

*APUNTES – 2020/09*

**Las cuentas de la Unión Europea  
El marco financiero plurianual europeo**

Eva Valle  
QED Economics

Mayo 2020

**fedea**

**LAS CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA**  
**EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL EUROPEO**

**Eva Valle (QED Economics)**

**Mayo de 2020**

***Resumen***

El Marco Financiero Plurianual europeo en vigor termina su vigencia este año y es necesario acordar uno nuevo para los años 2021-2027. La negociación es especialmente compleja dada la necesidad de la Unión de hacer frente a nuevos retos y, simultáneamente, cubrir el hueco financiero que deja la salida del Reino Unido. A ello se ha añadido, en los últimos meses, la necesidad de que la Unión haga frente al desafío que supone la reconstrucción de su economía, tras la mayor crisis sanitaria y económica de su historia. Llegar a un acuerdo es hoy más necesario que nunca. Europa necesita recuperar la vigencia de su proyecto de integración, tras una Gran Recesión y, ahora, una crisis sanitaria que han alimentado el sentimiento antieuropeo y, también, tras la salida de uno de sus miembros más importantes.

En esta ocasión, el Marco Financiero Plurianual se verá complementado por un nuevo instrumento temporal y paralelo, que esté específicamente diseñado para la recuperación de la crisis provocada por la pandemia. Este documento se centra en el Marco Financiero Plurianual y deja para un segundo trabajo el nuevo instrumento de recuperación y su encaje con el Marco. La conclusión del análisis es que el resultado más probable, especialmente en las circunstancias actuales, será alcanzar un acuerdo sobre el Marco en la segunda parte de 2020. Además, es probable que ese acuerdo y su negociación deban ser paralelos a los del instrumento de recuperación.

## 1. Introducción

El Marco Financiero Plurianual (MFP) constituye el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea y refleja, a través de las políticas a las que asigna recursos, las prioridades políticas de la misma durante su período de vigencia de 7 años.

El Marco actual expira el 31 de diciembre de 2020. Por ello, se está negociando el próximo, para el periodo 2021-2027. Esta vez, la negociación, desde el comienzo, se ha planteado en un entorno especialmente complejo.

Por un lado, existe un consenso entre los Jefes de Estado y de Gobierno (JEyG) sobre la necesidad de que el nuevo MFP permita a la Unión Europea responder a los retos a los que se enfrenta, entre otros, la revolución digital, el cambio climático, la inmigración o la seguridad. El denominador común de todos ellos es que son asuntos que preocupan profundamente a los ciudadanos europeos. Y si la Unión Europea quiere ser relevante y generar un sentimiento de pertenencia, debe ser capaz de darles una respuesta. Ello es especialmente importante en un momento en el que uno de los efectos de la Gran Recesión ha sido alimentar el sentimiento euro escéptico – o abiertamente antieuropeo – en ciudadanos de toda Europa, incluso en países tradicionalmente muy pro europeos.

Por otro lado, la salida del Reino Unido de la Unión Europea es una dificultad añadida ya que se trata de un importante contribuyente neto al presupuesto y su marcha requiere cubrir el hueco de financiación que deja, en un momento en el que las necesidades son mayores.

A estos dos elementos, se ha añadido, en los últimos meses, la necesidad de que la Unión Europea haga frente al desafío que supone la reconstrucción de su economía, tras la mayor crisis sanitaria y económica de su historia, derivada del impacto de la Covid – 19.

En estos momentos, todo apunta a que el paquete de medidas de recuperación tendrá dos grandes pilares. Por un lado, el Marco Financiero Plurianual, en el entendimiento de que los retos a los que la Unión Europea deberá hacer frente en los próximos años no han cambiado e, incluso, se han visto acrecentados tras las necesidades y carencias puestas de manifiesto por la crisis sanitaria. Por tanto, sigue siendo preciso hacerles frente y ello debe constituir una de las líneas maestras de la recuperación. Y, por otro, un nuevo instrumento de recuperación temporal, a corto plazo y adicional al presupuesto europeo, que se financiará con fondos que la Comisión obtenga en los mercados con garantías de los Estados Miembros y que se canalizarán a través de programas europeos para atender a las necesidades específicas y nuevas que la crisis ha puesto de manifiesto.

Debido a estos tres elementos, en esta ocasión, alcanzar un acuerdo sobre el MFP es especialmente importante y exigirá un mayor grado de compromiso y de visión política de todas las partes para ser adoptado.

Las prioridades políticas de la Unión para los próximos años han sido fijadas en el Consejo Europeo por los JEyG en diversas ocasiones desde 2016, conscientes del momento crítico para la integración europea que suponía la salida del Reino Unido. La prioridad declarada del Consejo Europeo es construir un futuro común y recuperar la vigencia del proyecto europeo, de forma que éste inspire la confianza y el apoyo de los ciudadanos. A este espíritu responden la hoja de ruta de Bratislava (septiembre de 2016), las Declaraciones de Roma (marzo de 2017) y Sibiu (mayo 2019) o, más recientemente, la Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024 (de junio de 2019) que pretende orientar el trabajo de las instituciones europeas en esos cinco años. En dicha Agenda, además, los JEyG se han comprometido a *“proporcionar a la Unión los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas”*. A estas prioridades, se añade ahora la necesidad de que este MFP contribuya a la necesaria recuperación de la economía europea, tras el impacto sin precedentes de la Covid-19.

Queda por delante ahora la tarea de alcanzar un acuerdo que responda a estos retos y que sea aceptable para los ciudadanos de cada uno de los Estados Miembros.

Este documento analiza el momento en el que se encuentran las negociaciones para alcanzar un acuerdo en torno al MFP 2021-2027, partiendo de la propuesta de la Comisión de mayo de 2018 y analizando las posiciones nacionales, los intereses comunes que existen entre algunos de ellos y los incentivos y desincentivos individuales para alcanzar un acuerdo. Con todo ello, se esboza la forma que podría tener el resultado final. Se deja para un documento posterior el análisis del nuevo instrumento de recuperación y su encaje con el MFP.

En el primer epígrafe, se recogen los conceptos básicos del MFP; en el segundo, se analizan los principales elementos de las negociaciones en curso y en el tercero se concluye, apostando porque el resultado más probable, especialmente en las circunstancias actuales, será alcanzar un acuerdo en la segunda parte de 2020 que, probablemente, deba ir en paralelo al del nuevo instrumento de recuperación.

## 2. ¿Qué es el Marco Financiero Plurianual? Conceptos básicos

El Marco Financiero Plurianual (MFP) es el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea. Es, por tanto, **la expresión cuantitativa de las prioridades políticas de la Unión** durante su periodo de vigencia, 7 años<sup>1</sup>.

El MFP fija los límites máximos o **techos de gasto de la Unión**, tanto a nivel total como para cada una de sus principales políticas o rúbricas. Se fijan límites máximos para los “*créditos para compromisos*” o asignaciones teóricas de fondos (por rúbricas y años) y también para los “*créditos para pagos*”, en función de lo que se considera ejecutable anualmente sin distinguir, en este caso, por rúbricas.

Por otro lado, el MFP, según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>2</sup> (TFUE), debe garantizar **que los gastos evolucionan dentro del límite de los recursos propios de la Unión**. Y, por ello, cada MFP recoge qué porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión representan los recursos propios que se destinan a financiar los créditos de pago (actualmente, el límite es 1,23%<sup>3</sup>).

El MFP se acompaña de una **Decisión de recursos propios**.

**El MFP se complementa con el presupuesto anual** que, para cada ejercicio, aprueban el Consejo y el Parlamento europeos. Los techos de gasto del Marco deben ser respetados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en la elaboración, aprobación y ejecución<sup>4</sup> del mismo. El presupuesto debe estar **equilibrado en cuanto ingresos y gastos**<sup>5</sup>.

Formalmente, **el MFP** requiere la adopción de un Reglamento, que **debe ser aprobado** por el Consejo **por unanimidad**<sup>6</sup>, previa aprobación, a su vez, por el Parlamento. También se requiere unanimidad del Consejo para modificar la

---

<sup>1</sup> Se establece para un periodo mínimo de 5 años, según el artículo 312.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Artículo 312.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=ES>

<sup>4</sup> Existen, según el Marco Financiero, instrumentos que permiten, de forma muy tasada rebasar algunos de estos techos de gasto anuales. Así, por ejemplo, en el Marco Financiero 2014-2020, aún vigente, existe un Instrumento de Flexibilidad que permite financiar, en un determinado ejercicio presupuestario, gastos que no pudieran financiarse dentro de los límites máximos disponibles para una o más de las demás rúbricas, con un límite máximo anual. También existe un margen (pequeño para contingencias). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN>

<sup>5</sup> Artículo 310.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

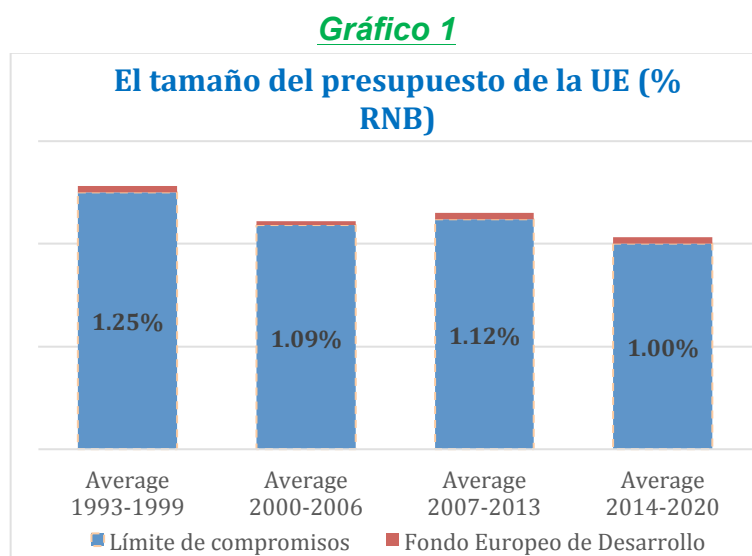
<sup>6</sup> Artículo 312.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Como alternativa, el TFUE permite que el Consejo Europeo, por unanimidad, adopte una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en la adopción del Reglamento del MFP.

Decisión<sup>7</sup> de recursos propios, además de consulta previa al Parlamento europeo.

## 2.1 Tamaño

En volumen, el MFP tiene un tamaño muy limitado e, históricamente, se ha mantenido en el **entorno del 1% de la renta nacional bruta de la Unión**. La idea – al menos, en teoría - es que sus políticas no reemplazan a las nacionales, sino que las potencian con otras que requieren dimensión europea.

El gráfico 1 recoge cómo ha evolucionado históricamente el tamaño del MFP.



Fuente: datos de la CE y PE y elaboración propia.

## 2.2 Estructura del gasto

La estructura del gasto del MFP de la UE y el tamaño de cada una de sus rúbricas **se ha ido adaptando a las prioridades políticas de la Unión y a las circunstancias** que ésta ha ido viviendo.

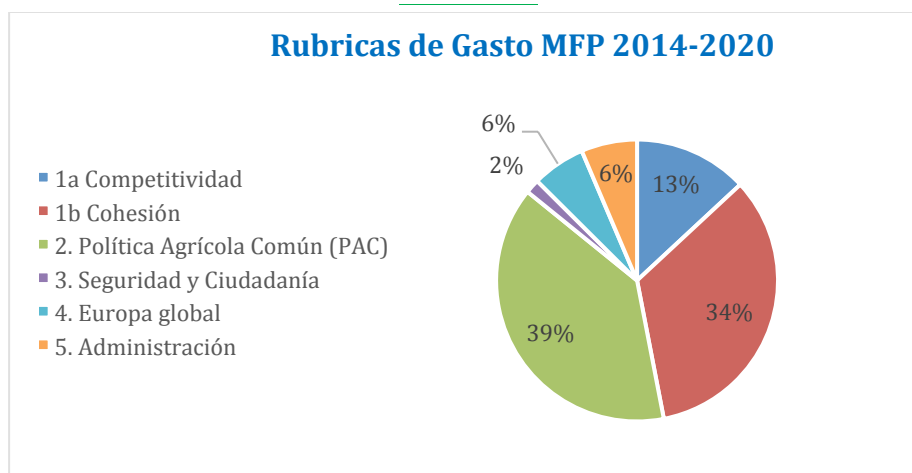
En su origen, el presupuesto de la Unión financiaba fundamentalmente gasto agrícola, ya que la **Política Agrícola Común** (PAC) era uno de los dos pilares del Tratado de Roma de 1957 que creó la Comunidad Económica Europea. El otro era la Unión Aduanera. La inclusión de ambos pilares fue necesaria para alcanzar el necesario equilibrio político entre los países fundadores: Alemania y el Benelux, por un lado; y Francia e Italia, con grandes sectores agrícolas, por otro. El gasto en PAC ha ido reduciéndose paulatinamente desde el 75% del total que representaba en los años 70 al tercio que representa en la actualidad. En paralelo, han ido apareciendo otras políticas. Por un lado, la **política regional** que, a través de los fondos estructurales y de cohesión, fue

<sup>7</sup> Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo

aumentando su peso desde mediados de los 70, a medida que se iban produciendo ampliaciones, aumentaban las disparidades regionales y resultaba más necesario apoyar el mercado interior único; hoy supone, aproximadamente, otro tercio de presupuesto. El **resto de las políticas** (I+D, política exterior, grandes infraestructuras europeas o educación) han ido ganando peso desde los años 2000.

**La estructura del gasto en el MFP** en vigor<sup>8</sup>, para un gasto total de 959.988 millones de euros (constantes de 2011) en créditos de compromisos, se recoge en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**



Fuente: MFP 14-20 y elaboración propia.

Los aspectos esenciales de las principales políticas son los siguientes.

### **La Política Agrícola Común (PAC)**<sup>9</sup>

Es aún **la principal partida de gasto del MFP** y del presupuesto anual de la Unión. Su objetivo inicial de garantizar la seguridad alimentaria y unos precios a los productores ha ido transformándose a lo largo del tiempo, a medida que esta política generaba elevados excedentes de producción, suponía un gasto excesivo o ha sido necesario introducir objetivos nuevos de tipo económico (competitividad y viabilidad de la producción agrícola), medioambiental (sostenibilidad y cambio climático) o de viabilidad de las zonas rurales.

La PAC hoy se articula en torno a **dos pilares**:

- **Pilar I:** financia las ayudas directas y las llamadas medidas de mercado con cargo al Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA). Las ayudas directas consisten en un pago “básico” por hectárea, que se modula por diferentes circunstancias (producción, pequeñas explotaciones,

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN>

<sup>9</sup> Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

consideraciones medioambientales...). Se financia con el presupuesto europeo sin cofinanciación nacional. En el MFP en vigor, representa en torno al 74% del total de la PAC.

- Pilar II: financia medidas en favor del desarrollo rural, primando la competitividad, la innovación, la gestión sostenible de los recursos naturales o el establecimiento de jóvenes agricultores. Se articula a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en régimen de cofinanciación con los presupuestos nacionales. En el MFP en vigor, representa un 24% del gasto de la PAC.

Desde 2015, existe flexibilidad para que los Estados Miembros transfieran los fondos inicialmente asignados a un pilar en ambos sentidos. En términos absolutos, los cinco países que más pagos reciben por PAC (ambos pilares) son Francia, España, Alemania, Italia y Polonia.

### **La Política de Cohesión<sup>10</sup>**

La política de cohesión o política regional de la Unión Europea actúa sobre regiones y países para reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales existentes y **promover la convergencia**. Se define como una política de inversión y apoya la creación de empleo, la competitividad y el crecimiento económico. Es **la segunda partida en importancia** del gasto total.

Se lleva a cabo, a través de tres fondos:

- Fondo de Cohesión: destinado a Estados Miembros cuya RNB sea inferior al 90% de la renta media de la UE<sup>11</sup>.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): actúa sobre regiones, cofinanciando actuaciones y destinando recursos según su grado de desarrollo<sup>12</sup>. Concentra sus recursos en ámbitos considerados prioritarios, actualmente, I+D, digital, apoyo a las PYMEs y economía de bajas emisiones en carbono. Hay tratamientos especiales para zonas desfavorecidas por causas naturales (remotas o montañosas) y también para zonas ultraperiféricas. Absorbe más de la mitad de los fondos de la política de Cohesión.
- Fondo Social Europeo (FSE)<sup>13</sup>: destinado a individuos para mejorar las oportunidades de empleo, luchar contra la pobreza, reforzar la cohesión

---

<sup>10</sup> Artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>11</sup> En el MFP 2014-2020, se benefician del mismo Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

<sup>12</sup> Se distingue entre regiones más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas.

<sup>13</sup> Artículo 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



social, facilitar la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y fomentar políticas de inclusión activas. Cubre todas las regiones.

Históricamente, la política de cohesión ha estado vinculada, en ocasiones, al logro de progresos en otros ámbitos de la UE. Por ejemplo, el cumplimiento de los criterios de Maastricht permitía a los países cumplidores recibir fondos de cohesión. En la actualidad, los fondos FEDER están vinculados al cumplimiento de condiciones macroeconómicas, con la denominada “condicionalidad macroeconómica”.

### ***Competitividad***

Se centra en el apoyo a la I+D, a la inversión en las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones (a través de la llamada Connecting Europe Facility CEF) y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

### ***Seguridad y ciudadanía***

Financia acciones relacionadas con el asilo, la migración, las fronteras exteriores y la seguridad interior.

### ***Europa Global***

Financia la acción de la UE a nivel internacional, en particular la ayuda humanitaria y al desarrollo. No incluye el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que es el instrumento de la UE para promover el desarrollo de los estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) y los territorios de ultramar y se financia con aportaciones específicas de los Estados Miembros.

Además, **fuera del MFP** propiamente dicho, existen instrumentos cuyos gastos no son “programables” (aproximadamente un 4% del total de gasto) por motivos de flexibilidad presupuestaria (Reserva de ayuda de emergencia, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, Fondo de Solidaridad, Reserva para crisis del sector agrícola, etc.) o por tratarse de proyectos a gran escala (Reactor Termonuclear Experimental Internacional, ITER o Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra, GMES).

## **2.3 Ingresos**

La financiación de los gastos de la UE se lleva a cabo mayoritariamente (en un 99%) con recursos propios de la Unión. El resto de los ingresos proviene de otras fuentes menores<sup>14</sup>. Hay tres tipos de recursos propios<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, multas o contribuciones de países no europeos a algunos programas.

<sup>15</sup> Definidos según la Decisión de recursos propios en vigor (Decisión 2014/335/UE, Euratom) y en función del peso que tienen, en media, en el MFP201-2020, en vigor.

- **Tradicional:** fundamentalmente derechos aduaneros procedentes de la aplicación del arancel exterior común. Las administraciones nacionales retienen el 20% de lo percibido para cubrir los gastos de recaudación. Suponen en torno al 15% de los ingresos totales.
- **Recurso IVA:** se aplica un porcentaje uniforme (en general, del 0,3%) a la base armonizada del IVA de cada país, que se limita como máximo al 50% de la RNB. Supone el 12% de los ingresos.
- **Recurso RNB:** se calcula de forma residual, como diferencia entre el gasto y los demás recursos. La cifra resultante se reparte entre los estados miembros, en función del peso de su RNB en el total de la Unión. Supone en torno al 73% de los ingresos totales.

Existen, además, varias **compensaciones** para minorar la aportación de algunos países europeos en su condición de grandes contribuyentes netos:

- **Compensación al Reino Unido:** Creada en 1984, devuelve al Reino Unido el 66% de la diferencia entre su contribución al presupuesto anual de la Unión y lo que recibe del mismo. Su coste se reparte entre los demás estados miembros, según su contribución relativa por RNB.

Con el tiempo, se ha pasado a compensar a algunos estados miembros (grandes contribuyentes netos) minorando parte de la contribución que hacían al llamado “cheque británico”. Son las “rebajas de la rebaja” de las que, desde 2002, se han beneficiado Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia que sólo han pagado el 25% de la cuota que les correspondía para financiar el “cheque británico”.

- **Compensación del IVA.** Consiste en la minoración del tipo general a determinados estados miembros. Durante el periodo 2014-2020, se aplica un tipo reducido del 0,15% a Alemania, Países Bajos y Austria. Los porcentajes y los países han ido cambiando en los distintos marcos en función de los saldos y las negociaciones.
- **Correcciones a tanto alzado.** Son reducciones de las contribuciones anuales calculadas en función de la RNB para cada periodo. Las cuantías y los países dependen de los saldos resultantes y del desarrollo de las negociaciones. Para el periodo 2014-2020 se establecieron (en euros constantes de 2011) para Dinamarca (130 millones de euros), Países Bajos, (695 millones), Suecia (185 millones) y Austria (30 millones en 2014, 20 en 2015 y 10 en 2016).

## 2.4 Ejecución

La ejecución de las políticas de gasto financiadas por el MFP se enmarca en el presupuesto de cada ejercicio. Según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>16</sup>, es *“la Comisión la que, [...] dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados”*.

Es decir, para ser ejecutable, el MFP se complementa con **reglamentos sectoriales** que el Parlamento y Consejo europeos deben aprobar, una vez acordado el MFP pero que se negocian de forma simultánea al mismo. Estos reglamentos establecen la forma en la que se asignan los fondos para cada gasto, a través de qué programas y cuáles son los criterios de reparto, en el caso de la política de Cohesión y de la PAC.

Todo el gasto se ejecuta a través de programas que pueden ser gestionados, bien por la Comisión únicamente o de forma compartida con los Estados Miembros:

- La PAC y la política de Cohesión son de gestión compartida. En estos casos, el gasto que efectivamente se realice a través de los programas cofinanciados (FEADER, FEDER y FSE, fundamentalmente) responde a la capacidad de absorción y ejecución de cada país.
- Todos los demás gastos los ejecuta la Comisión en solitario. En estos casos, los fondos se asignan, con carácter general, a través procesos de concurrencia entre los diferentes proyectos que cumplen los criterios para ser financiados y no hay un reparto ex ante entre los estados miembros.

## 2.5 Prórroga del MFP

Para posteriormente analizar los incentivos de cada país a alcanzar un acuerdo, es necesario conocer qué sucede en caso de no alcanzarse un acuerdo sobre el MFP: el presupuesto del último año del marco vigente se prorrogaría parcialmente año a año, hasta que se alcanzase un acuerdo para el siguiente marco.

En particular, **en el caso de no acuerdo sobre el MFP 21-27**, la prórroga del presupuesto de 2020 se produciría de la siguiente manera:

**Gastos.** Se prorrogarían los gastos en 2020 del Pilar I de la PAC y los gastos administrativos. Se eliminarían los gastos de carácter plurianual, en particular:

---

<sup>16</sup> Artículos 317 y 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- Dentro de la rúbrica 1, la cuantía establecida para investigación y desarrollo (rúbrica 1.a), la Facilidad Conectando Europa, en concreto, los gastos asociados a las Redes Transeuropeas y la Rúbrica 1b relativa a política de cohesión.
- Dentro de la rúbrica 2, la dotación para el FEADER.

**Recursos Propios.** Se eliminarían las compensaciones temporales y las compensaciones relativas a la base IVA.

### **3. La negociación actual. Marco Financiero 2021-2027**

En esta ocasión, la negociación es compleja, ya que **debe satisfacer la necesidad hacer frente a nuevos retos y prioridades**, en un momento en que uno de los principales contribuyentes netos ha salido de la Unión y genera un hueco financiero de unos 12.000 millones de euros netos al año. Y debe negociarse, además, **tras el impacto económico y presupuestario que el Covid-19 está teniendo** en los Estados miembros.

#### ***3.1. La propuesta de la Comisión como punto de partida.***

Utilizaremos como referencia la propuesta de MFP que la Comisión Europea lanzó el **2 de mayo de 2018**, a partir de la cual evolucionan las negociaciones. **Tras el Covid - 19, la propuesta de la Comisión sigue siendo válida**, ya que trata de responder a retos a los que, tras la crisis sanitaria, es, si cabe, aún más importante hacer frente. De hecho, existe el convencimiento en los Estados miembros y las instituciones de que las medidas de recuperación de la economía europea tras la pandemia pasan por dar una respuesta contundente a estos retos. Por ello, la Comisión no ha dado ninguna señal de considerar necesario cambiar su propuesta inicial. Más bien al contrario. Eso sí, **el MFP será complementado por un instrumento de recuperación específico a corto plazo.**

La propuesta de la Comisión supone una **ruptura con marcos previos**:

- Por un lado, **las políticas de gasto sufren una importante transformación** reduciéndose notablemente el peso de las políticas más tradicionales (Política de Cohesión y PAC) y aumentando las dirigidas a atender las “nuevas prioridades” de la Unión como inmigración, seguridad exterior, transformación digital o el cambio climático.
- Lo anterior significa que **disminuyen las políticas que gestionan los Estados Miembros** y aumentan las de gestión directa por la Comisión.
- Por el lado de **los ingresos**, se proponen **nuevas figuras** para obtener recursos adicionales y minorar así las consecuencias de la salida del Reino

Unido sobre las aportaciones directas que los Estados miembros realizan al presupuesto europeo en función de su RNB.

A partir de esta propuesta, en noviembre de 2019, la **Presidencia finlandesa** presentó una propuesta (o caja de negociación) que fue duramente criticada y rechazada. Durante el Consejo Europeo extraordinario de febrero de 2020 el **presidente del Consejo Europeo** modificó la propuesta de la Comisión en algunos aspectos, pero no se consiguió alcanzar un acuerdo.

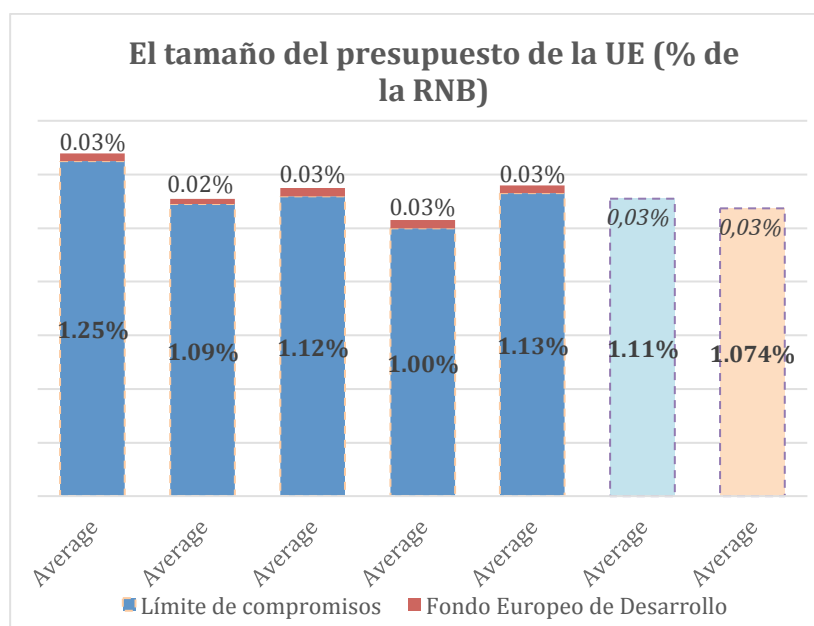
### 3.2.1 Tamaño

La **Comisión propuso un MFP 2021-2027** por un importe total de **1.134.583 millones de euros** en créditos de compromiso<sup>17</sup> (a euros constantes de 2018). Esta cifra representa el **1,11% de la RNB de la Unión a 27**.

Esto parecería, en principio, un aumento respecto al MFP 2014-2020 (el 1% de la RNB). Sin embargo, la comparación debe ser matizada ya que la salida del Reino Unido reduce la RNB de la UE y, además, la propuesta de la Comisión incluye el Fondo de Desarrollo y el MFP actual no.

Para facilitar las comparaciones, el Parlamento, la Comisión y los Estados Miembros usan un **MFF 2014-2020 “virtual” a 27**, eliminando al Reino Unido. Como muestra el gráfico 3, en **términos relativos**, la propuesta de la Comisión supone **una ligera disminución respecto al MFP actual sin el Reino Unido** y un aumento, también marginal, respecto al MFP actual con los británicos.

**Gráfico 3**



Fuente: datos de la CE y PE y elaboración propia.

<sup>17</sup> Y 1.104.805 millones de euros en créditos de pago (1,08% de la GNI de la Unión Europea a 27).

Durante el Consejo Europeo de febrero, su presidente propuso una reducción adicional hasta el 1,074%. **El Parlamento europeo** ha solicitado un MFP que represente el **1,3% de la RNB a 27**.

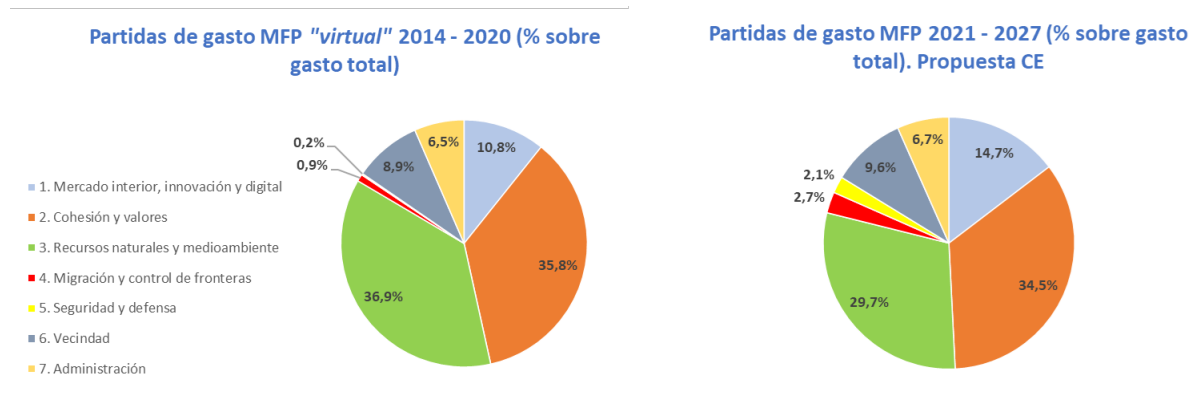
### 3.2.2 Estructura del gasto

La estructura del gasto de la propuesta de la CE para el MFP 21-27 es **muy distinta a la del actual**: el número de rúbricas aumenta de 5 a 7 y disminuye el número de programas (de 58 a 37). Esta reestructuración pretende **adaptarse a las prioridades políticas de la Unión**, alinea los programas de gasto con los objetivos políticos y hace más uso de la flexibilidad que se permite dentro de la rúbrica, para reasignar fondos.

Lo anterior dificulta la comparación directa entre ambos MFP. Un análisis homogéneo de los programas de gasto de cada rúbrica del **MFP propuesto por la CE y el MFP “virtual” 14-20** permite extraer **conclusiones sobre cómo cambia el peso de cada política sobre el gasto total** (gráfico 4 y gráfico 5, utilizando créditos de compromiso a euros constantes de 2018):

- Las políticas incluidas en la rúbrica **“Mercado interior, innovación y digital”** **aumentan un 43%**, pasando de representar el 10,8% al 14,7% del gasto total. Las dos áreas que más aumentan son: “Investigación e Innovación” (que supondrá un 8% del gasto total desde el 6,5% actual) e “Inversiones Estratégicas de la UE” (un 4% del gasto total, desde el 3% actual). La primera incluye programas como Horizonte Europa o ITER y la segunda recoge las inversiones en redes de la CEF, el fondo Invest EU (que unifica diversos instrumentos financieros de la UE) o el nuevo programa Europa Digital al que se propone destinar 8.200 millones de euros (el 0.7% del gasto).
- La rúbrica ahora llamada **“Cohesión y valores”** **aumenta ligeramente, un 1,2%**, pasando de representar un 35,8% a un 34,5% del gasto total. Sin embargo, dentro de la misma, hay grandes diferencias.

**Gráfico 4**

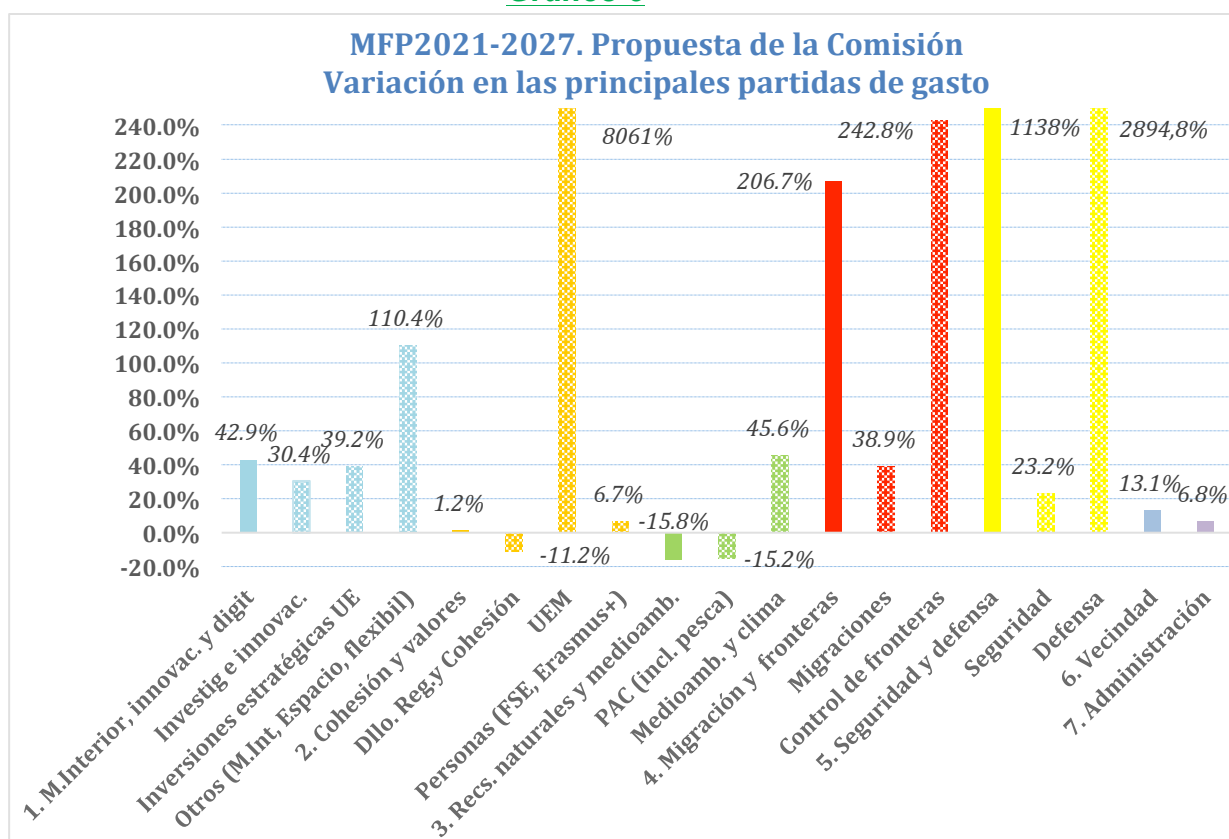


Fuente: datos de la CE y PE y elaboración propia.

La **principal novedad** es que se crea un **programa ligado a la UEM**, fundamentalmente, **para apoyar reformas estructurales en los Estados Miembros de la UE** que promuevan la convergencia y la resistencia de sus economías, por importe de 22.281 millones de euros (un 2% del total).

Los **fondos destinados a la política regional disminuyen un 11,2%** hasta los 242.209 millones de euros, aun así, ésta sigue siendo la segunda mayor partida del marco. La reducción **se concentra en el Fondo de Cohesión** (-45,5% que, además, financia una parte de la CEF de transporte), mientras que el **FEDER** aumenta un 2,1%. El **FSE** también experimenta una caída importante (-6.8%) a favor del programa Erasmus, que casi se duplica. En conjunto, los tres principales fondos de la política de Cohesión (**Cohesión, FEDER y FSE**) **pierden un 10%** y pasan de representar un 34,1% del gasto al 29.2%. El presidente del Consejo, en febrero, para facilitar el acuerdo, propuso aumentar esta cifra hasta el 30%. Además, **aumentan las tasas de cofinanciación** y cambian los criterios de asignación de fondos a regiones.

**Gráfico 5**



Fuente: datos de la CE y PE y elaboración propia

- La rúbrica de **“Recursos naturales y medioambiente”** se reduce un **15,8%**, pasando de representar el 36,9% del gasto total al 29,7%. Dentro de ésta, el **gasto en PAC** (incluyendo la política de pesca) disminuye un 15,2%

(especialmente el FEADER que cae un 27,6%), hasta los 330.724 millones de euros. El gasto **en programas medioambientales** y de cambio climático, aumenta un 45,5%, si bien representan sólo un 0,4% del gasto total (unos 5.000 millones de euros).

En el Consejo Europeo de febrero de 2020, su presidente propuso un recorte menor para la PAC (del 11%), que supondría un 31% del gasto total.

La propuesta de la Comisión introduce elementos para que la PAC se **reparta de forma más equilibrada entre Estados Miembros** (reduce algunos pagos por hectárea), los pagos se concentren en **explotaciones de menor tamaño** y se dirijan al cumplimiento de objetivos medioambientales.

- Reflejo de las nuevas prioridades de la UE, son los importantes aumentos que experimentan políticas incluidas en las rúbricas **“Migraciones y control de fronteras”** y **“Seguridad y defensa”**. Dentro de la primera, los programas de control de fronteras que aumentan un 243%, hasta 18.800 millones de euros. Dentro de la segunda, el capítulo de defensa es el que más aumenta en el nuevo marco, hasta alcanzar 17.200 millones de euros frente a 575 en el marco anterior.
- La **política de la Unión respecto a terceros países** aumenta un 13%, primando la política de seguridad exterior (aumenta un 26%) frente a la ayuda humanitaria y la asistencia a la preadhesión que disminuyen un 1%.
- Los **gastos administrativos** aumentan un 7% hasta 75.600 millones de euros, cantidad superior en casi 5.000 millones de euros al MFP 14-20 sin excluir al Reino Unido.
- Como instrumentos fuera del MFF, destaca la propuesta de crear una **“Función Estabilizadora Europea de Inversión”**. Es un mecanismo de préstamos para inversión (hasta 30.000 millones en el periodo 2021-2027) a los países miembros de la UEM y también a aquellos que tienen su tipo de cambio fijado al euro (criterios de convergencia) que sufran shocks asimétricos. Los préstamos serían subsidiados en tipos de interés y el mecanismo se financiaría por **aportaciones específicas** de los miembros de la UEM.
- Además, existen **instrumentos para hacer frente a crisis**: el de *“Respuesta a crisis”*, dentro de la rúbrica de “Seguridad y defensa” (1.240 millones de euros); y la *“Reserva de Ayuda de Emergencia”* y el *“Fondo de solidaridad”*, fuera del marco y dotados, cada uno, de 600 millones de euros al año, con posibilidad de trasladarlos a otros años. Tras la crisis sanitaria, estos instrumentos podrían ampliar su dotación respecto a la propuesta.



- Respecto a cómo gastar la Comisión propone dos novedades:
  - ✓ El 25% del total del gasto debe contribuir a **objetivos climáticos**.
  - ✓ La Unión puede suspender o reducir el acceso a financiación europea si existen deficiencias en algún Estado Miembro que no aseguran el llamado “**imperio de la ley**”<sup>18</sup>. Parte de la base que ello puede afectar al manejo adecuado y transparente de los fondos europeos.

### 3.2.3 Recursos propios

La Comisión ha propuesto una nueva Decisión de Recursos Propios para modificar el sistema y crear nuevos recursos propios. En síntesis, propone:

- Una reducción de la retención por gastos de recaudación de los **derechos de aduana** hasta el 10%.
- Simplificación del **recurso IVA**, aplicando un porcentaje uniforme del 1% al 45% de los ingresos recaudados por IVA en todos los Estados Miembros.
- **Nuevos recursos propios:**
  - ✓ el 20% de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión.
  - ✓ una contribución nacional calculada sobre el volumen de residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro (0,80 euros por kilo).
  - ✓ un tipo del 3%<sup>19</sup> sobre la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades. Se introducirá progresivamente cuando se haya adoptado la legislación necesaria.
- El **recurso RNB sigue siendo el mecanismo de cierre** para garantizar que los ingresos cubren los gastos previstos, pero contribuirá menos, ya que los nuevos recursos lo irán reemplazando.
- **Desaparecen todas las compensaciones**, tanto de IVA como de RNB. Se transforman en descuentos de cuantía fija a la aportación al recurso RNB para los países que tenían compensaciones en 2020. El importe de los descuentos es un porcentaje decreciente de lo que cada uno recibía en 2020 hasta desaparecer en 2026.

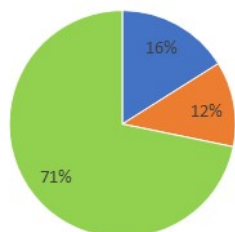
---

<sup>18</sup> Se refiere a la obligación de los poderes públicos de garantizar que todos los estados miembros cuentan con el marco institucional y legal adecuado para que se respeten los valores de la Unión.

<sup>19</sup> La propuesta de la Comisión contempla que sea entre el 1% y el 6% y que esté implantado en el año 2023.

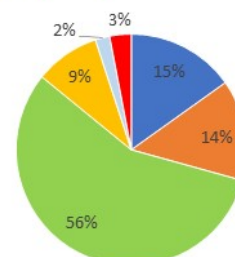
## Gráfico 6

Recursos propios (% sobre total en 2018)



■ Derechos de aduana ■ Recurso IVA ■ RNB

Recursos propios (% sobre total en 2027)



■ Derechos de aduana ■ Recurso IVA ■ RNB  
■ Impuesto Sociedades ■ Derechos de emisión ■ Plásticos

Fuente: Propuesta de la CE y elaboración propia

### 3.2. Posiciones de los Estados Miembros. Incentivos para el acuerdo.

Aunque el MFP tiene efectos positivos más allá de los saldos netos que del mismo resultan para cada uno de los países, a la hora de llegar a un acuerdo **la negociación del MFF es siempre es vista por los estados desde su óptica nacional**: qué ganan y pierden y si, al final, acaban siendo mayores o menores contribuyentes o receptores netos que en el marco anterior. En parte, ello es lógico y responde al sentimiento nacional que predomina en la mayoría de los ciudadanos europeos, frente al de pertenencia a un proyecto común.

**La negociación en un contexto post Covid -19 no cambia sustancialmente este hecho.** La necesidad de dar una respuesta europea específica a las consecuencias económicas de la pandemia se canalizará, en sus elementos más novedosos y solidarios, en el nuevo instrumento de recuperación, de duración más limitada en el tiempo. De esta forma, las posiciones de los Estados miembros para acordar el MFP 2021-2027 serán similares a las que éstos defendían antes de la crisis, aunque **es probable que muchos de ellos quieran avanzar en ambos instrumentos en paralelo**, ya que ello les otorga más elementos de negociación. Parece probable, además, que **las posiciones más proclives a disminuir el peso del presupuesto comunitario se vean debilitadas** en el nuevo contexto.

**Todos y cada uno de los Estados miembros tienen capacidad de veto** y sus incentivos o desincentivos a ejercerlo dependerán de lo que ganen o pierdan con una prórroga del Marco y de sus expectativas, en un escenario de prórroga, de obtener un mejor acuerdo. También influirá cuál sea el resultado que obtengan en la negociación del nuevo instrumento de recuperación.

Además, a la hora de analizar el resultado individual, **los Estados tienen en cuenta cuál es el saldo relativo que obtienen de cada una de las políticas de la UE**, especialmente en las que suponen una asignación directa de fondos

como son PAC y Cohesión. Es decir, calculan cuántos euros obtienen en cada gasto por cada euro que aportan.

En la negociación, **se distinguen intereses dispares, por bloques y/o países individuales**. De forma simplificada podemos hablar de:

- El **bloque de la “frugalidad”** formado por **Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca**. Son contribuyentes netos que no quieren aumentar sus aportaciones tras la salida del Reino Unido y que defienden las nuevas prioridades en detrimento de las políticas tradicionales (Cohesión o la PAC), un presupuesto lo más reducido posible y se ven perjudicados por la eliminación de las compensaciones. A Países Bajos, además, le afecta especialmente la propuesta de reforma de los derechos de aduana por el peso del puerto de Rotterdam.

Pero su punto más débil es que son economías pequeñas cuya posición se ve debilitada con la salida del Reino Unido, durante años, principal valedor de las posiciones más duras de frugalidad y, con ello, queda prácticamente eliminada su posibilidad de configurarse en minoría de bloqueo en la negociación del presupuesto anual, si no tienen el apoyo de un país grande, como Alemania.

La prórroga del MFP les afecta negativamente porque sus compensaciones desaparecen automáticamente y no se produce el cambio que quieren en las políticas, continuando adelante los pagos directos de la PAC que critican fuertemente. También desaparecen las políticas plurianuales gestionadas directamente por la Comisión que son de las que obtienen más retornos.

En cuanto al nuevo instrumento de recuperación, este bloque se muestra inclinado a que su tamaño no sea elevado y que se canalice principalmente a través de préstamos.

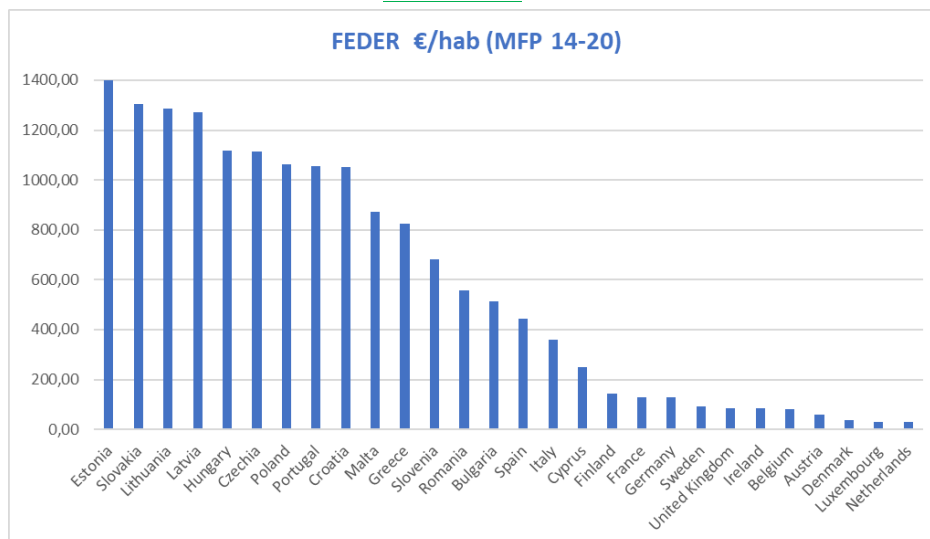
- Los **“Amigos de la Cohesión”**, formado por un numeroso grupo de receptores netos del **sur y del este de Europa** que defiende un nuevo MFP de tamaño similar al actual y el mantenimiento del peso de las políticas de cohesión y agrícola en el conjunto del gasto, sin renunciar a las nuevas prioridades.

Es un grupo muy heterogéneo que oculta sensibilidades dispares que afectan, sobre todo, a dos elementos que serán centrales en el acuerdo final. Por un lado, a la menor intensidad con la que defienden la PAC frente a la cohesión, que es mucho más importante para los países del Este que para otros de sus miembros. Y es que son los países del Este, junto con Portugal, Grecia y Malta, los que más fondos por habitante reciben de las políticas de cohesión, por encima de lo que reciben por otras políticas. Y,

por otro, a la posición que adoptan respecto a la defensa del “imperio de la ley” para condicionar la recepción de fondos.

A este grupo, por su heterogeneidad, la prórroga les afecta de formas muy distintas. El hecho de que la rúbrica de política de cohesión, no se prorrogue es un incentivo para que los países del Este, Portugal, Malta y Grecia no veten. El caso de España, que recibe sus principales retornos de la PAC, es justo el contrario. Y, por tanto, podría interesarle más una prórroga que a sus colegas de grupo. Por todo ello, a medida que avance la negociación y la posibilidad de prórroga sea más real, es más que probable que estas disparidades se pongan de manifiesto y que los miembros de este grupo negocien de forma individual su mejor opción. Esta disparidad de posiciones también aplica a las características y la posibilidad de aprobar un nuevo instrumento de reconstrucción, por la diferente incidencia de la pandemia en cada uno de estos países.

**Gráfico 7**



Fuente: Propuesta de la CE y elaboración propia

- **España**, tradicionalmente, se ha situado en el grupo de los “Amigos de la Cohesión”. Sin embargo, cada vez más, sus intereses se alejan del mismo, pero sin identificarse plenamente con ningún otro grupo, como ocurre con los demás países grandes.

Por un lado, España está cerca de ser contribuyente neto, por lo que, para obtener el mejor saldo posible, un mayor tamaño del MFP debe conllevar una asignación suficiente en la partida de la obtiene más retornos, la PAC (pagos directos, sobre todo). Por otro lado, en cohesión, España contribuyó de manera decisiva al éxito de la ampliación, realizando un importante esfuerzo en el marco 2007-2013; además, en el marco actual, no se tuvo

suficientemente en cuenta el efecto diferencial de la crisis económica en España, lo que debería situarla en una posición ventajosa en la actual negociación. Sin embargo, dada la metodología usada en el cálculo de la asignación de fondos, el retraso en el acuerdo le perjudica, por lo que el resultado final está por ver.

Dicho de otra forma, la defensa a ultranza de las posiciones del grupo de “Amigos de la Cohesión” podría resultar en que España termine aportando más de lo que recibe, si se mantiene (o aumenta) el tamaño del presupuesto y, además, éste se reparte más hacia las nuevas políticas y la cohesión, en detrimento de la PAC. En la defensa de la PAC, España cuenta con su aliado más fuerte en Francia.

En el contexto post Covid-19, y dado que España, junto con Italia, Francia y Grecia, será previsiblemente uno de los países económicamente más afectados, podría interesarle defender una revisión intermedia del MFP en la que puedan corregirse las asignaciones en cohesión para tener en cuenta el efecto diferencial de la crisis. Dicho de otra forma, antes de la crisis, el crecimiento relativamente mayor de España en los últimos años llevaba a una convergencia de las regiones españolas con las europeas. En ese contexto, a España le interesaba fijar al principio del marco las cantidades asignadas en cohesión, sin que tuviera lugar una revisión intermedia de las mismas más adelante. La incidencia asimétrica de la pandemia lleva a cambiar esta posición y, por tanto, a que a España pase a interesarle una revisión intermedia como se ha hecho en el marco en vigor.

Por otro lado, España ha defendido la creación de un fondo de recuperación de tamaño elevado y financiado con deuda europea que permita apoyar, mediante transferencias, a los países más afectados por la pandemia.

Por último, España es uno de los países que – junto con Francia – podría tener más incentivos para forzar una prórroga, dado que los pagos directos de la PAC, la principal fuente de retornos para ambos, no se ven afectados.

- **Italia** se sitúa en una posición intermedia. Es contribuyente neto y los fondos que recibe tanto de cohesión como de PAC le generan retornos similares. Por ello, cualquier acuerdo que no suponga un tamaño mucho mayor del propuesto por la Comisión y que, además, tenga un impacto más o menos equilibrado entre cohesión y PAC le serviría. Es posible que, al igual que a España, le interese defender una revisión intermedia del Marco. Italia también ha defendido la creación de un fondo europeo que apoye a los países afectados por la pandemia.

- **Alemania** es, junto con Francia, la economía que más contribuye a la financiación de las políticas, por lo que su posición será decisiva. Es contribuyente neto y, de los fondos que recibe, obtiene más retornos de la PAC (sobre todo, por pagos directos) que de la cohesión.

La prórroga, en principio, no le perjudica ya que, seguiría recibiendo los pagos directos de la PAC y, además, al ser el mayor contribuyente, le supondría un ahorro.

Sin embargo, también tiene incentivos a alcanzar un acuerdo antes de fin de año. Por un lado, porque presidirá la Unión en el segundo semestre. Pero, sobre todo, porque por su tamaño y por su historia, asume la responsabilidad de no poner en riesgo la credibilidad de la Unión. Este factor es especialmente relevante tras la pandemia, cuya incidencia asimétrica y primeras actuaciones de algunos Estados miembros han alimentado el desapego y el malestar en otros. Por tanto, a cambio de un acuerdo, muy probablemente, estará dispuesta a aumentar algo sus contribuciones, siempre que ello vaya acompañado de un esfuerzo de racionalización y de reorientación del gasto hacia las nuevas prioridades.

Alemania podría estar dispuesta a aprobar un instrumento de recuperación – fundamentalmente basado en préstamos - cuya acción se centre en las prioridades europeas, sobre todo digitalización y cambio climático, y con cierto apoyo más específico a los países más afectados por la pandemia.

- **Francia** es el segundo contribuyente al presupuesto. Es el país que más retornos obtiene de la PAC (pagos directos, sobre todo), justo por delante de España. Está mucho menos interesada en cohesión. Por todo ello, la prórroga le interesaría, pero no querrá asumir la responsabilidad de un fracaso en la negociación. Por ello, tiene incentivos a llegar a un acuerdo con Alemania, con ciertas garantías para sus agricultores, aunque ello suponga que tenga que contribuir algo más. Francia defiende la creación de un fondo europeo que ayude a la recuperación económica de la Unión.

En esta negociación, especialmente tras la pandemia, Francia parece estar asumiendo el papel de facilitador de un acuerdo.

- El **Parlamento europeo**, actor importante en este acuerdo, defiende un MFP ambicioso, en el entorno del 1,3% del PIB europeo. Además, el pasado 15 de mayo aprobó, con una mayoría muy amplia, una resolución que abogaba por un nuevo instrumento de reconstrucción que alcanzara los 2 billones de euros de los que la mitad fueran transferencias – no préstamos – a los Estados Miembros.

#### 4. Conclusión: un posible resultado

De las posiciones expuestas de cada uno de los Estados miembros, se puede vislumbrar la posibilidad de un acuerdo en la segunda mitad de 2020. La pandemia hará más probable ese acuerdo, aunque es posible que éste deba alcanzarse en paralelo a los avances en el nuevo instrumento de recuperación, que introduce nuevos elementos en la negociación.

En primer lugar, un acuerdo entre Alemania y Francia es condición necesaria para posibilitar una aprobación del marco. Y ese acuerdo será más probable a medida que avance el año y se extenderá posiblemente a los elementos básicos del diseño del instrumento de recuperación. Si a este entendimiento bilateral, se pueden sumar España e Italia y se incorporan algunos elementos puntuales pensados para los países del este, las posibilidades de acuerdo son elevadas.

Es muy posible que, para acordar el MFP (y el instrumento de recuperación), España exija fondos específicos suficientes para hacer frente a la situación post Covid y, a cambio, ceda en algún otro que hasta ahora había defendido en el Marco Financiero. Con apoyos y cesiones similares, Italia también podría apoyar un acuerdo de este tipo. En cuanto al grupo de la frugalidad, no contar con ningún país grande y verse perjudicados por la prórroga, haría que se alinearan con un acuerdo liderado por Alemania. Además, su posición de austeridad se ve perjudicada en el contexto tras la pandemia.

En segundo lugar, las líneas más probables del acuerdo serían las siguientes:

- El tamaño se mantendría en torno al propuesto por la Comisión: aumentarlo dificultaría el acuerdo con los contribuyentes netos y dificultaría eliminar las compensaciones. Además, los recursos adicionales específicos para hacer frente a la recuperación se canalizarán a través del nuevo instrumento. Disminuirlo, dificultaría el acuerdo con el Parlamento y acomodar suficientemente el gasto necesario.
- Las políticas tradicionales reducirán su peso en el gasto respecto al marco actual, pero se producirá una reducción algo menor que la propuesta en PAC (con más flexibilidad entre pilares) y algo mayor en cohesión (que podría verse, en parte, compensada con el nuevo instrumento). Es probable, además, que en cohesión se aumenten algo los límites máximos de gasto respecto al PIB nacional<sup>20</sup> en relación con la propuesta y que se introduzca la posibilidad de reducir la financiación si se incumple el “imperio de la ley”. El acuerdo en PAC recogerá probablemente

---

<sup>20</sup> Conocido como capping que afecta, fundamentalmente, a los países del Este.

un cambio menos radical en el diseño de las ayudas que el pretendido por la Comisión, de forma que ello permita, además, desbloquear la negociación de su reglamento, aún muy retrasada.

- **El peso de las nuevas prioridades aumentará respecto al marco actual pero quizá algo menos que en la propuesta inicial de la Comisión.** Será el **nuevo instrumento de recuperación** el que podría aumentar el gasto en estos ámbitos. Es probable que haya un incremento algo menor en el gasto en defensa, política exterior y, quizá, en gastos administrativos.
- Es posible que, en el contexto actual, **haya más incentivos a aprobar nuevos recursos propios.**
- Por último, la crisis sanitaria quizá lleve a **integrar todos los instrumentos de gestión de crisis y aumentar su dotación** para poder contar con una herramienta más potente. Para ello es posible, por ejemplo, que se reduzcan los márgenes de flexibilidad que este marco incorpora en cada rúbrica respecto al anterior.

En definitiva, **la negociación del Marco Financiero 2021-2027 se producirá en los próximos meses en términos parecidos a antes de la pandemia.** Sin embargo, esta **se hace más compleja** por la interacción entre ambos instrumentos, lo que puede influir en cambios en las posiciones de los Estados miembros. Todos ellos, **verán ambos instrumentos como un todo** a la hora de evaluar los resultados de la negociación. Pero ello **implicará aceptar trade-offs** no sólo **entre políticas** como hasta ahora, sino también entre fondos y políticas **más permanentes** (las incorporadas en el MFP) y otras **más a corto plazo y de duración limitada en el tiempo** (las del nuevo instrumento).

Los **efectos asimétricos de la crisis** en países con menos margen presupuestario afectarán al resultado de la negociación, ya que estos **países están más necesitados de recursos de forma inmediata.** Ello podría llevar a que la consecución de estos, a través tanto del MFP como del nuevo instrumento, **suponga cesiones en algunas de las posiciones** que estos países defendían en el Marco financiero hasta ahora. Por otro lado, parece también probable que las posiciones más proclives a disminuir el peso del presupuesto comunitario se vean debilitadas en el nuevo contexto, pero ello podría llevar, por ejemplo, a la no eliminación de las compensaciones.

En todo caso, nuestra previsión es que **se alcanzará un acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual en la segunda mitad de 2020** y que éste irá en **paralelo a un acuerdo sobre un nuevo instrumento de recuperación**, del que nos ocuparemos en una próxima ocasión.