación e innovación y garantizaría la financiación de un porcentaje aceptable de propuestas de alta calidad. Incrementaría el atractivo de la UE para los investigadores punteros a escala mundial y abordaría las deficiencias en materia de innovación y las oportunidades de ampliación, además de dar apoyo a los avances en lo relativo a prioridades como la digitalización, la energía, el clima y la salud.
- **Duplicar la financiación del Programa Marco hasta alcanzar 160 000 millones EUR** crearía, según las estimaciones, 650 000 empleos adicionales para 2040 e incrementaría el producto interior bruto en torno a un 0,46 % en el mismo periodo. Permitiría a la UE emerger como líder mundial en las iniciativas a gran escala, preparando el pleno despliegue en el mercado de soluciones en áreas como las baterías, las enfermedades infecciosas, los edificios y vehículos inteligentes y limpios, las tecnologías de descarbonización, la economía circular, las soluciones para los residuos plásticos y los vehículos conectados y automatizados.

Con la economía creciendo a más del 2 % anual, estamos cerrando la peor crisis económica y financiera de la historia de la UE. La **zona del euro** se ha ampliado hasta diecinueve Estados miembros y el euro es la segunda moneda más utilizada en el mundo. Con una sola excepción, los Estados miembros de la futura Unión de 27 han asumido el compromiso legal de adoptar el euro en algún momento. Los mercados financieros han recuperado su fuerza previa a la crisis y las mejoras recientes, incluido el establecimiento de la Unión Bancaria y de Mercados de Capitales, nos brindan la oportunidad de aprovechar la buena situación actual para apuntalar el sistema.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿De qué forma puede el presupuesto de la UE cimentar una genuina Unión Económica y Monetaria?

En diciembre de 2017, la Comisión expuso una visión sobre el modo en que **el uso del presupuesto de la UE puede reforzar la zona del euro y la Unión en su conjunto**, tanto en el presente como en el futuro. Se presentaron cuatro funciones concretas: prestar apoyo a las reformas estructurales a escala nacional; facilitar la convergencia para los Estados miembros en su camino hacia la adopción del euro; facilitar un mecanismo de protección para la Unión Bancaria, y desarrollar una función estabilizadora, aunando diferentes fondos e instrumentos diferentes a escala de la UE y de la zona del euro, para ayudar a mantener los niveles de inversión en caso de grandes choques asimétricos. Estas funciones exigen una reflexión que supera los límites del actual presupuesto de la UE. Por ejemplo, podría hacerse uso de sinergias con el Banco Europeo de Inversiones y un futuro Fondo Monetario Europeo. Sin embargo, nuestro presupuesto posterior a 2020 también tendrá que desempeñar su papel:

- el instrumento operativo de reforma y el mecanismo de convergencia tendrán que ser capaces de proporcionar un **apoyo fuerte e incentivos a una amplia gama de reformas en los Estados miembros**. Una línea presupuestaria del orden de al menos **25 000 millones EUR** en un periodo de siete años proporcionará una masa crítica y ayudará a evitar que la financiación se concentre en solo unos pocos Estados miembros.
- La **función de estabilización** debe construirse progresivamente a lo largo del tiempo, sobre la base de préstamos cruzados garantizados por el presupuesto de la UE, préstamos del Fondo Monetario Europeo, un mecanismo voluntario de seguros basado en contribuciones nacionales y un componente de subvenciones procedente del presupuesto europeo. Las cantidades que habría que extraer del presupuesto de la UE no serían necesariamente muy altas pero sí suficientemente significativas para, por ejemplo, reducir la carga de intereses de los préstamos y facilitar incentivos a la correcta aplicación del programa de apoyo.

La política de cohesión es la principal política de la Unión en lo que se refiere a reducir las disparidades entre regiones y Estados miembros, ofreciendo las mismas oportunidades a las personas en toda Europa. Es un motor fundamental de la creación de empleo, el crecimiento sostenible y la innovación en diversas regiones de Europa. Incentivando la reforma a través de un vínculo más fuerte con el Semestre Europeo, en particular con las recomendaciones específicas por país, la futura política de cohesión podría reforzar su papel como motor para la modernización de nuestras economías.

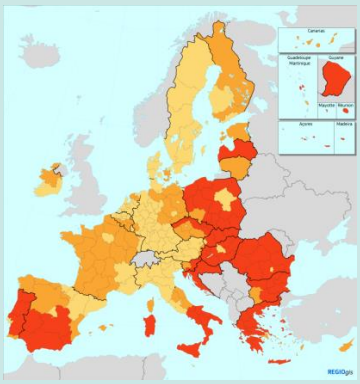
OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Qué grado de ambición es necesario para una política decohesión eficiente?

La política de cohesión es una expresión concreta de la solidaridad con las partes menos desarrolladas económicamente de la Unión. Su finalidad es fomentar la cohesión económica, social y territorial. Actualmente, todos los Estados miembros cuentan con apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión. ¿Debe continuar siendo así, o debe limitarse la política a las **regiones y/o Estados miembros menos desarrollados**? Si se sigue manteniendo el criterio de que todos puedan acceder a los fondos, ¿cuál debe ser el grado de ambición?

- En caso de que se mantenga el criterio de que todos los Estados miembros y todas las regiones puedan acceder al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, **se podría incrementar la eficiencia modulando la intensidad de las ayudas y enfocando mejor el apoyo**. **Si los niveles actuales de gasto de aproximadamente 370 000 millones EUR**[4], que suponen casi el 35 % del marco financiero plurianual, se mantuvieran, sería posible seguir centrándose especialmente en la inversión en todas las regiones en ámbitos como la innovación, la transformación industrial, la transición a una energía limpia, la acción por el clima y unas mejores oportunidades de empleo.
- Si el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo dejaran de apoyar a las regiones más desarrolladas y en transición, **la reducción sería de aproximadamente 95 000 millones EUR** en todo el periodo, es decir, más de una cuarta parte de las asignaciones actuales de dichos fondos. Esta cifra supone en torno al 8,7 % del actual marco financiero plurianual. En este escenario, el apoyo a las regiones de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia continental, Irlanda, Países Bajos y Suecia y a muchas regiones de España e Italia se suspendería.
- Si el apoyo se limitara aún más y llegara solamente a los países de cohesión, también tendría que suspenderse la inversión dirigida a las regiones menos desarrolladas de España, Francia e Italia. Esto conllevaría una **reducción de aproximadamente 124 000 millones EUR** en todo el periodo, es decir, en torno al 33 % de las asignaciones actuales. Esta cifra supone en torno al 11 % del actual marco financiero plurianual.

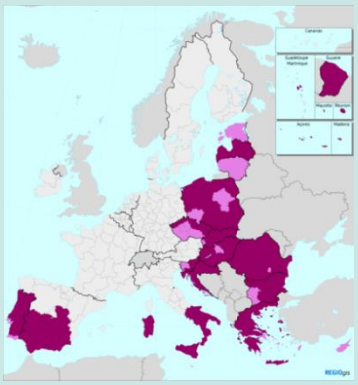
En los escenarios 2 y 3, el apoyo para abordar los desafíos económicos, sociales y territoriales tendría que ser asumido por las autoridades nacionales, regionales y locales, en consonancia con el principio de subsidiariedad.



Escenario 1: apoyo para todas las regiones de Europa

Categorías de regiones

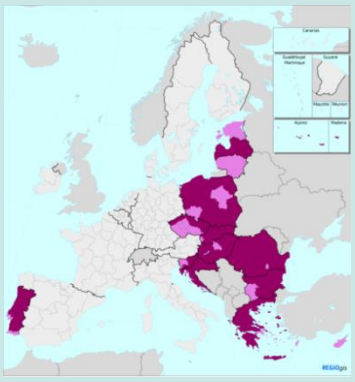
- **Menos desarrolladas**: PIB per cápita < 75 % de la media de la EU-27
- **En transición**: PIB per cápita >= 75 % y < 100 % de la media de la EU-27
- **Más desarrolladas**: PIB per cápita >= 100 % de la media de la EU-27



Escenario 2: apoyo para las regiones menos desarrolladas y los países de cohesión

Regiones que podrían acceder a la ayuda

- Ayuda regional
- Ayuda del Fondo de Cohesión
- Otras regiones



Escenario 3: apoyo solamente para los países de cohesión

Regiones que podrían acceder a la ayuda

- Ayuda regional
- Ayuda del Fondo de Cohesión
- Otras regiones

[4] Aproximadamente 12 000 millones EUR de esa cantidad están preasignados al Reino Unido, lo que asciende a aproximadamente el 3 % de la dotación de cohesión del periodo.

Una **política agrícola común** modernizada necesitará apoyar la transición hacia un sector agrícola totalmente sostenible, así como el desarrollo de zonas rurales dinámicas. Debe garantizar el acceso a una alimentación de alta calidad, segura, nutritiva y diversa a precios asequibles. Una política agrícola común modernizada debe reforzar su valor añadido europeo reflejando un grado más alto de ambición, tanto desde el punto de vista medioambiental como del climático, y abordando las expectativas de los ciudadanos en lo relativo a su salud, el medio ambiente y el clima. Europa necesita un sector agrícola inteligente y resiliente, asentado sobre un tejido socioeconómico fuerte en las zonas rurales.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Qué grado de ambición es necesario para una política agrícola común eficiente?

En el marco 2014-2020, la política agrícola común moviliza en torno a 400 000 millones EUR para medidas destinadas al mercado financiero, pagos directos a los agricultores y programas de desarrollo rural destinados a promover una agricultura sostenible y unas economías rurales viables. Los pagos directos representan en torno al 70 % de esa cantidad. Los programas de desarrollo rural apoyan la inversión, la formación y un uso más eficiente de los recursos en la producción agrícola, y su montante actual es de aproximadamente 100 000 millones EUR en todo el periodo. Estos programas están cofinanciados por los Estados miembros. Mediante la política agrícola común, la Unión ayuda a resolver los problemas estructurales en esas zonas, como la falta de oportunidades de empleo atractivas o la escasez de habilidades laborales. La creación de nuevas cadenas de valor como la energía limpia y la bioenergía y la ayuda a las zonas rurales para que aprovechen su valor paisajístico están entre los objetivos fundamentales de esos esfuerzos.

Hay un debate en curso sobre el mejor uso que puede hacerse de los pagos directos. Una sugerencia destacada es reducirlos y enfocarlos mejor, en consonancia con los objetivos de la política. **Actualmente, el 80 % de los pagos directos van dirigidos al 20 % de los agricultores**. Del mismo modo, se están debatiendo posibles formas de reducir las diferencias entre Estados miembros en las ayudas agrícolas. Modificar el sistema de pagos directos podría brindar una oportunidad de enfocar los pagos a los resultados esperados, como la producción agrícola constante en regiones menos productivas o montañosas, la atención a las pequeñas y medianas explotaciones, las inversiones en sistemas de producción sostenibles y eficientes en el uso de los recursos o la mejor coordinación con las medidas de desarrollo rural.

- Mantener los niveles de gasto de la política agrícola común de **alrededor de 400 000 millones EUR**[5] en todo el periodo, que suponen en torno al 37 % del actual marco financiero plurianual, permitiría, gracias a un mejor enfoque, **incrementar en particular el apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones** con efectos de arrastre positivos para las zonas rurales.
- La reducción del apoyo para la política agrícola común en un 30 % representaría **en torno a 120 000 millones EUR** a lo largo del periodo cubierto por el próximo marco financiero plurianual, o aproximadamente el 11 % del marco financiero plurianual actual. Este escenario podría implicar una caída de los ingresos medios de las explotaciones de más del 10 % en algunos Estados miembros y posiblemente caídas de ingresos aún más pronunciadas en algunos sectores concretos.
- La reducción del apoyo para la política agrícola común en un 15 % representaría **en torno a 60 000 millones EUR** a lo largo del periodo cubierto por el próximo marco financiero plurianual, o aproximadamente el 5,5 % del marco financiero plurianual actual. En este escenario, la reducción de los ingresos medios de las explotaciones sería más limitada, pero aún podría tener una repercusión notable en algunos sectores, en función de las opciones que se escojan.

Estos escenarios no pueden contemplarse de manera aislada. Cualquier reducción en los pagos directos debería acompañarse de un mejor enfoque del presupuesto restante, por ejemplo mediante una mayor atención a las pequeñas y medianas explotaciones y una mejor coordinación con las medidas de desarrollo rural.

[5] Aproximadamente 27 000 millones EUR de esa cantidad están preasignados al Reino Unido, lo que asciende a aproximadamente el 7 % del total de la política agrícola común.

La Unión también debe poder cumplir con sus **objetivos en el ámbito internacional**. La Unión y sus Estados miembros son, colectivamente, los mayores proveedores mundiales de ayuda al desarrollo. Los ciudadanos de la UE esperan que Europa desempeñe un papel determinante en el mundo para promover la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el desarrollo económico sostenible. Quieren que Europa proyecte estabilidad y seguridad, en particular en su vecindad inmediata. Quieren que Europa proporcione una masa crítica para hacer frente a las causas profundas de los desafíos mundiales, como la migración irregular y el extremismo violento. Quieren que Europa apoye el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la promoción de la mejor gobernanza y del Estado de Derecho, incluida la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Quieren que Europa responsa a las crisis, ya sean naturales o provocadas por el hombre. Quieren que Europa lidere los debates multilaterales sobre asuntos de relevancia mundial, que siga promoviendo un orden mundial basado en normas y que fomente la cooperación en ámbitos de interés común, como la economía, la energía, la paz y la seguridad, la defensa y la acción por el clima.

Al mismo tiempo, la inestabilidad y los conflictos en nuestra vecindad del sur y más allá se han agravado a causa de la crisis económica mundial, lo que ha agudizado la **presión migratoria** y ha provocado que haya más personas que nunca desplazándose en la región. Esta situación continuará siendo una realidad y un desafío. Debemos consolidar y reforzar la dimensión externa de nuestros esfuerzos para hacer frente a la migración y apoyar el crecimiento y la creación de empleo.

En este contexto, debemos buscar sinergias inteligentes con las instituciones financieras internacionales y los bancos nacionales de promoción y desarrollo, con el fin de asegurar que los escasos recursos se utilizan de manera eficaz y se movilizan inversiones privadas donde sea posible. El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, núcleo del Plan Europeo de Inversiones Exteriores, es un modelo que puede ampliarse en el futuro.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cuál es la mejor forma de proyectar nuestros intereses en el extranjero?

En el futuro, la Unión necesitará estar dotada con instrumentos que le permitan cumplir sus ambiciones y retos existentes y nuevos. En el marco 2014-2020, el presupuesto dedicado a la acción exterior asciende a alrededor de 66 000 millones EUR. Esta cifra representa en torno al 6 % del actual marco financiero plurianual. Además, el Fondo Europeo de Desarrollo, que actualmente no se integra en el presupuesto de la Unión, es el instrumento fundamental de ayuda al desarrollo de los países de África, el Caribe y el Pacífico y a los países y territorios de ultramar. El total de recursos financieros del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo asciende a aproximadamente 31 000 millones EUR para el periodo 2014-2020.

En el futuro:

- Un **incremento del volumen actual de financiación para los instrumentos exteriores más allá de los 100 000 millones EUR** a lo largo del periodo permitiría a la UE cumplir sus ambiciones existentes y nuevas, que van desde la cooperación internacional, la gestión de la migración, la inversión, la gobernanza, los derechos humanos y el Estado de Derecho hasta la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la ayuda humanitaria, la respuesta a las crisis y la prevención de conflictos. Será necesario dedicar una atención especial al apoyo a la estrategia de la UE para los Balcanes Occidentales, así como a los esfuerzos de estabilización de la UE en su vecindad y en África.
- Una **simplificación y racionalización significativas de los instrumentos exteriores** podría reforzar más la eficacia y la eficiencia del presupuesto dedicado a las relaciones exteriores. Esto podría incluir la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el marco financiero plurianual, siempre que eso se refleje en el límite general de gasto y que se mantengan las flexibilidades existentes.

El presupuesto dedicado a las relaciones exteriores debe también contemplarse con el telón de fondo del **compromiso de dedicar el 0,7 % de la renta nacional bruta a la ayuda oficial al desarrollo para 2030**, adquirido colectivamente por los Estados miembros. Esto implicaría un esfuerzo adicional del orden de 40 000 millones EUR en el próximo marco financiero plurianual a lo largo de siete años, sin la participación del Reino Unido. Se asume en el cálculo que la UE mantendría su porcentaje actual del 20 % de la ayuda oficial al desarrollo.

4. Modernizar el presupuesto de la UE

Las prioridades y opciones políticas expresadas arriba ilustran las decisiones que deben tomarse en relación con el futuro presupuesto de la UE. Estas opciones determinarán la magnitud y la ambición del primer marco financiero plurianual de la Unión de 27 y definirán el grado de ambición de Europa y la medida en que la Unión podrá cumplir lo prometido en la Agenda de Bratislava.

El próximo marco financiero plurianual necesita tener una magnitud suficientemente grande y una naturaleza suficientemente flexible, así como ser lo suficientemente amplio para gestionar nuevas prioridades y lidiar con la retirada del Reino Unido. La reducción derivada de la retirada del Reino Unido debe cubrirse en igual medida con dinero «nuevo» y ahorros en los programas existentes. Necesitará **combinar ahorros proporcionados y reasignaciones dentro del presupuesto de la UE con la voluntad de cubrir las nuevas prioridades con recursos adicionales**.

También está claro que la repercusión del presupuesto europeo no depende solamente de su magnitud sino también de la concepción y la aplicación de los programas**. El valor añadido europeo, la mejora de los resultados y la simplificación** son las claves para un presupuesto de la UE moderno y efectivo. Una mayor racionalización de las normas y procedimientos también ayudará a alcanzar ese objetivo. Los programas de gasto europeos deben reflejar nuestra determinación de asegurar que cada euro se gasta de la manera más eficiente posible y que los resultados son rápidamente apreciables sobre el terreno.

Esto exige que se haga un uso óptimo de instrumentos como **las garantías, los préstamos o los instrumentos financieros**. El Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas reforzado, por ejemplo, está desempeñando un importante papel como catalizador de inversiones privadas por toda Europa. Por medio de la inversión conjunta en investigación, innovación e infraestructuras, hemos sido capaces de crear empleo y crecimiento a la vez que abordábamos los desafíos mundiales del momento, desde el cambio climático hasta la ciencia, el transporte, la energía y la política espacial.

El uso satisfactorio de esos instrumentos precisa de una estrategia clara y un enfoque más racionalizado. Las subvenciones y los subsidios seguirán siendo necesarios para proyectos que no generan ingresos, como los intercambios Erasmus+ o la asistencia humanitaria. Sin embargo, las garantías e instrumentos financieros pueden hacer uso del presupuesto siempre que exista un interés de mercado.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cómo podemos hacer más con menos mediante los instrumentos financieros?

El Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE publicado por la Comisión subrayaba la importancia de las garantías y los instrumentos financieros para ayudar a hacer «más con menos». Por ejemplo, se espera que el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas movilice más de 500 000 millones EUR, un importante impulso a la economía europea. No obstante, el panorama actual de los instrumentos de la UE basados en el mercado es fragmentario, con casi cuarenta instrumentos financieros y tres garantías presupuestarias y fondos de garantía gestionados a escala central, que ascienden a un porcentaje aproximado del 4 % del actual marco financiero plurianual. Solamente en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas, existen siete instrumentos financieros gestionados a escala central y varios centenares en gestión compartida. Existe un claro margen para la racionalización y el aumento de la eficiencia.

- Una opción de mejora de la eficiencia y las repercusiones de los instrumentos destinados al apoyo a la inversión en la UE podría ser su integración en un **instrumento único de apoyo a la inversión**, que reforzaría en mayor medida el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y tendría un efecto positivo en los niveles de inversión, el crecimiento económico y el empleo en la UE.

  Un uso más amplio de los instrumentos financieros y las garantías presupuestarias podría llevar las inversiones movilizadas durante la vigencia del próximo marco financiero plurianual hasta 2 billones EUR, **más del doble de las actuales**.

La **flexibilidad** presupuestaria es otro principio clave sobre el que debe asentarse el próximo marco financiero plurianual. Será esencial para adaptarse a las nuevas necesidades y las condiciones geopolíticas e internas inestables. Sobre la base de los mecanismos existentes, los instrumentos especiales seguirán siendo cruciales para superar los desafíos emergentes, como la migración o la ayuda humanitaria. Por otra parte, existe un fuerte debate sobre el replanteamiento de los mecanismos existentes de modo que garanticen que los presupuestos asignados apoyan efectivamente las prioridades europeas. Actualmente, eso no siempre sucede, dado que una parte de los compromisos presupuestarios recogidos en el marco financiero plurianual son posteriormente cancelados. Hay diferentes razones por las que eso ocurre, como retrasos en el inicio de los proyectos, defectos de forma en la aplicación de los proyectos o errores en la reclamación de los costes. Como consecuencia de ello, no se aprovecha todo el potencial del presupuesto de la UE para apoyar sus objetivos y conseguir un valor añadido europeo, y eso constituye una oportunidad perdida de apoyar nuestras prioridades comunes.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Cómo aprovechar al máximo los fondos liberados?

Actualmente, los fondos que se han comprometido en el presupuesto de la UE pero que finalmente no se gastan en la aplicación de sus programas son cancelados. Estos recursos reducen los cálculos anuales de las contribuciones nacionales brutas de los Estados miembros en comparación con una situación de plena aplicación de los compromisos presupuestarios.

- En lugar de cancelar esas cantidades, podrían utilizarse como **reserva de la Unión**, que podría usarse para alcanzar prioridades comunes y dar respuesta a desafíos comunes. Las actuales estimaciones apuntan a que **a través de ese mecanismo podrían quedar disponibles, aproximadamente, entre 21 000 y 28 000 millones EUR en todo el periodo de siete años**. Dichas cantidades podrían haberse usado, por ejemplo, en 2015 para financiar el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y hacer frente a las brechas de inversión abiertas como consecuencia de la crisis financiera, en lugar de recortar programas valiosos como Horizonte 2020 o el Mecanismo «Conectar Europa». Del mismo modo, podría haberse usado la reserva en 2016 para apoyar la creación del Mecanismo para los Refugiados en Turquía, que exigía el uso de toda la flexibilidad del presupuesto de la UE además de contribuciones separadas de los Estados miembros. También habría permitido la rápida movilización de una mayor financiación para hacer frente a la crisis migratoria.
- En un mundo tan rápidamente cambiante como el actual, se suceden acontecimientos inesperados con una frecuencia creciente. La reserva de la Unión permitiría una reacción más rápida y decisiva frente a esos acontecimientos. Dentro de diez años, aún estaremos aplicando el próximo marco financiero plurianual. Esta estabilidad a largo plazo es al mismo tiempo una ventaja y una limitación. Una reserva de la Unión constituiría una nueva herramienta poderosa y flexible para hacer frente a acontecimientos imprevistos y dar respuesta a emergencias en ámbitos como la seguridad y la migración.

En el debate público se ha propuesto, finalmente, que el desembolso de fondos de la UE esté vinculado al **respeto de los valores formulados en el artículo 2** del Tratado UE, y en particular a la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros. Algunas voces han ido más lejos, al argumentar que las violaciones graves de la normativa de la UE deben tener consecuencias y llevar a la suspensión de los desembolsos provenientes del presupuesto de la UE.

La Unión es una comunidad de Derecho y sus valores constituyen el fundamento absoluto de su existencia. Se reflejan en toda su estructura jurídica e institucional y en todas sus políticas y programas. El respeto de esos valores debe por tanto garantizarse a través de todas las políticas de la Unión. Eso incluye el presupuesto de la UE, en el que el respeto de los valores fundamentales es una condición previa esencial para una gestión financiera sólida y la eficacia de la financiación de la UE. El respeto del Estado de Derecho es importante para los ciudadanos europeos, así como para las iniciativas empresariales, la innovación y la inversión. La economía europea florece más en los lugares en que el marco jurídico e institucional se adhiere plenamente a los valores comunes de la Unión.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Deberíamos someter la financiación de la UE a más condiciones?

El potencial del presupuesto de la UE solo puede desplegarse plenamente si las condiciones económicas, legislativas y administrativas en los Estados miembros son adecuadas.

Por ello, en virtud del actual marco financiero plurianual se exige a todos los Estados miembros y beneficiarios que demuestren que el marco legislativo para la gestión financiera es robusto, que la normativa de la UE relevante se aplica correctamente y que cuentan con la capacidad administrativa e institucional necesaria para hacer un uso exitoso de la financiación de la UE. Además, la condicionalidad de las políticas puede fomentar la cooperación entre Estados miembros en ámbitos con economías de escala o externalidades significativas. También se han introducido nuevas disposiciones en virtud del actual marco financiero plurianual destinadas a evitar situaciones en que políticas económicas y presupuestarias poco sólidas socaven la efectividad de la financiación de la UE.

El nuevo marco financiero plurianual es una oportunidad para estudiar si esos principios han creado una base sólida que permita obtener resultados. Es también el momento de analizar cómo puede reforzarse el vínculo entre la financiación de la UE y el respeto de los valores fundamentales de la UE.

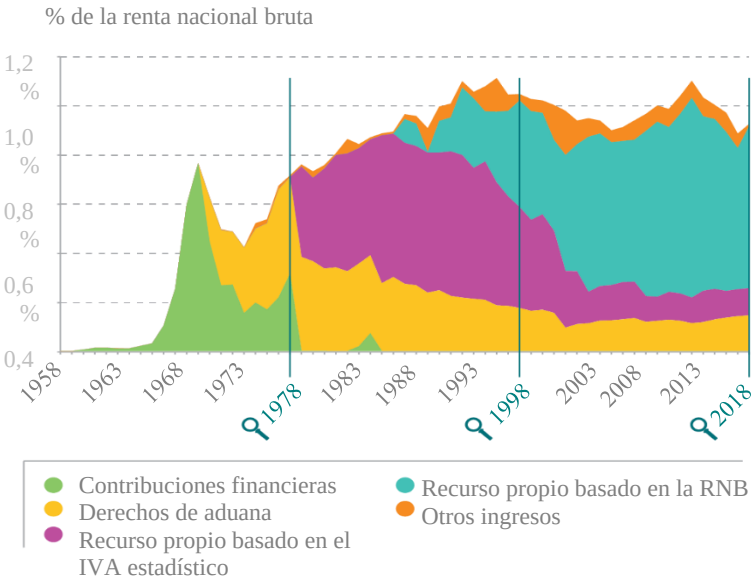
Cualquier mecanismo de ese tipo debe, no obstante, ser transparente, proporcionado y legalmente indiscutible. Si bien en principio podría aplicarse a todas las políticas relevantes que impliquen un gasto para el presupuesto de la UE, cualquier condicionalidad financiera tendría que ser precisa y proporcionada y exigir una conexión suficiente entre las condiciones impuestas y el objetivo de la financiación. Este debate también tiene que tomar en consideración las repercusiones de las posibles violaciones de los valores fundamentales o del Estado de Derecho a escala nacional sobre los beneficiarios individuales de la financiación de la UE, como los estudiantes Erasmus, los investigadores o las organizaciones de la sociedad civil que no sean responsables de dichas violaciones[6].

[6] Esto seguiría la lógica del artículo 7, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, que prevé que cualquier suspensión de los derechos de los Estados miembros «tendrá en cuenta las posibles consecuencias [...] para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas».

5. Financiar el presupuesto de la UE

El debate sobre el marco financiero posterior a 2020 no solo se centra en aquello para lo que debe usarse el presupuesto de la UE, sino también en la forma en que este se financiará en el futuro. La parte de los ingresos del presupuesto se ha complicado y el vínculo entre los objetivos del presupuesto de la UE y el modo en que este se financia se ha debilitado progresivamente.

Fuentes de financiación del presupuesto de la UE



Una reforma de la parte de los ingresos del presupuesto de la UE ayudaría a centrar el debate en los objetivos y en aquellos ámbitos en que la UE puede aportar un valor añadido real[7].

[7] Véase el informe *Future financing of the EU* (Financiación futura de la UE) presentado en enero de 2017 por un grupo de alto nivel establecido conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea y presidido por Mario Monti.

OPCIONES PARA EL FUTURO MFP

¿Qué podrían aportar nuevos recursos propios al presupuesto de la UE?

- **Régimen de comercio de derechos de emisión**: El régimen de comercio de derechos de emisión es la piedra angular de la política climática de la UE. Los Estados miembros subastan una serie de derechos, que las empresas compran para cubrir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Podría ponerse a disposición del presupuesto de la UE una parte de los ingresos obtenidos de la subasta de derechos. Dependiendo de los precios de mercado de los derechos, una parte de los ingresos generados por el régimen de comercio de derechos de emisión podría generar unos ingresos que se estiman entre 7 000 millones EUR y 105 000 millones EUR a lo largo de siete años.
- **Recurso propio basado en el IVA**: El Impuesto sobre el Valor Añadido es un impuesto al consumo que grava el valor añadido de todos los bienes y servicios que se venden en la UE. A día de hoy, el recurso propio basado en ese impuesto se fundamenta en cálculos estadísticos muy complejos. Un recurso propio reformado podría fundamentarse sobre un Impuesto sobre el Valor Añadido simplificado. Los ingresos procedentes del actual recurso propio basado en el IVA suman actualmente en torno a 105 000-140 000 millones EUR en un periodo de siete años y podrían ajustarse calibrando el tipo de referencia en función de los niveles exigidos.
- **Base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades**: Las grandes empresas se benefician en gran medida del mercado único. La base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades es un conjunto único de normas comunes para el cálculo de los beneficios gravables de las empresas en la Unión. Una contribución basada en una base imponible armonizada del Impuesto sobre Sociedades, que podría incluir un componente digital, reforzaría el vínculo entre los beneficios del mercado único y la financiación de la Unión. Cada Estado miembro retendría la posibilidad de gravar su parte de los beneficios a su propio tipo de gravamen nacional. En función del modelo elegido y del tipo de referencia aplicado, un impuesto vinculado a la base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades podría suponer entre 21 000 millones y 140 000 millones EUR a lo largo de siete años, sin incluir los ingresos que se obtendrían de la reducción de la evasión fiscal.
- **Señoreaje** es el término usado para describir los ingresos que los bancos centrales y los gobiernos obtienen de la emisión de moneda. Dado que los ingresos monetarios del Banco Central Europeo por la emisión del euro están directamente vinculados con la Unión Económica y Monetaria, podría considerarse como un nuevo recurso propio. Podría ponerse a disposición del presupuesto de la UE una cantidad correspondiente a una parte de los beneficios netos obtenidos por la participación de los bancos centrales nacionales en los ingresos monetarios de la zona del euro abonados a los tesoros nacionales, como forma de contribución nacional. Una lógica similar se aplicó respecto de los ingresos generados por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los bonos del gobierno griego acumulados cuando, en 2012, los ministros del Eurogrupo acordaron transferir a Grecia el equivalente de los ingresos generados por el Eurosistema (Banco Central Europeo y bancos centrales nacionales) de los bonos del gobierno griego. En función del porcentaje aplicado, se estima que los ingresos derivados del señoreaje estarán entre 10 500 millones EUR (10 %) y 56 000 millones EUR (50 %) a lo largo de siete años.

Los nuevos recursos propios podrían usarse para crear un vínculo aún más directo con las políticas de la Unión[8]. Podría darse ese caso, en particular, para apoyar los objetivos de sostenibilidad, el mercado único y la Unión Económica y Monetaria. Por ejemplo, una parte de los ingresos del régimen de comercio de derechos de emisión podría ayudar en el apoyo a los objetivos de sostenibilidad de la UE. El recurso propio basado en el Impuesto sobre el

[8] Las modificaciones que es preciso llevar a cabo en la Decisión sobre los recursos propios para reformar el sistema exigirían unanimidad en el Consejo, previo dictamen del Parlamento Europeo, y la ratificación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales. Algunas modificaciones de ese tipo se han realizado previamente como parte del paquete que acompaña a cada nuevo marco financiero plurianual. Es probable que los cambios en el límite de recursos propios, en cualquier caso, deban cubrir la responsabilidad financiera ligada a los préstamos o mecanismos financieros garantizados por el presupuesto de la UE, la nueva función de estabilización y la posible integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el marco financiero plurianual.

Valor Añadido debería simplificarse y tener en cuenta las reformas en curso en pro de una zona única europea de Impuesto sobre el Valor Añadido. Un recurso propio basado en una parte de los ingresos obtenidos de la nuevamente lanzada base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades podría reforzar el vínculo entre los beneficios del mercado único y la financiación del presupuesto de la UE. Otra nueva posible fuente de ingresos para el presupuesto de la UE es una parte de los ingresos obtenidos por el Banco Central Europeo por la emisión de billetes. Se están estudiando con detalle otros recursos propios, incluidos los mencionados en el informe Monti.

La retirada del Reino Unido de la Unión Europea brindará una oportunidad de simplificar radicalmente la parte de los ingresos del presupuesto. La corrección concedida en su día al Reino Unido y las correcciones recibidas por los otros Estados miembros que contribuían a la corrección británica derivaban en que la parte de los ingresos del presupuesto fuera más compleja y menos transparente. Ahora, tenemos una poderosa razón para suprimir todas esas devoluciones como parte de un paquete presupuestario justo y equilibrado.

6. La importancia del momento correcto

Un acuerdo político rápido sobre un presupuesto de la UE nuevo y moderno será esencial para demostrar que la Unión está lista para cumplir con el programa político positivo señalado en Bratislava y Roma.

Esto mostraría que, tras la retirada del Reino Unido en 2019, la Europa de 27 está unida, tiene un propósito y una orientación claros y está lista para cumplir con ellos. Además, daría la mejor de las oportunidades para que los nuevos programas entraran en acción dentro del plazo, el 1 de enero de 2021, transformando los objetivos políticos en rápidos resultados sobre el terreno.

Un acuerdo rápido no solo es políticamente deseable; es también un imperativo práctico. Todos nuestros socios y los beneficiarios de la financiación de la UE, además de las autoridades regionales y locales, necesitan seguridad jurídica y financiera. Todos ellos necesitan su tiempo para preparar la aplicación de los nuevos programas. La adopción tardía del actual marco financiero plurianual acarreó retrasos significativos en el inicio de los nuevos programas y, como consecuencia de ello, en la consecución de las prioridades de la financiación.

El coste de oportunidad de dichos retrasos es alto. Una transición fluida al nuevo marco financiero plurianual será vital para mantener el empuje de la recuperación económica y para permitir a la Unión continuar actuando de manera rápida y decisiva en los numerosos ámbitos en que la velocidad de respuesta es clave para el éxito.

Por lo tanto, debemos asegurar que la experiencia del actual marco no se repita.

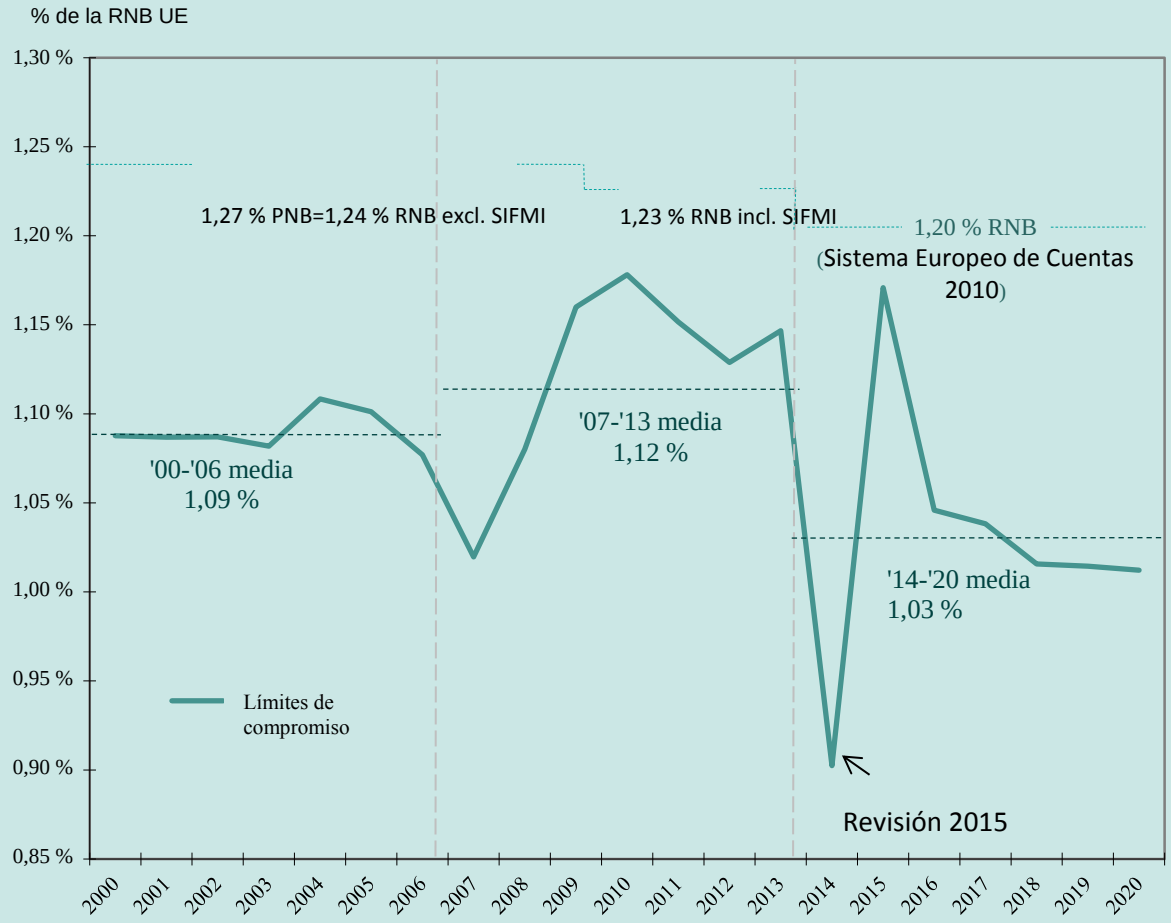
El acuerdo sobre el próximo marco financiero plurianual en 2019 no solo señalaría que una Europa de 27 fuerte y unida es capaz de cumplir de forma convincente, sino que también garantizaría que los fondos son predecibles y tienen continuidad, en beneficio de todos.

¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS RETRASOS?

El inicio de los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos del periodo 2014-2020 se retrasó notablemente. La legislación de los programas sectoriales solo pudo finalizarse en diciembre de 2013, tras un acuerdo sobre el marco financiero plurianual en el primer semestre del año. Como consecuencia, se retrasó la adopción de las normas detalladas necesarias para permitir un buen funcionamiento de los programas sobre el terreno, así como la subsiguiente negociación de los Acuerdos de Asociación con los Estados miembros.

Esto derivó en un retraso de las inversiones y del apoyo a proyectos y reformas muy necesarios. Además de esto, al principio del periodo actual hubo una importante reducción de los créditos de compromiso.

Evolución de los límites de compromiso entre 2000 y 2020 (precios corrientes)



Los retrasos tienen consecuencias reales para las personas.

- Los actos jurídicos relativos a los Fondos relativos al asilo, la migración y la seguridad solo fueron adoptados en 2014, lo que supuso que la designación de las autoridades y la adopción de los programas solo fue posible en 2015. Como consecuencia de los retrasos, los Estados miembros no pudieron poner en marcha los programas en el plazo previsto. **Esto tuvo repercusiones sobre las capacidades de acogida y alojamiento de los Estados miembros y sobre la gestión de las fronteras**. Los retrasos dificultaron en gran medida que la administración griega pudiera hacer uso de la financiación para prepararse para la crisis en 2015. Los refugios no estaban listos. Las condiciones para acoger a los refugiados eran pobres en un momento, entre junio y septiembre de 2015, en que las personas necesitadas de protección estaban llegando a las islas por oleadas. Al mismo tiempo, otros Estados miembros, entre ellos Suecia y Austria, no tenían financiación de la UE disponible para ayudarlos a alojar a las personas que llegaban a través de la ruta de los Balcanes, La UE tuvo que usar ayuda de emergencia para apoyar a estos Estados miembros

en esos momentos difíciles.

- En 2014 no pudieron cumplirse una serie de medidas internacionales amparadas por el programa Erasmus+ por causa de una adopción tardía del último marco financiero. Esto supuso que alrededor de **25 000 a 30 000 intercambios entre estudiantes y profesores de nuestros Estados miembros y nuestros países socios planeados para 2014 no pudieran tener lugar ese año.** Si esos retrasos se repitieran a lo largo de todo el programa, hasta 1 000 000 de jóvenes dejarían de beneficiarse de un intercambio Erasmus+ en 2021.
- Los retrasos en la aplicación del próximo Programa Marco de Investigación conllevarían la **pérdida de alrededor de 5 000 empleos en investigación por mes** (alrededor del 3-4 % de los empleos en investigación de la UE) y de otros 7 000 empleos más en el conjunto de la economía. Más de doscientas publicaciones de investigación se perderían en el mismo periodo, entre ellas alrededor de cien artículos de alto impacto.
- Los retrasos en la selección de proyectos en la fase temprana de aplicación de los programas de cohesión supondrían que **más de 100 000 proyectos no podrían iniciarse a tiempo.** Entre los ámbitos afectados se encuentran el apoyo a las empresas, la eficiencia energética, los cuidados sanitarios, la educación y la inclusión social.
- Los retrasos también afectarían a una serie de proyectos de infraestructura a gran escala. Los programas espaciales, como Galileo o Copernicus, tiene ciclos de inversión largos. Por lo tanto, necesitan ser **predecibles cuando se llega a la fase de contratación**. En 2019 va a concluir un proceso de contratación en curso para una serie de satélites Galileo, que solo podrá aplicarse plenamente una vez que los nuevos requisitos jurídicos y presupuestarios estén plenamente fijados.
- Otro ejemplo de los efectos negativos de un acuerdo tardío sobre el nuevo marco financiero es el de **Rail Baltica**, proyecto destinado a construir un **enlace ferroviario vital hacia los Estados bálticos**, que debería completarse entre 2025 y 2027. Las contrataciones más importantes necesarias para la construcción deben poder iniciarse en 2021, lo cual es fundamental para poder completar un proyecto que ayudará a conectar a cinco millones de personas de los Estados bálticos con el resto de Europa. Ese enlace ferroviario de alta velocidad servirá al mismo tiempo para el transporte de mercancías desde Finlandia hasta Alemania, el Benelux y el Adriático.
- El **túnel de base del Brennero** debe completarse, según lo planificado, para 2027, y los trabajos de ingeniería ferroviaria deben comenzar durante la vigencia del nuevo MFP. Se trata de un proyecto crucial para desviar la mitad de los 2,2 millones de camiones de la autovía del Brennero hacia el tráfico ferroviario, y disminuir así la polución en los preciosos valles situados entre la región de Múnich e Innsbruck y Verona.
- El **Fehrman Belt entre Dinamarca y Alemania**, la **conexión ferroviaria Évora-Mérida** que conectará finalmente Lisboa y Madrid y el **túnel de base Lyon-Turín** que conectará las redes ferroviarias de alta velocidad francesa e italiana también deben completarse antes de que finalice la vigencia del nuevo marco financiero plurianual.

Esos proyectos no pueden permitirse retrasos en la planificación o la contratación simplemente porque el próximo marco financiero plurianual se adopte tardíamente.

CONCLUSIÓN

El marco financiero plurianual posterior a 2020 será una prueba de fuego para la Unión Europea de 27. Cuando los dirigentes se reúnan el 9 de mayo de 2019 en Sibiu (Rumanía) para tomar decisiones sobre el futuro de Europa, **la Unión de 27 deberá ser una Unión de acción.** Un **progreso decisivo sobre el marco financiero** para ese momento mostraría que la Unión puede cerrar la brecha entre las prioridades políticas y la consecución de resultados tangibles para todos los europeos.

Un acuerdo oportuno sobre un marco financiero nuevo y moderno solo será posible con la guía clara de los dirigentes de la UE y un compromiso estrecho con el Parlamento Europeo desde el principio. Las cumbres del Consejo Europeo de octubre y diciembre de 2018 serán hitos fundamentales de este proceso.

La Comisión está dispuesta a desempeñar su papel plenamente. Hemos escuchado a las instituciones de la UE, los Estados miembros, los Parlamentos nacionales y los representantes de las muchas partes interesadas a las que afecta el próximo presupuesto, y seguiremos escuchando en los próximos meses. **Todas las opciones y cifras citadas en la presente Comunicación son orientativas y pretenden estimular un debate abierto. No representan la posición definitiva de la Comisión.** Las decisiones finales con respecto del marco financiero plurianual deberán tomarlas los dirigentes europeos, con la aquiescencia del Parlamento Europeo.

Nuestras propuestas se inspirarán en las ideas expuestas en la presente Comunicación y proporcionarán una base sólida para un acuerdo oportuno de todos los Estados miembros con el dictamen favorable del Parlamento Europeo Tomarán como punto de partida las prioridades que los dirigentes hayan acordado.

Las propuestas mostrarán a las claras lo que esas prioridades suponen en términos financieros. Mantener ese vínculo es esencial para la credibilidad del futuro presupuesto de la UE. Si la Unión decide hacer menos, un presupuesto más reducido será suficiente.

Pero donde la Unión decida hacer más, deberán asumirse las consecuencias financieras.

Los europeos esperan una Unión fuerte y capaz de hacer frente a los desafíos del futuro, y un presupuesto que pueda cumplir con sus expectativas. **Los dirigentes deben contribuir para que se colmen esas expectativas.**

La Comisión hace un llamamiento a los dirigentes para que:

- *apoyen un **marco financiero plurianual nuevo y moderno**, que sirva a una Europa que **proteja, empodere y defienda**;*
- *respalden de manera firme y plena las **prioridades** acordadas el 16 de septiembre de 2016 en Bratislava y el 25 de marzo de 2017 en la Declaración de Roma;*
- *reconozcan que, para reflejar estas prioridades en términos financieros, es necesario un **presupuesto de una magnitud suficiente**, respaldado por una combinación inteligente de ahorros proporcionados, reasignaciones y nuevos recursos;*
- *apoyen una reforma de la **parte de los ingresos** del presupuesto de la UE en el marco de un paquete general equilibrado para el próximo marco financiero plurianual, **eliminando las correcciones** y vinculándolo más estrechamente con los objetivos políticos concretos de la Unión;*
- *expresen su compromiso de cooperar estrechamente con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en relación con la propuesta concreta de marco financiero plurianual, en el entendimiento de que la Comisión presentará su propuesta **a más tardar a principios de mayo de 2018**.*
- *se comprometan a realizar progresos decisivos sobre el marco financiero plurianual para su encuentro de Sibiu de 9 de mayo de 2019, de modo que la Europa de 27 tenga el mejor comienzo posible.*