

# UNA REVISIÓ DELS 25 ANYS DE L'ECONOMIA ESPANYOLA A LA UNIÓ EUROPEA

**Mercè Sala Ríos**

Departament d'Economia Aplicada  
Universitat de Lleida

L'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) l'any 1986 va intensificar la seva integració en els mercats internacionals, i va culminar l'any 1999 amb la incorporació a la Unió Econòmica i Monetària (UEM). L'entrada a la CEE és un dels elements de major transcendència en l'evolució de l'economia espanyola. Transcorreguts 25 anys és moment d'analitzar i fer balanç del que ha suposat per a l'economia espanyola la integració europea.

En tots aquests anys, la història d'Espanya mostra la transformació d'un país tancat a Europa en una economia i una societat plenament integrades. La incorporació a la CEE va tancar un procés de democratització i modernització que ha marcat la senda econòmica i social. Valorar el que ha significat la integració no resulta fàcil, però no per això és menys interessant. Després de 25 anys tenim una perspectiva prou àmplia per poder realitzar una anàlisi de l'experiència d'Espanya en el si d'Europa.

L'economia espanyola ha passat per diverses etapes del cicle econòmic. A períodes de certa minoració van seguir fases expansives, la més llarga de les quals va iniciar-se amb la integració a la UEM i es va allargar fins a mitjan 2007. Espanya va gaudir d'un creixement econòmic important que li va permetre apropar-se als països més desenvolupats de la UEM. No obstant això, el procés va anar acompanyat de desequilibris eco-

nòmics i sectorials que han abocat l'economia a una situació de crisi que està exigint uns ajustos molt dolorosos.

L'objectiu d'aquest treball és analitzar l'evolució de l'economia espanyola en el marc de la Unió Europea (UE) al llarg d'aquests 25 anys. Ens centrarem en dos grans aspectes. En primer lloc, ens ocuparem de les variables econòmiques i dels factors més significatius que han marcat la marxa de l'economia espanyola i la seva relació amb Europa. En segon lloc, presentarem les principals polítiques comunitàries i les línies d'actuació més importants, analitzant què han aportat a l'economia espanyola.

## **1. Els primers anys després de la integració: l'ajust de l'economia espanyola (1986-1993)**

La crisi econòmica derivada de la pujada dels preus del petroli dels anys 70 va arribar a l'economia espanyola en un moment polític inestable i amb greus rigideses estructurals. Els efectes de la crisi van ser devastadors per a l'ocupació i la inflació. L'escalada dels preus energètics i l'espiral salaris-preus-salaris van enfonsar la demanda de treball i van generar elevades tensions inflacionistes.

En el sector exterior l'economia espanyola es caracteritzava per un dèficit comercial històric i persistent que en gran part s'havia anat cobrint amb la partida del turisme i amb les remeses d'emigrants. El principal soci comercial era la CEE, l'any 1985 agluti-

nava el 58,1% de les importacions i el 49,3% de les exportacions industrials<sup>1</sup>.

Els desequilibris estructurals feien preveure que la liberalització comercial inherent al procés d'integració reportaria problemes econòmics. La desaparició de les barreres al comerç suposava un risc important per a una indústria acostumada a una forta protecció i amb una tecnologia relativament baixa. No obstant això, el que es va produir va ser una forta atracció d'inversió estrangera cap als sectors amb major capacitat d'expansió, fet que va ajudar a la seva modernització i a la utilització de tecnologies més avançades.

L'evolució de l'economia espanyola dins de la CEE va tenir uns resultats macroeconòmics satisfactoris. Com s'observa en el quadre 1, en el conjunt del període 1986-1991, el creixement va ser significatiu (especialment als anys 1987-1988), van augmentar l'ocupació i la inversió, i es van moderar les taxes d'inflació.

**Quadre 1**  
Taxa de creixement anual de les variables macroeconòmiques

Anys	Creixement	Inversió (FBKF)	Ocupació	Inflació (IPC) <sup>1</sup>
1984	1,8	-4,8	-1,4	9,0
1985	2,3	6,7	-2,8	8,2
1986	3,3	10,5	-0,5	8,3
1987	5,5	12,2	1,9	4,6
1988	5,1	13,6	1,7	5,8
1989	4,8	12,0	3,6	6,9
1990	3,8	6,5	4,5	6,5
1991	2,5	1,7	4,6	5,5
1992	0,9	-4,1	5,1	5,3
1993	-1,0	-8,9	3,2	4,9
1986-91 <sup>2</sup>	4,2	9,4	2,6	6,3

<sup>1</sup> Base 2006. Per poder treballar amb dades homogènies, variació anual de l'IPC del mes de desembre.

<sup>2</sup> Mitjana 1986-1991.

Font: Eurostat i INE

Els desavantatges que presentaven la indústria i l'economia en els anys previs a la integració es van compensar tant per elements externs com interns. Entre els primers, a més a més del cicle expansiu de l'economia mundial i de la forta inversió estrangera, a la qual ja hem fet referència, cal afegir la moderació dels preus de l'energia. Entre els segons, destaquem l'estabili-

<sup>1</sup> Viñals, J. (1992).

*“No entrar a formar part de la UEM implicava no avançar en la integració comercial i financera amb Europa”*

tat política del país i les mesures de política monetària restrictiva i de contenció salarial.

El febrer del 1992, la signatura del Tractat de la Unió Europea fixava el camí per arribar a la UEM. Al seu torn, el gener del 1993, l'establiment del Mercat Únic establia la lliure circulació de mercaderies, serveis, persones i capitals. Per a l'economia espanyola quedar al marge de la UEM hauria suposat un elevat cost econòmic. Com al seu dia afirmaven Viñals (1995) i Fuentes (1995), no entrar a formar part de la UEM implicava no avançar en la integració comercial i financera amb Europa amb els conseqüents efectes sobre la incertesa canviària i la pèrdua de confiança dels mercats estrangers en la pesseta i en els actius definits en pessetes.

## 2. Objectiu: la UEM (1993-1999)

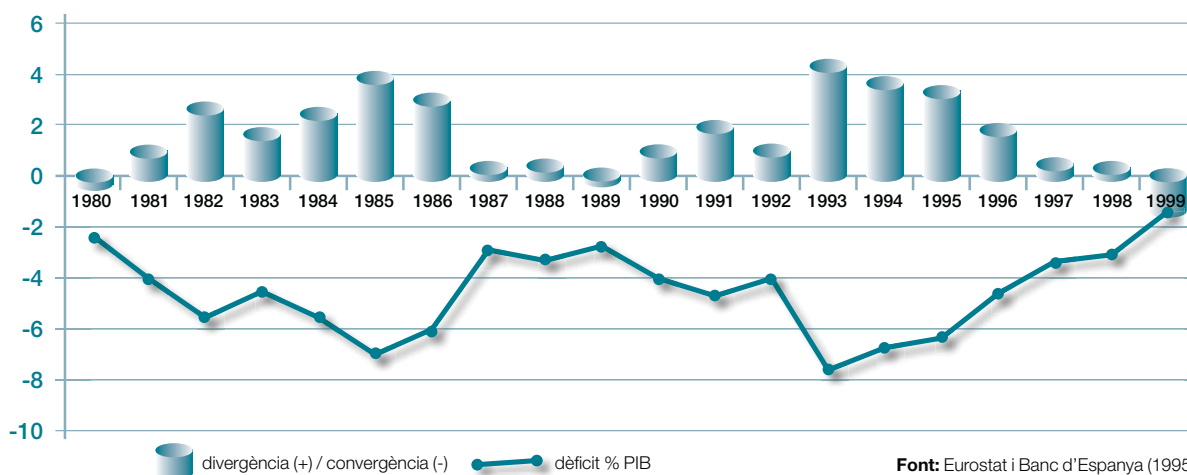
Durant el procés de creació de la UEM es va produir una desacceleració del creixement econòmic que va afectar de manera desigual els integrants de la Unió Europea. La reunificació d'Alemanya va desmuntar el seu escenari macroeconòmic i com que era l'economia líder va acabar amb els progressos aconseguits en el procés de convergència. Els països es trobaven en diferents fases del cicle, fet que incrementava el sentiment que la prioritat havia de ser la resolució dels problemes interns, just en un moment en què en el si de la Unió Europea s'havia de treballar per complir els criteris de convergència.

La desacceleració de l'activitat econòmica espanyola es va reflectir en un creixement negatiu l'any 1993 (-0,1%), una caiguda de la inversió (-8,9%) i una taxa d'atur que s'aproximava al 25%. No obstant això, la fase recessiva no es va allargar molt en el temps; hi va contribuir la recuperació de l'economia mundial i els ajustos del tipus de canvi, amb l'ampliació de les bandes del Sistema Monetari Europeu fins al ±15% i les devaluacions del 1992 i el 1993.

Les xifres macroeconòmiques espanyoles, tot i estar dins d'una fase de creixement (2,4% el 1994 i 5% el 1995), mostraven

### Gràfic 1

Dèficit de les Administracions públiques en % sobre el PIB i comparativa amb el criteri convergència (3% PIB)



Font: Eurostat i Banc d'Espanya (1995)

l'esforç que calia fer per a la integració a la UEM. L'any 1994 no es complia cap dels criteris de convergència fixats a Maastricht<sup>2</sup>. Teniem al nostre favor el fet que aquesta realitat era generalitzable al conjunt de la Unió Europea. Les divergències macroeconòmiques van retardar fins al 1999 la integració monetària. El retard va donar marge d'actuació a la política econòmica espanyola per poder canviar la trajectòria i poder integrar-se des del primer moment a la zona euro<sup>3</sup>.

Aquesta va ser la prioritat de la política econòmica dels anys 90. Les principals mesures anaven dirigides al control de la inflació, que encara presentava diferències notables amb els països menys inflacionistes de la Unió Europea, i del dèficit públic que se situava per sobre del 3% del PIB.

Des del 1993 la inflació va anar disminuint des d'un 4,9% de creixement anual al mes de desembre de 1993 fins a un 1,4% a la fi del 1998. Els diferencials amb la UEM es van reduir en gairebé un punt percentual entre el període 1989-1993 i 1994-1998 (quadre 2). En aquesta evolució van tenir un paper fonamental la independència del Banc d'Espanya, dictada el 1994,

<sup>2</sup> Aquests criteris podem trobar-los detallats al quadre 15.

<sup>3</sup> Si abans del 31 de desembre del 1996 la majoria de països haguessin satisfet les condicions de convergència, el Consell hauria pogut anticipar l'inici de la UEM. Com que no es va donar aquest fet, la tercera fase es va iniciar de manera automàtica l'1 de gener del 1999, que era el que s'havia acordat.

### Quadre 2

Diferencial d'inflació entre Espanya i la UEM

Punts percentuals	
1986-1988	3,3
1989-1993	2,1
1994-1998	1,2
1999-2003	1,2

Font: Banc d'Espanya (2005)

i la nova estratègia de política monetària, que es basava en un control directe de la inflació.

Així mateix, cal destacar que després d'una etapa de pujada de tipus d'interès per tal de pal·liar les elevades tensions inflacionistes, el Banc d'Espanya va començar a reduir-los per tal d'apropar-los als dels països menys inflacionistes que eren els que marcarien el nivell de convergència. El tipus d'interès de la política monetària va caure des del 13,7% el gener del 1993 fins al 3% el desembre del 1998.

Un altre fet remarcable és el procés de consolidació pressupostària viscut. L'economia espanyola va reorientar la política fiscal de manera que el dèficit va assolir nivells històricament baixos. Com s'observa en el gràfic 1, de percentatges superiors o propers al 6% en el moment de la incorporació a la CEE, es va passar a xifres properes al 3% en els anys de major creixement econòmic

(1987-1989). Amb la desacceleració econòmica de començament dels 90 les xifres van tornar a empitjorar, però a partir del 1993 i fins al 1998 el dèficit va caure 4,3 punts percentuals. El procés de privatització dut a terme va tenir un protagonisme essencial en aquesta disminució. Si bé el seu començament es troba a la segona meitat dels 80, va ser a partir del 1996, i especialment dels anys 1997 i 1998, quan els ingressos extraordinaris provinents de les privatitzacions van ser més elevats.

Pel que fa al deute públic, la reorientació de la política pressupostària va trencar la tendència creixent que caracteritzava l'economia des d'inicis dels 80 (gràfic 2). De nou i com en el cas del dèficit, els anys 1992 i 1993 el percentatge va tornar a augmentar. En el moment de l'examen de convergència no s'havia arribat al 60%. Aquest fet no va impedir la incorporació a la UEM. En aquest sentit, cal recordar dues qüestions clau i interrelacionades. En primer lloc, era un percentatge inferior al de la mitjana de la UEM (72,8%). En segon lloc, en aquells moments es va ser molt menys exigent amb aquest criteri que amb el del dèficit.

El quadre 3 ofereix una comparativa de compliment dels criteris de convergència. Espanya, com la majoria de països, complia quatre dels cinc criteris. El Consell de la Unió Europea va aprovar la incorporació d'Espanya a la UEM recolzant-se en dos trets bàsics. El primer, que la legislació nacional i els Estatuts del Banc d'Espanya eren compatibles amb els articles 107 i 108 del Tractat i dels Estatuts del Sistema Europeu de Bancs Centrals (SEBC). El segon, que es complien quatre dels criteris de convergència establerts.

### Quadre 3 Comparativa de compliment dels criteris de convergència

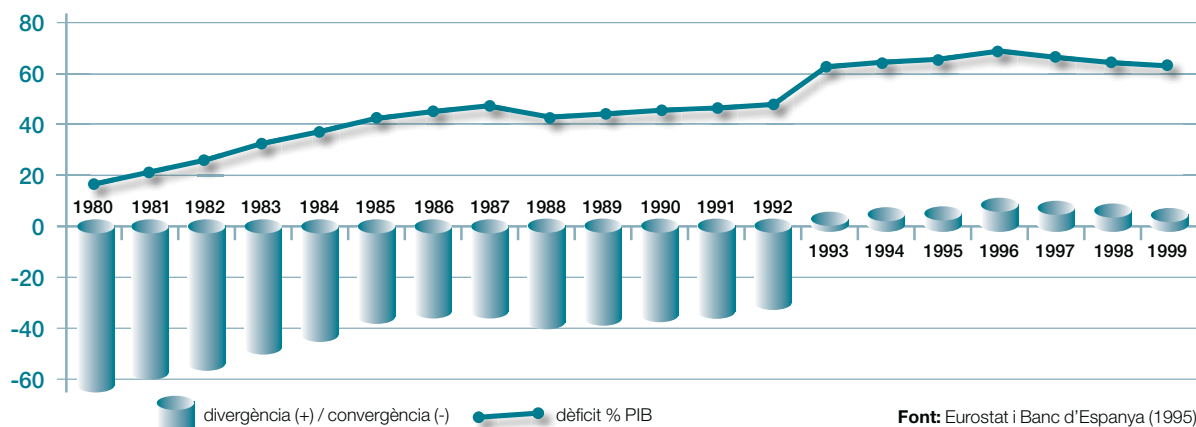
Criteris de convergència					
	Inflació <sup>1</sup> maig 97/ abril 98	Tipus d'interès <sup>2</sup> maig 97/ abril 98	Dèficit públic <sup>3</sup> primavera 98	Deute públic primavera 98	Criteris complets
<b>Maastricht</b>	<b>2,6%</b>	<b>7,3</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	
Alemanya	1,3	5,4	2,7	61,3	4
Àustria	1,1	5,4	2,5	62,0	4
Bèlgica	1,3	5,5	2,1	122,2	4
Dinamarca <sup>4</sup>	1,8	5,9	-0,7	65,1	4
<b>Espanya</b>	<b>1,7</b>	<b>5,0</b>	<b>2,6</b>	<b>68,8</b>	<b>4</b>
Finlàndia	1,5	5,6	-0,9	55,6	5
França	1,1	5,4	3,0	58,0	5
Grècia	4,8	9,7	4,0	108,7	1
Irlanda	1,2	5,8	-0,8	66,3	4
Itàlia	1,8	6,1	2,7	121,6	4
Luxemburg	1,4	5,4	-1,7	6,7	5
Països Baixos	2,1	5,4	1,4	72,1	4
Portugal	1,7	5,9	2,5	62,0	4
Regne Unit <sup>4</sup>	1,8	6,6	1,9	53,4	4
Suècia <sup>5</sup>	2,1	6,1	0,8	76,6	3

1. Càlcul realitzat amb la mitjana aritmètica dels 12 IHPC mensuals.
2. Termini mitjà de venciment de 10 anys. Mitjana dels últims 12 termes mitjans mensuals. Grècia mitjana de les dades disponibles des de gener del 1997.
3. Decisió del Consell de 26/09/1994; 10/07/1995; 27/06/1996 i 30/06/1997. Xifres corresponents a estimacions realitzades per la Comissió segons xifres disponibles nacionals. El signe negatiu indica superàvit.
4. *Opting-out*.
5. Suècia no complia el criteri del tipus de canvi i a més a més el seu Banc Central no complia les condicions d'independència exigides a tots els bancs centrals dels països participants. Si bé aquestes van ser les raons oficials, Suècia no va entrar a la UEM per decisió política, motivada per l'escassa acceptació de la moneda única per part dels seus ciutadans.

Font: Comissió Europea

### Gràfic 2

Dèficit de les Administracions públiques en % sobre el PIB i comparativa amb el criteri convergència (60% PIB)



Font: Eurostat i Banc d'Espanya (1995)

L'entrada a la UEM s'interpretava com un triomf que impulsaria el creixement econòmic en un entorn d'estabilitat macroeconòmica, compensant d'aquesta manera els possibles costos que poguessin sorgir com a conseqüència de la pèrdua de sobirania en matèria monetària.

### 3. La transformació de l'economia espanyola, de l'auge a la crisi (2000-2011)

En el si de la UEM, sota el paraigua de la política monetària i amb la plena independència del Banc Central Europeu, l'objectiu macroeconòmic prioritari va passar a ser l'estabilitat de preus. En aquest escenari i sense avenços en matèria fiscal, les regles fiscals dels criteris de convergència desenvolupades en el Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC), al qual ens referirem més endavant, van ser els pilars sobre els quals es va recolzar la disciplina pressupostària i la coordinació fiscal.

En els anys d'existència de la UEM, l'economia espanyola ha experimentat importants canvis. Tot i que és impossible aïllar els que es deriven de pertànyer a la zona euro, és indubtable que són molt significatius. En aquest sentit, els estudis revelen que amb el procés d'integració ha augmentat la sincronització cíclica amb Europa<sup>4</sup>. Treballs com els de Pérez et al.

<sup>4</sup> Vegeu per exemple Acedo i De Haan (2008). La literatura relativa a la sincronització cíclica en el si de la UEM és molt abundant, De Haan et al. (2008) en fan una revisió.

**Quadre 4**  
Taxes de creixement anual

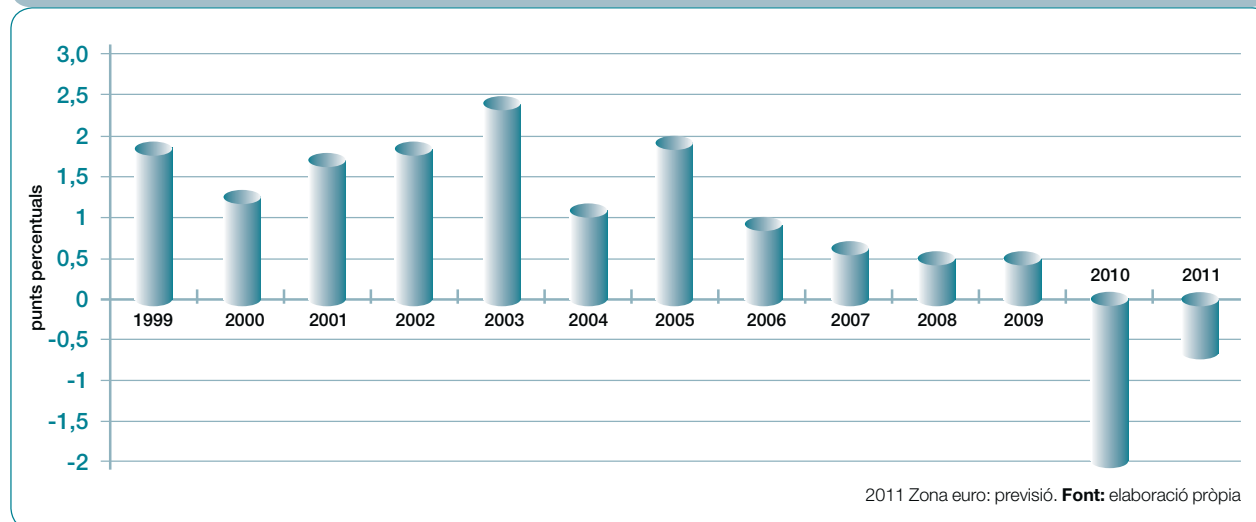
	PIB		Demanda interna	
	Zona euro	Espanya	Zona euro	Espanya
1999	2,9	4,7	3,5	6,4
2000	3,9	5,0	3,3	5,3
2001	1,9	3,6	1,2	3,8
2002	0,9	2,7	0,3	3,2
2003	0,8	3,1	1,4	3,8
2004	2,1	3,3	1,8	4,8
2005	1,7	3,6	1,8	5,1
2006	3,0	4,0	2,9	5,2
2007	2,8	3,6	2,6	4,1
2008	0,4	0,9	0,3	-0,6
2009	-4,1	-3,7	-3,5	-6,0
2010	1,7	-0,1	1,0	-1,1

Font: Eurostat

(2007) demostren empíricament que els *shocks* europeus han afectat més l'economia espanyola a partir dels anys 90 que en èpoques anteriors.

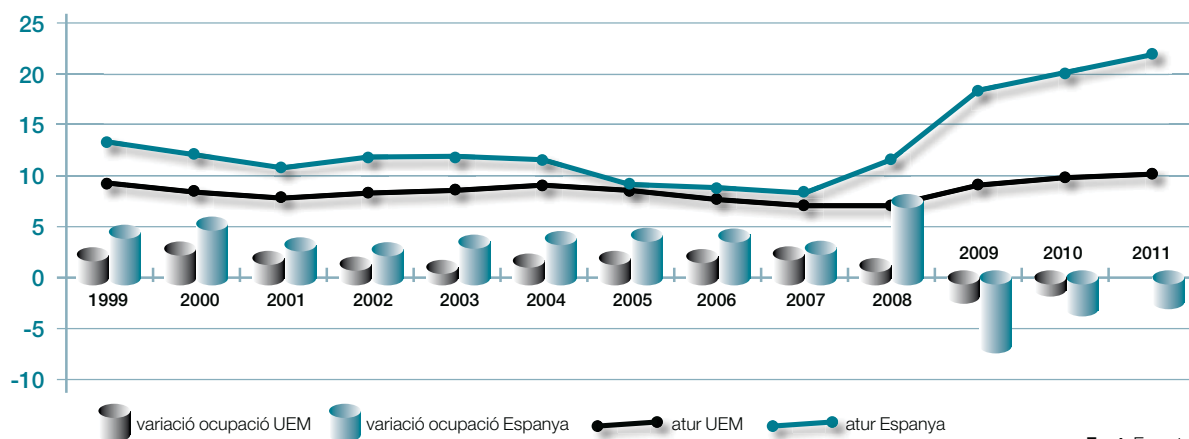
Fins a l'arribada dels primers símptomes de la crisi financera a mitjan 2007, hi ha dos trets que caracteritzen l'economia espanyola en comparació amb la mitjana de la UEM, l'elevat creixement econòmic i la capacitat de generar ocupació. El quadre 4

**Gràfic 3**  
Diferencial de creixement entre Espanya i la UEM



#### Gràfic 4

#### Percentatge de variació de l'ocupació i taxa de desocupació



Font: Eurostat

presenta la fase expansiva del cicle. Com s'observa, Espanya creixia a ritmes superiors als de la zona euro, amb taxes per sobre del 3%. Des de l'entrada a la UEM i fins el 2006, el diferencial de creixement que recull el gràfic 3 es va mantenir per sobre d'1 punt percentual. En aquesta evolució va ser fonamental la disminució dels tipus d'interès que es va dur a terme per poder incorporar-nos a la UEM. La disminució va ser relativament superior a la d'altres països europeus, amb la qual cosa l'efecte positiu sobre la demanda interna i sobre el creixement també van ser relativament superiors (quadre 4).

Les elevades taxes de creixement anaven acompanyades d'una important creació d'ocupació. L'expansió de l'activitat econò-

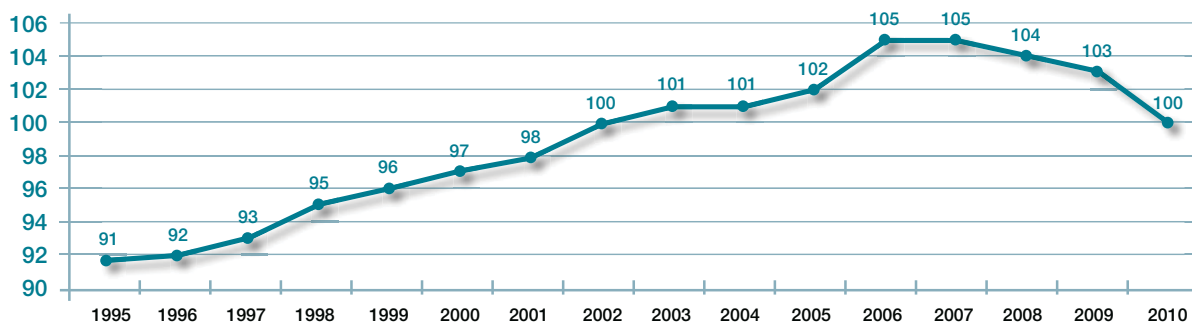
mica va generar unes necessitats de mà d'obra que van suposar una taxa positiva de variació de l'ocupació superior a la mitjana de la UEM. En els anys 2005 i 2006 la taxa d'atur, després de gairebé 30 anys, se situava a nivells europeus (gràfic 4).

La bonança econòmica també va afavorir la convergència en termes de renda per càpita. En concret i com es recull en el gràfic 5, en el moment d'accedir a la UEM el PIB per habitant (en paritat de poder de compra) no arribava al 100%, mentre que a partir del 2003 el superava.

Van ser anys de comptes públics sanejats i nivells de deute en percentatge del PIB relativament baixos (quadre 5). La millora

#### Gràfic 5

#### PIB per càpita % en PPS (% UE-27)



Font: Eurostat

### Quadre 5

#### Dèficit i deute de les Administracions públiques (% del PIB)

	dèficit (-) / superàvit (+)		deute	
	UEM	Espanya	UEM	Espanya
1999	-1,4	-1,4	71,6	62,3
2000	0,0	-1,0	69,1	59,3
2001	-1,9	-0,6	68,2	55,5
2002	-2,6	-0,5	68,0	52,5
2003	-3,1	-0,2	69,1	48,7
2004	-2,9	-0,3	69,5	46,2
2005	-2,5	1,0	70,1	43,0
2006	-1,4	2,0	68,5	39,6
2007	-0,7	1,9	66,3	36,1
2008	-2,0	-4,2	70,0	39,8
2009	-6,3	-11,1	79,4	53,3
2010	-6,0	-9,2	85,3	60,1

Font: Eurostat

del saldo pressupostari anava lligada tant al fet que la política fiscal estigués orientada a aconseguir l'equilibri/superàvit pressupostari marcat pel PEC, com al fet que el creixement afavoria l'acció dels estabilitzadors automàtics. Com es pot veure al quadre 5, les xifres públiques van ser més positives per a l'economia espanyola que per a la mitjana de la UEM.

Aquest model de creixement tenia unes debilitats que en alguns casos van resultar fonamentals davant el canvi de cicle i poste-

rior crisi que es va iniciar a mitjan 2007. En primer lloc, Espanya seguia mostrant diferencials d'inflació significatius amb la zona euro. Si comparem les dades del gràfic 6 amb les del període 1994-1998 del quadre 2, veiem que el diferencial es mantenia a nivells similars (1,2 pp).

En segon lloc, el model de creixement era molt intensiu en mà d'obra i tenia dificultats per aconseguir millores en la productivitat del treball. Entre 1999 i 2007, la població ocupada a Espanya va augmentar a una taxa mitjana del 3,7% i a la zona euro ho va fer a l'1,3%, mentre que la productivitat del treball<sup>5</sup>, que històricament ja era inferior a Espanya, ho va fer a un ritme mitjà del 0,7%, enfront del 1% de la zona euro.

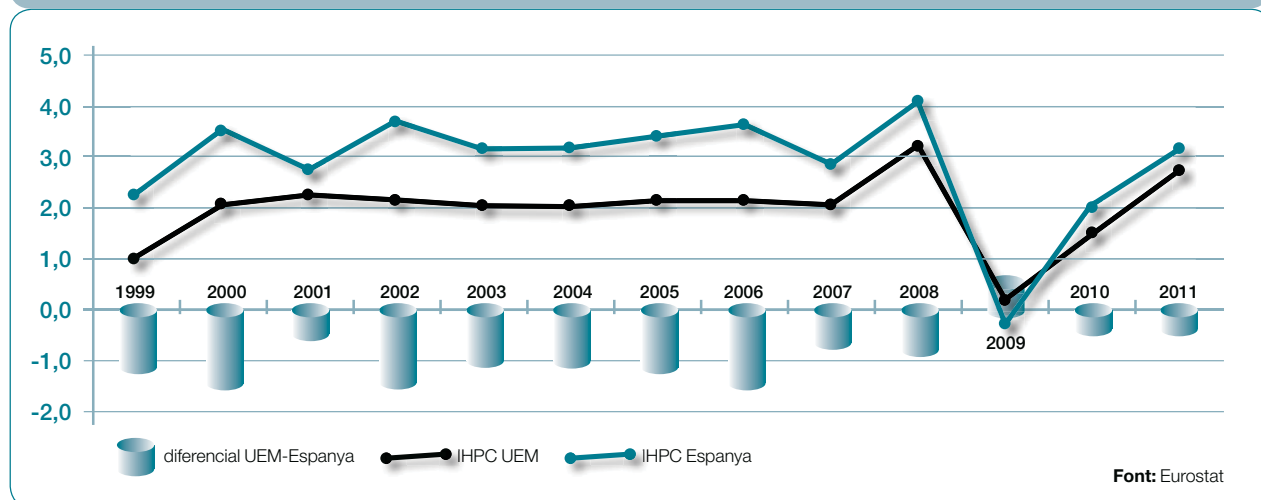
En tercer lloc, el principal motor de creixement va ser el sector de la construcció, cosa que explica tant la capacitat de generar ocupació de l'economia com l'escàs creixement de la productivitat. La construcció va permetre xifres importants de creixement però va generar l'anomenada "bombolla immobiliària" que molts van advertir, però a la qual ningú va posar fre, fet que va agreujar els efectes de la crisi dins l'economia espanyola.

El diferencial d'inflació, un baix increment de la productivitat i l'apreciació de l'euro que va caracteritzar el període 2001-2005 van tenir com a resultat una pèrdua de competitivitat d'Espanya dins d'Europa i un augment del dèficit comercial. Els resultats

<sup>5</sup> Productivitat del treball per hora treballada.

### Gràfic 6

#### Taxa d'inflació (IHPC) i diferencial UEM-Espanya (punts percentuals)



Font: Eurostat

s'amagaven darrere les xifres d'elevat creixement però quan es va trencar el cicle expansiu van incrementar la caiguda en recessió i la crisi.

L'esclat de la crisi financera als Estats Units amb un sector immobiliari en el qual les entitats financeres van assumir un notable excés de risc, es traslladà ràpidament a la resta del món. A Espanya els primers símptomes van aparèixer a mitjan 2007 i a inicis del 2008 ja resultava evident que s'havia traslladat a l'economia real i que l'etapa de creixement basat en el sector de la construcció havia arribat a la seva fi.

Si revisem totes les xifres dels quadres i gràfics d'aquest apartat veurem que a partir del 2007, els diferencials amb la UEM es mantenen, però ara en sentit negatiu per a Espanya. Menors taxes de creixement, major caiguda de l'ocupació, majors taxes de desocupació i majors percentatges de dèficit públic. Fins i tot la caiguda de preus del 2009 va ser més significativa. La recessió i la crisi va colpejar amb més força a Espanya que a la mitjana de països de la zona euro.

#### 4. Una reflexió sobre els efectes de la crisi

En el moment d'escriure aquestes línies, l'economia mundial segueix sense sortir del túnel i països de la zona euro com Irlanda, Grècia<sup>6</sup> o Portugal han hagut de ser rescatats per la Unió Europea amb el suport del Banc Central Europeu i el Fons Monetari Internacional. Davant aquest escenari i amb l'especulació sobre si Espanya finalment haurà de recórrer al rescat, sembla adequat plantejar-nos la integració a la UEM amb visió històrica per entendre què ha aportat a l'economia espanyola i què pot aportar en moments com aquest.

És indubtable que la incorporació de l'economia espanyola a la CEE va suposar una modernització i un procés d'obertura extremadament necessaris en aquell moment. Per la seva banda, l'entrada a la UEM va contribuir a augmentar l'estabilitat macroeconòmica, a controlar la inflació i a eliminar els riscos associats al tipus de canvi.

L'arribada de la crisi va reobrir el debat sobre les conseqüències de perdre la capacitat de devaluació. Sense l'euro molts argumenten que Espanya hagués tingut la possibilitat de devaluar per guanyar competitivitat i quota de mercat a l'exterior, no

<sup>6</sup> Grècia ha acceptat totes les condicions imposades per Europa per poder acollir-se a un segon rescat.

obstant això, una devaluació d'aquestes característiques hauria afegit més perturbacions a les pròpies d'un entorn de crisi. Acceptar aquesta premissa no implica rebutjar el fet que l'any 2010 l'euro va sofrir la primera gran crisi des de la seva existència.

Els desequilibris dins de la zona euro són molt importants, això implica que unes economies es mostrin molt més sensibles a la crisi que d'altres. En aquest sentit, l'euro no està sent un instrument de salvaguarda dels problemes econòmics que generen l'existència d'aquests desequilibris. Com indica De la Dehesa (2010), la UEM no és una àrea monetària òptima (OCA), malgrat això havia funcionat relativament bé. Les debilitats van aparèixer amb la crisi i van evidenciar que per seguir avançant la UEM precisa d'una major unió en matèria pressupostària i fiscal. Aquesta solució, tot i que encara es troba lluny de la realitat, ha de ser una de les finalitats que guïïn les decisions dels governants dels països de la UEM si es desitja evitar *shocks* asimètrics que vulnerin l'estabilitat de la zona euro.

#### 5. Les principals polítiques comunes.

##### Línies directrius

Els països que van signar el Tractat de Roma van acceptar transferir a la CEE determinades polítiques sobre àmbits i sectors d'activitat com una forma d'assegurar l'èxit del procés d'integració. La política comuna europea es remunta al 1957 i amb ella es pretenia, i es pretén, enfortir la cohesió de la Unió.

##### Quadre 6

##### Àmbits de la política comuna europea

Duanes	Empreses
Agricultura	Energia
Ampliació	Fiscalitat
Assumptes institucionals	Investigació i innovació
Assumptes marítims i pesca	Justícia, llibertat i seguretat
Audiovisual i mitjans de comunicació	Lluita contra el frau
Ajuda humanitària	Medi ambient
Comerç exterior	Mercat interior
Competència	Política exterior i de seguretat
Consumidors	Política regional
Cultura	Pressuposat
Drets humans	Relacions exteriors
Desenvolupament i cooperació	Salut pública
Economia i moneda	Seguretat alimentària
Educació, formació i joventut	Societat de la informació
Ocupació i política social	Transports



Al quadre 6 es resumeixen les principals polítiques comunes. De totes elles ens centrarem en tres: agricultura, política regional, i economia i moneda. Les dues primeres per ser històricament les partides de despesa més importants del pressupost comunitari i la darrera perquè afecta a qüestions clau per al bon funcionament de la UEM, com ara el dèficit públic o el preu del diner.

### 5.1. La política agrícola (PAC)

Històricament, la intervenció pública en el sector agrari s'ha defensat amb arguments que es recolzen en la seva idiosincràsia, que implica que el lliure funcionament de mercat generi uns ingressos relativament inferiors als d'altres sectors productius. Tot i que el sector agrari no ocupava un lloc destacat en l'aportació al PIB d'Europa, el fet diferencial anterior va fer que el Tractat de Roma incorporés els objectius d'una política agrícola comuna (PAC). En concret es deia que en el si de la CEE la PAC havia de complir cinc objectius bàsics:

1. Augmentar la productivitat de l'agricultura.
2. Assegurar un nivell de vida equitatiu als agricultors.
3. Estabilitzar mercats.
4. Garantir la seguretat dels aprovisionaments.
5. Assegurar preus raonables als consumidors.

En funció d'aquests objectius, l'any 1958 es van fixar les línies bàsiques del que seria la PAC. En aquest sentit, l'establiment d'un mercat comú i la lliure circulació de productes agrícoles es basaven en tres principis: unitat de mercat; preferència comunitària i solidaritat financera.

**Quadre 7**  
Reforma de la PAC de l'Agenda 2000 al Health Check del 2008

Llet en pols descremada	132,0
Sucre	131,7
Mantega	131,0
Vi	130,0
Blat	116,0
Carn de boví	110,8
Ordi	108,4
Carn d'au	107,2
Formatge	107,0
Ous	102,4
Carn de porcí	102,1
Productes làctics frescos	101,0

Font: Barceló i García (1987)

**Quadre 8**  
Reforma de la PAC de l'Agenda 2000 al Health Check del 2008

#### Dates clau en el procés de reforma

Agenda 2000 → Reforma 2003 → Health Check 2008

#### Objectius cap als quals s'ha orientat la PAC

Garantir la qualitat i la seguretat alimentària  
Fomentar el dinamisme i la sostenibilitat de les comunitats agràries  
Protegir el medi ambient  
Aconseguir competitivitat en els mercats internacionals  
Considerar la UE-27

#### Principals mesures

Desacoplament: ajudes deslligades de la producció (pagament únic)  
Condicionalitat de les ajudes al compliment de normes comunitàries (medi ambient, sanitàries, seguretat alimentària, benestar animal)  
Reducció dels ajuts directes mitjançant una modulació progressiva  
Transferència d'ajuts del "primer pilar" (mesures de mercat) cap al "segon pilar" (desenvolupament rural)

Font: Comissió Europea i Reguant (2011)

A inicis dels 80 van començar a sorgir veus que plantejaven la necessitat de modificar les mesures de suport a l'agricultura. La PAC no sols havia aconseguit l'autosuficiència agrícola, sinó que com es pot veure en el quadre 7, en els principals productes hi havia una situació excedentària que obligava o bé a subvencionar l'exportació, o bé a emmagatzemar el producte, o bé a destruir-lo. Els costos de la PAC eren cada vegada més elevats, prova d'això és que l'any 1984 es va fixar una taxa de coresponsabilitat mitjançant la qual els productors excedentaris contribuïen a finançar les despeses i determinats contingents a la producció.

Els costos de la protecció i el procés de liberalització comercial de productes agraris als mercats mundials iniciat en la Ronda d'Uruguai del GATT del 1986, van acabar forçant la reforma de la PAC. Es va aprovar l'any 1992 i es recolzava en dues idees bàsiques: reduir els preus agraris i fomentar el desenvolupament rural. Després d'aquesta primera revisió, la PAC ha estat sotmesa a diferents reformes que a grans trets, recollim en el quadre 8.

Amb la finalitat de finançar tot l'entramat de la PAC, l'any 1962 es va crear el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA). El FEOGA comptava amb dues seccions, la secció

Orientació (FEOGA-O), que finançava les reformes estructurals<sup>7</sup>, i la secció Garantia (FEOGA-G), que finançava les despeses de la política comuna de preus i mercats. El FEOGA-G absorbia el 90% o més dels recursos.

L'any 2007 el finançament de la PAC va quedar en mans de dos fons, el Fons Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) i el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER), ambdós en règim de gestió compartida amb els Estats membres. El FEAGA finança els pagaments directes als agricultors i les mesures de regulació dels mercats agraris. Absorbeix més del 80% dels fons, el percentatge continua sent molt elevat però inferior al del passat. El FEADER finança els programes de desenvolupament rural.

L'actual dotació pressupostària està fixada per al període 2007-2013. Si es compleixen les previsions, l'any 2013 el percentatge del pressupost comunitari destinat a la PAC serà d'un 33% enfront del gairebé 70% de finals dels 80. En una situació d'elevats dèficits fiscals la possibilitat de mantenir les despeses en el sector agrari són gairebé inexistent. A partir del 2013 s'espera una reducció important de la dotació pressupostària.

Els nous reptes de la PAC es recullen en el document de la Comissió Europea *Comunicación sobre la PAC en el horizonte de 2020* (Comissió Europea, 2010). Els objectius que marca són

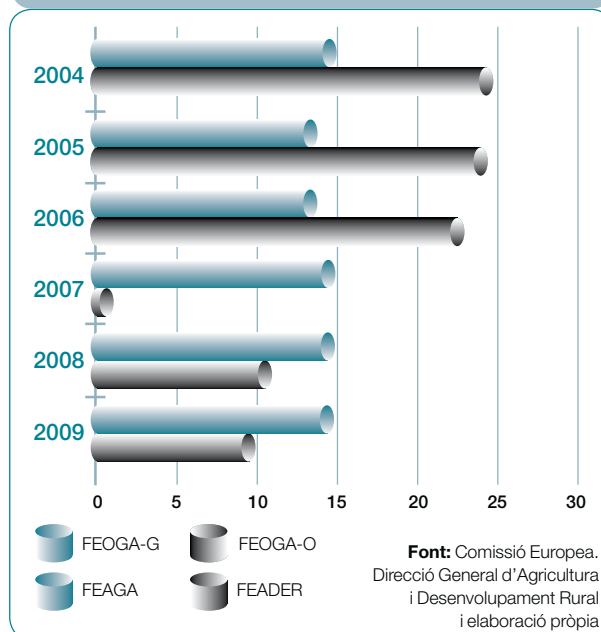
<sup>7</sup> Com tindrem ocasió d'analitzar més endavant, el FEOGA-O també va tenir un paper destacable en la política de cohesió europea.

**Quadre 9**  
Pes de les subvencions sobre la renda agrària  
(milions d'euros)

anys	renda agrària	subvencions %	subvencions/renda agrària
1986	8,3	0,1	1,5
1987	8,5	0,3	2,9
1988	9,6	0,4	4,5
1989	9,2	0,5	5,9
1990	9,4	0,7	6,9
1991	8,9	0,9	9,7
1992	7,6	1,0	13,7
1993	8,3	1,9	23,0
1994	9,1	2,3	25,2
1995	8,9	2,6	29,2

Font: Martínez (2011)

**Gràfic 7**  
Percentatge de participació de l'agricultura espanyola a les despeses FEOGA (2004/2006) i FEAGA/FEADER (2007/2009)



una producció alimentària viable, una gestió sostenible dels recursos naturals i un desenvolupament territorial equilibrat. La Comissió conclou que "la PAC futura haurà de ser més sostenible, més equilibrada, millor orientada, més senzilla i més efectiva i respondre millor a les necessitats i les expectatives dels ciutadans de la Unió Europea" (Comissió Europea, 2010, 14).

Arribats en aquest punt, sembla interessant analitzar què ha suposat per al sector agrari espanyol la PAC. En el moment de la incorporació a la CEE la producció agrària espanyola es trobava en gran mesura concentrada en cereals (27,6% de la SAU, de la qual ordi 14,8% i 7,9% blat tou<sup>8</sup>) i boví, produccions excedentàries a Europa (vegeu quadre 7). Les ajudes de la PAC van permetre un increment de la renda agrària espanyola. Segons el quadre 9, 10 anys després de la incorporació, la renda agrària havia crescut un 6,7% i les subvencions suposaven més del 29%. La principal crítica a aquest procés sempre ha estat que les ajudes alenteixen la modernització i les reformes del sector, no sols a Espanya sinó al conjunt de la Unió Europea.

<sup>8</sup> Barceló i García (1987). Dades del 1984.

**Quadre 10**
**Despeses del FEOGA (2004) i del FEAGA i FEADER (2007-2009) per països**

	despeses 3						despeses1					
	FEOGA Garantia			FEAGA4			FEOGA Orientació			FEADER		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Bèlgica</b>	1.072,7	1.034,5	943,7	769,2	747,9	717,6	10,0	8,1	8,6	64,0	64,0	61,3
<b>Bulgària</b>	-	:	:	0,2	178,3	225,7	:	:	:	:	581,2	437,3
<b>Rep. Txeca</b>	168,0	463,8	517,3	351,6	401,7	502,7	38,8	55,6	75,3	396,6	392,6	388,0
<b>Dinamarca</b>	1.217,1	1.224,9	1.162,2	1.083,5	1.061,3	1.038,8	2,8	3,1	3,5	:	128,9	67,4
<b>Alemanya</b>	6.033,7	6.503,1	6.543,4	5.646,2	5.704,0	5.715,3	512,5	511,3	552,4	1.185,0	1.186,9	1.188,6
<b>Estònia</b>	45,8	77,4	87,7	38,4	41,7	54,7	13,1	18,6	25,1	95,6	95,6	101,0
<b>Irlanda</b>	1.829,6	1.806,2	1.723,2	1.319,8	1.306,3	1.336,4	26,1	20,9	26,2	373,7	355,0	329,2
<b>Grècia</b>	2.777,6	2.754,0	3.070,6	2.681,0	2.553,8	2.594,4	515,6	521,9	505,9	461,4	463,5	453,4
<b>Espanya</b>	6.319,3	6.406,5	6.654,5	5.874,9	5.864,1	5.986,4	874,2	935,2	927,7	15,8	1.548,5	1.271,0
<b>França</b>	9.389,1	9.968,9	10.044,6	9.172,4	8.946,9	8.920,1	133,6	137,1	143,0	914,0	959,4	947,2
<b>Itàlia</b>	5.022,5	5.499,7	5.461,0	4.804,1	4.660,6	4.930,0	571,6	580,4	586,7	660,8	1.616,8	1.145,3
<b>Xipre</b>	22,5	58,8	50,9	27,5	28,1	38,8	0,0	0,0	0,0	26,7	24,8	23,9
<b>Letònia</b>	98,7	137,5	160,7	54,8	63,3	80,7	24,0	33,0	34,8	:	300,6	150,3
<b>Lituània</b>	147,9	291,2	346,1	168,2	173,9	218,0	32,0	41,8	49,2	261,0	248,8	249,9
<b>Luxemburg</b>	37,6	45,0	44,7	36,8	35,3	35,5	0,4	0,4	0,4	14,4	13,7	13,3
<b>Hongria</b>	181,7	716,8	826,1	473,2	513,6	758,0	73,1	104,4	135,3	570,8	537,5	498,6
<b>Malta</b>	8,1	9,9	11,2	2,0	2,6	3,6	1,0	1,4	1,8	:	24,0	11,3
<b>P. Baixos</b>	1.261,9	1.256,3	1.209,6	1.110,2	977,4	1.077,4	14,2	17,5	18,8	70,5	72,6	73,7
<b>Àustria</b>	1.141,9	1.235,7	1.271,5	746,8	741,6	747,0	19,3	20,6	21,8	628,2	594,7	580,7
<b>Polònia</b>	873,1	1.839,0	2.033,5	1.209,5	1.453,3	1.749,7	278,6	398,2	515,9	1.989,7	1.932,9	1.971,4
<b>Portugal</b>	823,3	891,9	946,4	705,1	717,7	722,6	331,5	341,4	326,3	535,5	587,5	584,2
<b>Romania</b>	:	:	:	6,9	474,0	596,2	:	:	:	:	1.146,7	1.502,7
<b>Eslovènia</b>	84,7	127,3	142,6	49,0	61,8	77,1	5,5	7,9	10,2	149,5	139,9	136,5
<b>Eslovàquia</b>	120,9	247,5	294,0	157,6	165,2	220,4	42,3	60,5	78,3	303,2	286,5	268,0
<b>Finlàndia</b>	868,8	902,9	817,1	585,8	559,9	574,6	42,8	44,6	44,8	332,3	319,0	308,1
<b>Suècia</b>	849,1	956,3	923,9	758,9	745,1	751,8	23,4	24,9	25,6	292,1	277,2	257,0
<b>Regne Unit</b>	3.986,6	4.215,0	4.287,2	3.950,8	3.494,9	3.333,8	74,0	70,7	69,5	172,5	736,5	702,1
<b>EU-25</b>	44.382,7	48.670,2	49.573,7	-	-	-	3.660,4	3.959,5	4.187,0	-	-	-
<b>EU-27</b>	-	-	-	41.784,1	41.674,3	43.007,5	-	-	-	9.513,4	14.635,4	13.721,6
<b>Comunitat(2)</b>	377,8	257,9	291,5	336,7	506,9	446,6	1,6	5,4	6,0	9,2	10,4	10,1
<b>Total</b>	44.760,5	48.928,2	49.865,2	42.120,9	42.181,2	43.454,1	3.662,1	3.964,9	4.193,1	9.522,5	14.645,8	13.731,7

(1) Compromisos.

(2) Despeses directes de la Comissió (FEOGA-G, exercicis 2004 a 2006/ FEAGA exercicis 2007 a 2009) i Assistència Tècnica del FEADER.

(3) FEAGA: els imports de 551,4 milions d'euros per a l'any 2007, 1.284,1 per al 2008 i 3.017,7 per al 2009, pagats pel fons de reestructuració del sucre, no estan inclosos.

(4) FEAGA: les xifres inclouen les recuperacions dels programes relatius als programes de l'exFEOGA-G (2000-2006) per un total de -30,03 milions d'euros per al 2007, de -14,05 per al 2008 i de -13,28 per al 2009.

**Font:** Comissió Europea, Direcció General d'Agricultura i Desenvolupament Rural

Des del moment de la integració, Espanya va ser un dels principals receptors dels fons del FEOGA (quadre 10). A partir del 2007, dins d'una disminució generalitzada de les despeses del FEAGA enfront de les del FEOGA-G, seguia absorbint aproximadament el 14% dels pagaments directes als agricultors i de les mesures de regulació dels mercats agraris. En canvi, va perdre molt pes en el finançament de programes de desenvolupament rural del FEADER (gràfic7).

El pes de les despeses de la PAC sobre la producció agrària és més elevat a Espanya (20,9%) que en els països que la segueixen com a receptors de despesa, Alemanya (16,3%) i França (16,9%), i de la mitjana de la Unió Europea-27 (19,0%)<sup>9</sup>. L'agricultura espanyola ha mostrat una dependència excessiva dels fons comunitaris, sense que hagi vingut acompanyada d'un

<sup>9</sup> Dades del 2009.

procés de millora de resultats productius i d'una modernització i tecnificació de les explotacions. Ha faltat un procés de reestructuració del sector agrari amb millores de productivitat i competitivitat per poder consolidar posicions en els mercats.

## 5.2. La política regional o de cohesió

La política regional o política de cohesió persegueix equiparar el nivell de vida i de desenvolupament econòmic de les diferents regions i nacions de la Unió Europea. Es busca afavorir el procés d'integració mitjançant un desenvolupament equilibrat i sostenible de les regions.

L'objectiu d'abordar els desequilibris regionals es remunta al mateix Tractat de Roma (1957) en el qual es considerava com-

patible amb el mercat comú les ajudes destinades a afavorir el desenvolupament econòmic de les regions amb nivells de vida relativament baixos o amb greus problemes d'ocupació. No obstant això, va ser la creació del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) l'any 1975, el que va marcar l'inici de la política regional entesa com a tal. El FEDER es va constituir com un instrument per a finançar projectes nacionals a fi de corregir desequilibris regionals.

Pocs anys després, al 1979, es va produir la primera modificació del FEDER per dotar els seus fons d'un caràcter més comunitari i menys nacional. En aquests anys es van aplicar diverses accions integrades que tenien en comú que en el seu finançament intervenien a més a més del FEDER, el Fons Social

### Quadre 11 Evolució de la política regional

1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
<p><b>Principis més importants que guiaven la política de cohesió</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar especial atenció a les regions menys desenvolupades.</li> <li>• Associar actors nacionals, subnacionals i de la UE en el disseny i l'execució de programes.</li> <li>• Evitar que els Estats substituïssin les despeses nacionals per les de la UE (adicionalitat).</li> </ul>	<p><b>Principis més importants que guiaven la política de cohesió</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiar els països menys desenvolupats que mostrin un programa destinat a complir els criteris de convergència del Tractat de Maastricht.</li> <li>• Finançar projectes en els àmbits del medi ambient i de les xarxes transeuropees d'infraestructura de transports.<sup>1</sup></li> <li>• Aplicar el principi de subsidiarietat, excepte en casos de competència exclusiva de la UE o de major eficàcia, no s'havia d'actuar a escala europea sinó nacional, regional o local.</li> </ul>	<p><b>Principis més importants que guiaven la política de cohesió</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la concentració de les ajudes, simplificar-les, descentralitzar la seva gestió i reforçar el principi de subsidiarietat.</li> <li>• Treballar per disminuir l'impacte sobre la cohesió econòmica i social de l'ampliació de la UE amb els països de l'Est.<sup>4</sup></li> </ul>	<p><b>Principis més importants que guiaven la política de cohesió</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Millorar l'atractiu dels Estats membres (accessibilitat, qualitat i nivell de serveis, potencial mediambiental).</li> <li>• Promoure la innovació i el creixement.</li> <li>• Crear més i millors llocs de treball.</li> </ul>
<p><b>Objectius</b></p> <p><b>Objectiu 1.</b> Promoure el desenvolupament i ajust de les regions menys desenvolupades.</p> <p><b>Objectiu 2.</b> Reconvertir de les regions seriosament afectades pel declivi industrial.</p> <p><b>Objectiu 3.</b> Lluitar contra l'atur de llarga durada.</p> <p><b>Objectiu 4.</b> Facilitar la integració al mercat laboral dels joves.</p> <p><b>Objectiu 5.</b> (5a) Accelerar l'ajust de les estructures agrícoles i (5b) Promoure el desenvolupament de les zones rurals.</p>	<p><b>Objectius</b></p> <p>Sense canvis destacables respecte al període anterior, excepte:</p> <p><b>Objectiu 5.</b> (5a) Accelerar l'ajust de les estructures agrícoles i pesqueres.<sup>2</sup></p> <p><b>Objectiu 6.</b> Vetllar pel desenvolupament i ajust estructural de les regions amb escassa densitat de població (8 o menys habitants per km<sup>2</sup>).<sup>3</sup></p>	<p><b>Objectius</b></p> <p><b>Objectiu 1.</b> Promoure el desenvolupament i l'ajust estructural de les regions menys desenvolupades (PIB per habitant inferior al 75% de la mitjana de la UE).</p> <p><b>Objectiu 2.</b> Contribuir a afavorir la reconversió econòmica i social de les regions amb dificultats estructurals.</p> <p><b>Objectiu 3.</b> Recolzar l'adaptació i la modernització de polítiques i sistemes d'educació, formació i ocupació.</p>	<p><b>Objectius</b></p> <p><b>Convergència.</b> Promoure unes condicions i uns factors que millorin el creixement i conduïssin a una veritable convergència dels Estats membres i les regions menys desenvolupades, és a dir, aquelles que el seu PIB per càpita no supera el 75% de la mitjana comunitària.</p> <p><b>Competitivitat regional i ocupació.</b> Incrementar la competitivitat, l'atractiu i l'ocupació de les regions no incloses en l'objectiu anterior.</p> <p><b>Cooperació territorial europea.</b> Oferir suport per intensificar la cooperació transfronterera, transnacional i interregional.</p>

1. Es va crear el Fons de Cohesió per contribuir al finançament d'aquests projectes. El Fons estava reservat als Estats membres amb una RNB per càpita que no superés el 90% de la RNB mitjana comunitària i que disposessin de programes de convergència destinats a evitar que es produïssin dèficits públics excessius. En el moment de la seva constitució aquests països eren Grècia, Espanya, Irlanda i Portugal.

2. L'any 1993 es va crear l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP). Era un fons lligat a la política pesquera i a la política regional. En

aquesta darrera complementava als fons estructurals de l'objectiu 1 i a les accions estructurals del sector pesquer de l'objectiu 5(a) fora de les regions de l'objectiu 1.

3. A partir de l'1 de gener del 1995.

4. L'adhesió dels 10 nous membres el maig del 2004 va suposar un augment del 20% de la població de la UE i un increment de tan sols el 5% del PIB (Comissió Europea, 2008).

## Quadre 12

### Principals xifres de la política de cohesió (milers de milions d'euros)

	1989 1992	1994 1993	2000 2004	2007 2013
Fons estructurals i de cohesió <sup>1</sup>	692	1682	234,75	347
% assignat a regions objectiu 1	64	68	71,6	81,56
% sobre pressupost UE	25,0	33,3	33,3	35,7
% sobre PIB UE	0,3	0,4	0,4	0,38

1. Estructurals per 1989-1993.

2. Milers de milions ECUS a preus del 1988.

3. Milers de milions ECUS a preus del 1994.

4. A preus del 1999.

5. 213 per a la UE-15 entre 2000-2006 i 21,7 per als 10 nous Estats membres entre 2004 i 2006.

6. Objectiu de convergència.

Font: Comissió Europea (2011)

Europeu (FSE)<sup>10</sup> i el FEOGA-O. La política regional va passar a articular-se amb aquests tres fons estructurals.

El FEDER es va tornar a modificar l'any 1984, el reglament que en va sorgir va estar en vigor fins el 1988. Els canvis introduïts continuaven prioritant programes comunitaris i especialment integrats. També va ser en aquest moment que es va substituir el sistema vigent de quotes nacionals, segons el qual a cada Estat se li assignava una quota sobre el total dels recursos del FEDER, per un sistema de topalls flexibles (forquilles). En aquest nou marc es garantia un percentatge mínim i s'establí un límit màxim de participació que cada Estat podia rebre si els programes presentaven l'interès adequat.

En paraules de la Comissió Europea (2008) el "manual de funcionament" de la política de cohesió va quedar establert a la reforma que es va fer l'any 1988. Si prenem com a referència aquest any i tenint en compte que la Política Regional Comunitària s'ha anat estructurant per períodes de programació plurianuals, podem distingir quatre períodes de programació: 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006; i 2007-2013. El quadre 11 els resumeix.

El quadre 12 ofereix les principals xifres de la política de cohesió en els quatre grans períodes pels quals ha travessat. Les dades mostren un pes creixent de la política de cohesió dins del pressu-

<sup>10</sup> El FSE es va crear en el Tractat de Roma (1957) amb els objectius de millorar les possibilitats d'ocupació dels treballadors, ajudar a millorar el seu nivell de vida i fomentar la mobilitat geogràfica i professional.

post de la Unió Europea. Del 25% del primer període s'ha passat al gairebé 36% del 2007-2013. Les regions de l'objectiu 1, objectiu de convergència en el període 2007-2013, són les que més s'han beneficiat dels fons d'ajuda, del 64% que absorben en els anys 1989-1993 s'ha passat al 81,5%. En general la política de cohesió ha suposat al voltant del 0,4% del PIB de la Unió Europea.

## 2014-2020

En aquests moments s'està treballant per definir el camí de la política de cohesió a partir del 2014. Es plantegen uns reptes d'acord amb una estratègia que prepara la Unió Europea per a un creixement intel·ligent, sostenible i inclúsiu i que es coneix com Europa 2020. Per a l'any 2020, la Unió Europea s'ha marcat objectius en cinc àrees prioritàries:

**Ocupació:** el 75% de la població entre 20 i 64 anys ha d'estar ocupada.

**Innovació:** el 3% del PIB de la Unió Europea ha d'estar invertit en investigació i desenvolupament.

**Canvi climàtic:** s'ha d'aconseguir l'objectiu «20/20/20» en matèria de clima i energia<sup>11</sup>.

**Educació:** el percentatge d'abandonament escolar ha de ser inferior al 10% i almenys el 40% de les persones entre 30 i 34 anys han de tenir estudis superiors complets.

**Pobresa:** el risc de pobresa o exclusió hauria d'amençar, com a mínim, 20 milions menys de persones.

Per treballar en la mateixa línia, el *Quinto informe sobre cohesió, econòmica, social y territorial* (Comissió Europea, 2010) indica com s'hauria de modificar la política de cohesió. Com a elements més destacables apunta la necessitat de concentrar els recursos en poques prioritats molt relacionades amb l'estratègia Europa 2020, definir objectius clars i quantificables, i concentrar-se en els Estats membres i en les regions més pobres.

Tancarem aquesta política analitzant, a grans trets, el que ha significat per a Espanya comptar amb els fons estructurals i de cohesió. Com s'observa en el quadre 13, en tots els períodes, Espanya ha estat un dels països que més fons ha rebut. Més d'un 20% en les tres primeres programacions. En la darrera etapa, 2007-2013,

<sup>11</sup> 20/20/20:

1. Reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle en un 20% (30% si s'arriba a un acord internacional).

2. Estalviar el 20% del consum d'energia mitjançant una major eficiència energètica, a més, a cada país el 10% de les necessitats del transport s'hauran de cobrir mitjançant biocombustibles.

3. Promoure les energies renovables fins al 20%.

l'ampliació de la Unió Europea, ha fet que Polònia, la República Txeca i Hongria entrin a formar part dels principals beneficiaris. Espanya té assignats un 37,47% menys de fons que en els anys 2000-2006 i el percentatge de participació ha caigut fins al 10,14%. Tot i això segueix sent un dels principals beneficiaris i amb una quantia assignada superior a la de la República Txeca i Hongria.

A les quatre primeres programacions, una part molt important del total dels fons es va destinar a les regions de l'objectiu 1 que eren Andalusia, Astúries, Canàries, Cantàbria<sup>12</sup>, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Ceuta i Melilla, la Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia i Murcia. Segons la Comissió Europea, els resultats indiquen que la política de cohesió va permetre reduir significativament les divergències econòmiques i socials en el si de la Unió Europea. El PIB de l'economia espanyola va passar de representar el 91% al 105% del PIB per càpita de la mitjana de la Unió Europea entre 1995 i 2007. Així mateix, entre 1995 i 2006, el creixement anual del PIB per càpita espanyol es va situar un 0,5% per damunt de la mitjana comunitària.

<sup>12</sup> Cantàbria va deixar de ser-ho en el període 2000-2006 però es va beneficiar d'una ajuda transitòria per a les regions subvencionables per l'objectiu 1 entre 1994 i 1999 i que van deixar de ser-ho durant el període 2000-2006.

**Quadre 13**  
Principals beneficiaris de la política de cohesió  
(milers de milions d'euros)

	1989-1992	1994-1993	2000-2004	2007-2013
Espanya	14,2	42,4	56,3	35,2
Alemanya		21,8	29,8	26,3
Itàlia	11,4	21,7	29,6	28,8
Portugal	9,2	18,2	22,8	21,5
Grècia	8,2	17,7	24,9	20,4
França		14,9	15,7	
Polònia				67,3
República Txeca				26,7
Hongria				25,3
Total fons estructurals i de cohesió <sup>1</sup>	69	168	234,75	347
% rebut per Espanya	20,58	25,24	23,99	10,14

1. Estructurals per a 1989-1993.
2. Milers de milions d'ECUS a preus del 1988.
3. Milers de milions d'ECUS a preus del 1994.
4. A preus del 1999.
5. 213.000 per a la UE-15 entre 2000-2006 i 21.700 per als 10 nous Estats membres entre 2004 i 2006.

Font: Comissió Europea

**Quadre 14**  
Ajudes per a objectius i fons (2007-2013)

Objectiu	Milions d'euros	
Convergència	Fons de cohesió	3.543
	FEDER	17.3891
	FSE	5.248
Total convergència		26.180
Competitivitat regional i ocupació	FEDER	5.6682
	FSE	2.810
Total competitivitat regional i ocupació		8.478
Cooperació territorial europea	FEDER	559
Total fons		35.217

- 1: Phasing-out = 1.583 milions d'euros.
- 2: Phasing-in = 4.955 milions d'euros.

Font: Comissió Europea

En el període 2007-2013, segons les dades del quadre 14, més del 74% dels fons es destinen a l'objectiu de convergència que beneficia les comunitats d'Andalusia, Castella-la Manxa, Extremadura i Galícia, i les regions en procés "d'exclusió gradual" (*phasing-out*)<sup>13</sup> que són Astúries, Ceuta, Melilla i Múrcia. D'altra banda, pertanyen a l'objectiu de competitivitat regional i ocupació les regions d'Aragó, Balears, Cantàbria, Catalunya, Madrid, Navarra, el País Basc i la Rioja i les regions en procés "d'inclusió gradual" (*phasing-in*)<sup>14</sup> que són Canàries, Castella i Lleó, i la Comunitat Valenciana.

### 5.3. La política d'economia i moneda

La política comunitària d'economia i moneda persegueix un creixement econòmic estable per a la Unió Europea. Una zona econòmica com la Unió Europea requereix d'una coordinació de polítiques econòmiques que a falta d'avenços en la unió política, s'articula mitjançant la UEM.

<sup>13</sup> Regions que es troben per sobre del 75% del PIB per càpita comunitari perquè el PIB mitjà ha caigut amb la incorporació dels nous Estats membres. Aquestes regions encara necessiten de la política de cohesió, per la qual cosa fins al 2013 reben una ajuda d'"exclusió gradual" (*phasing-out*). Són regions que no pertanyen a l'objectiu de convergència per l'efecte "estadístic".

<sup>14</sup> Regions que entraven en el marc de l'antic Objectiu 1, però ara el seu PIB per càpita és superior a la mitjana del 75% del PIB de la UE-15. Reben finançament extraordinari per la seva "inclusió gradual" (*phasing-in*) a l'objectiu de competitivitat regional i ocupació.

### Quadre 15 Criteris de convergència

<b>Tipus de canvi</b>	La moneda no ha d'haver estat devaluada ni haver sortit del marge de fluctuació normal en els dos darrers anys.
<b>Inflació</b>	No ha de superar en més d'1,5 punts percentuals la mitjana dels tres països amb menor inflació.
<b>Dèficit públic</b>	No ha d'excedir el 3% del PIB.
<b>Deute públic</b>	No ha de superar el 60% del PIB.
<b>Tipus d'interès a llarg termini</b>	El tipus nominal a llarg termini no ha d'excedir en més de dos punts al tipus mitjà dels tres països amb menor inflació.

El procés que va conduir la UEM i l'euro es va iniciar l'any 1989 quan es va presentar i aprovar l'Informe Delors, en el qual s'establí un pla gradual per aconseguir la formació d'una Unió Econòmica i Monetària a Europa. Aquest pla es va reflectir gairebé en la seva totalitat en el Tractat de la Unió Europea aprovat en el Consell de Maastricht al final del 1991.

Per tal de salvaguardar l'estabilitat macroeconòmica dins de la UEM, es fixaven uns criteris de convergència (quadre 15) que havien de complir els països que desitjaven accedir a la Unió Monetària. Aquests criteris eren:

El camí cap a la UEM es va realitzar en tres fases en què es va anar avançant paulatinament en aquells camps que eren necessaris per garantir l'èxit de la integració monetària (quadre 16).

L'1 de gener del 2002 l'euro va passar a ser la moneda fiduciària de la UEM. En aquest sentit cal recordar que tots els Estats membres de la Unió Europea han d'ingressar a la zona euro quan compleixen les condicions necessàries, excepte Dinamarca i el Regne Unit per la clàusula d'exclusió "voluntària"<sup>15</sup>. Fins a l'any 2011, les dates d'introducció a l'euro dels Estats membres són les que mostra el quadre 17.

L'autoritat monetària és l'Eurosistema, institució integrada pel Banc Central Europeu (BCE) i els bancs centrals dels països de la UEM. La tasca fonamental de l'Eurosistema, sota el principi d'independència, és la de definir i executar la política monetària de la UEM.

<sup>15</sup> Suècia s'hauria d'incorporar a l'euro si complís els criteris de convergència. Per no fer-ho el Govern es recolza en el fet que per entrar s'ha de ser membre del Mecanisme de Tipus de Canvi (MTCII) amb dos anys d'antelació i Suècia no n'és membre.

La política monetària es regeix per un conjunt de regles i procediments que determinen la seva estratègia. L'objectiu prioritari és l'estabilitat de preus i, sense menyscar d'això, el suport a les polítiques econòmiques generals de la Comunitat. L'estabilitat de preus es defineix com un increment interanual de l'índex harmonitzat de preus de consum (IHPC) de la zona de l'euro inferior i proper al 2%, que ha de mantenir-se en el mig termini.

L'estratègia es recolza en dos pilars que s'utilitzen per realitzar l'anàlisi i orientar les decisions de política monetària. El primer pilar és l'agregat monetari, M3. El BCE explicita la taxa de creixement interanual de M3 que considera compatible amb el manteniment de l'estabilitat de preus. Aquesta taxa és un valor de referència no un objectiu monetari. És a dir, les desviacions brusques o perllongades de la taxa interanual de creixement de M3 de l'economia pel que fa al valor de referència s'analitzen per extreure'n informació sobre els riscos d'inflació.

El segon pilar és el seguiment d'un ampli ventall de variables econòmiques i financeres que es consideren rellevants per a l'evolució futura dels preus. S'analitzen els indicadors de l'economia real, l'evolució dels mercats financers, l'evolució del tipus de canvi i les projeccions macroeconòmiques de la zona euro.

### Quadre 16 Etapas construcció UEM

#### Primera etapa: juliol del 1990 - desembre del 1993

Liberalització plena dels moviments de capital i integració financera i bancària.  
Reducció dels diferencials d'inflació i de tipus d'interès.  
Consolidació d'una major estabilitat canviària.

#### Segona etapa: 1994 - finals del 1998

Increment del grau de convergència de les polítiques econòmiques nacionals.  
Creació de l'Institut Monetari Europeu (IME), que va treballar per coordinar les polítiques monetàries i va realitzar tots els treballs tècnics necessaris per facilitar la transició a la UEM.

#### Tercera etapa: 1 de gener del 1999

Designació dels països que accedien a la UEM: Alemanya, Àustria, Bèlgica, Espanya, Finlàndia, França, Holanda, Irlanda, Itàlia, Luxemburg i Portugal. Dinamarca i el Regne Unit van optar per la clàusula d'exclusió "voluntària" prevista en el Tractat, que els eximeix de participar a la UEM, mentre que Grècia i Suècia no complien les condicions per adoptar la moneda única.  
Cessió de la sobirania monetària a l'Eurosistema.  
Fixació irrevocable dels tipus de canvi de les monedes nacionals amb l'euro i inici de la política monetària única.

### Quadre 17

#### Any d'introducció a la UEM per països

1999	Bèlgica, Alemanya, Irlanda, Espanya, França, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos, Àustria, Portugal i Finlàndia
2001	Grècia
2007	Eslovènia
2008	Xipre i Malta
2009	Eslovàquia
2011	Estònia

L'estratègia treballa via tipus d'interès. El BCE fixa els tipus d'interès oficial o el preu oficial del diner que guia l'evolució dels tipus d'interès de l'economia (esquema 1).

La política monetària única conviu amb la resta de polítiques econòmiques que tenen les seves competències en mans dels diferents Estats membres. El bon funcionament dels aspectes monetaris comuns exigeix una coordinació de les polítiques nacionals que de forma resumida podem dir que es fonamenta en dos grans eixos: les orientacions generals de política econòmica dels Estats membres i de la Comunitat (OGPE) i el pacte d'estabilitat i creixement (PEC).

Les OGPE són recomanacions redactades pel Consell Europeu i remeses a cada Estat membre en les quals s'indiquen les línies directrius que han d'orientar la seva política econòmica. Són el punt d'unió entre les polítiques econòmiques dels diferents Estats. El PEC és un acord que ratifica les regles de política fiscal acordades a Maastricht i les projecta cap al futur. Els seus objectius fonamentals són garantir la disciplina pressupostària i prevenir l'aparició de dèficit públic excessiu en els Estats membres. El PEC està integrat per un vessant preventiu i un vessant corrector.

Dins el vessant preventiu cada Estat membre ha de presentar anualment al Consell de la Unió Europea i a la Comissió un Programa d'Estabilitat<sup>16</sup> per a la seva supervisió multilateral. El programa ha d'incloure l'objectiu d'equilibri o superàvit pressupostari a polítiques o, si ho considera necessari, presentar una proposta al Consell perquè emeti un advertiment ràpid de dèficit excessiu.

Dins del vessant corrector regeix el valor de referència del 3% de dèficit públic sobre el PIB. Si un Estat depassa el límit del 3% i no es troba en alguna de les circumstàncies excepcionals

<sup>16</sup> Pacte de convergència per als estats que han d'incorporar-se a l'euro.

previstes, entrarà en la situació de dèficit excessiu. En aquest cas, el Consell formula recomanacions dirigides a l'Estat perquè corregeixi el dèficit excessiu dins d'un termini establert. Si el país incompleix les recomanacions, hi ha tot un protocol d'actuacions que poden suposar la imposició de sancions<sup>17</sup>.

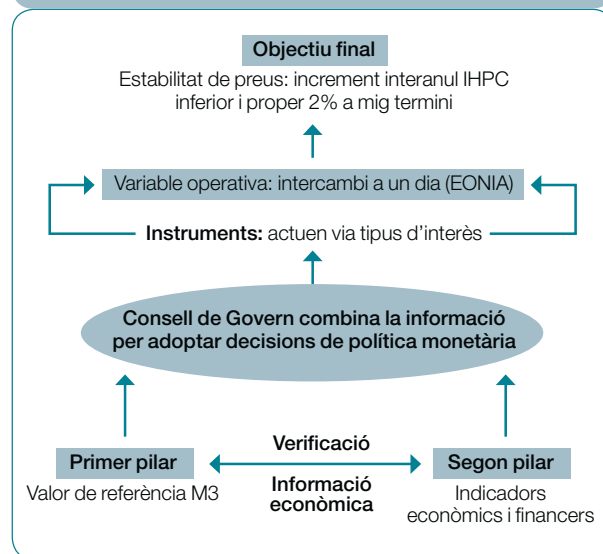
En l'àmbit de la política monetària única els diferencials d'inflació entre els països dificulta la presa de decisions. Les mesures de política monetària que per als països menys inflacionistes poden ser suficientment restrictives, resulten massa laxes per als més inflacionistes. D'altra banda, la moneda única suposa que els països perden el mecanisme de la devaluació de la moneda com a eina d'ajust macroeconòmic.

L'economia espanyola s'enquadra en la situació de país amb diferencials d'inflació en relació amb la UEM. Des del 1999 aquesta ha estat la tònica general (vegeu el gràfic 6). En determinats moments les mesures monetàries preses pel BCE han resultat mas-

<sup>17</sup> El mes de març del 2012 es va signar el Tractat de l'estabilitat, coordinació i govern destinat a enfortir la disciplina fiscal i la introducció d'una vigilància més estricta. El Tractat estableix una "regla de pressupost equilibrat". El PEC en surt reforçat perquè el vessant corrector té més en compte la interacció entre deute i dèficit, especialment en els països en els quals el deute públic superi el 60% del PIB, perquè accelera el procediment de dèficit excessiu i perquè la imposició de sancions als Estats membres és gairebé automàtica.

### Esquema 1

#### Estratègia de la política monetària de la UEM





## *Espanya fora de l'euro hauria patit molt més els efectes de les pertorbacions mundials i de l'especulació dels mercats*

sa suaus per als nivells d'inflació de l'economia espanyola. Davant els diferencials d'inflació i atesa la falta de competitivitat de l'economia espanyola, es podria caure en la temptació de pensar que, en determinats moments, la possibilitat de devaluació era una opció a considerar. No obstant això, en la nostra opinió, amb l'estructura de l'economia espanyola, la devaluació és un mecanisme d'avantatge transitori i no una via de solució.

Pel que fa al sector públic, les finances han mostrat una disciplina pressupostària superior a la de la mitjana de la UEM (vegeu el quadre 5). En aquest sentit, un dels resultats més negatius de la crisi és el deteriorament del saldo pressupostari. L'ajust pressupostari més elevat de tota l'etapa democràtica és el que està previst per a l'any 2012. De produir-se portarà el dèficit des del 8,5% del 2011 fins al 5,3% previst per al 2012. Aquesta consolidació fiscal és més dolorosa perquè s'ha de realitzar en una etapa de recessió i amb unes xifres d'atur a l'alça. El criteri que s'imposa passa sobretot per una forta contenció de la despesa a tots els nivells i per un canvi en la governança fiscal en la qual, entre altres coses, s'ha intensificat el seguiment dels compromisos fiscals de les comunitats autònomes. El procés suposa elevats costos socials per a la generació actual i, el que és més preocupant, per a les generacions futures. És un procés que hipoteca el grau de benestar i afecta la convivència i la pau social.

### **Reflexions finals**

En l'exposició realitzada hem revisat de forma general l'evolució de l'economia espanyola en els 25 anys transcorreguts des de la seva integració a la CEE. Així mateix, s'han analitzat les línies directrius de les principals polítiques comunitàries i el que han significat per a Espanya.

Els primers anys d'Espanya a la CEE mostren unes xifres macroeconòmiques favorables. Taxes de creixement positives, creixement de l'ocupació i la inversió, i disminució de les taxes d'inflació. La desacceleració de l'activitat econòmica d'inicis dels 90 es va superar ràpidament i va cedir el protagonisme als esforços que s'havien de realitzar per complir amb els criteris de convergència exigibles per incorporar-se a la UEM. Aquesta

va ser la prioritat de la política econòmica dels anys 90. En aquest sentit, cal destacar que Espanya presentava diferencials d'inflació, de dèficit públic i de tipus d'interès pel que fa als països menys inflacionistes de la Unió Europea.

L'any 1999 Espanya s'incorporava a la UEM després de realitzar importants ajustos. L'entrada a la zona euro es considerava imprescindible per garantir una senda de creixement estable. Segons la majoria d'estudis, el procés d'integració ha incrementat la sincronia del cicle espanyol amb l'europeu. Ara bé, el model de creixement de l'economia espanyola des de la incorporació a la zona euro fins a mitjan 2007 es va cimentar sobre debilitats que han estat claus davant el canvi de cicle i l'entrada en recessió i crisi.

En la fase expansiva Espanya va créixer a ritmes superiors a la mitjana de la zona euro, amb necessitats importants de mà d'obra, fet que va permetre disminuir la taxa d'atur. L'escenari s'acompanyava d'unes xifres públiques sanejades. No obstant això, vam créixer mantenint els diferencials d'inflació amb Europa, en sectors molt intensius en mà d'obra, amb la construcció al capdavant, i sense apostes clares per millorar la productivitat. Aquests punts febles van ser fonamentals perquè la crisi afectés l'economia real més intensament que a la mitjana de la UEM.

La crisi ha posat en la cruïlla l'estabilitat de l'euro. Hem assistit a la primera crisi dins de la UEM i els desequilibris es mostren molt dispars. L'euro no és un instrument de salvaguarda dels problemes econòmics i en la seva debilitat s'ha posat en evidència la necessitat d'avançar en la unió en matèria fiscal. Val a dir, però, que Espanya fora de l'euro hauria patit molt més els efectes de les pertorbacions mundials i de l'especulació dels mercats.

En el terreny de les polítiques comunitàries i centrant-nos en la PAC i la política de cohesió, és important distingir entre el passat i el que es preveu que serà el futur. Espanya ha estat una de les economies que més s'ha beneficiat dels fons i ajudes de la Unió Europea. Cal tenir en compte que, del que es dedueix de les reformes en què s'està treballant, aquest escenari no marcarà les directrius d'ambdues polítiques en els pròxims anys. Els debats actuals sobre el futur a seguir van en la línia de disminuir les ajudes per centrar-se més en una estratègia de creixement sostenible i innovador, al mateix temps que l'ampliació cap als països de l'Est ha canviat la realitat socioeconòmica de la Unió Europea. L'economia espanyola ha d'adaptar-se a aquesta nova situació treballant en els nous eixos imposats des d'Europa. ■

## Referències bibliogràfiques

**Acedo, L. i De Haan, J.** *Regional business cycle synchronization in Europe?* International Economics and Economic Policy, 5 (1-2), 123-137. 2008.

**Banco de España.** *El análisis de la economía española. Servicio de Estudios del Banco de España.* Alianza Editorial. 2005.

**Banco de España.** Boletín Económico. Julio 1995.

**Barceló, L.V. i García Álvarez-Coque, J.M.** *El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española.* Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1987.

**Comisión Europea.** *Política de Cohesión de la UE 1988-2008. Invertir en el futuro de Europa.* InfoRegio Panorama, n. 26. Junio 2008.

**Comisión Europea.** *Invertiendo en el futuro de Europa.* Quinto Informe sobre la Cohesión económica, Social y Territorial. 2010.

**Comisión Europea.** *La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2010) 672/5. 2010.

**De Haan, J., Inklaar, R. i Jong-a-Pin, R.** *Will business cycle in the euro area converge? A critical survey of empirical research.* Journal of Economics Surveys, 22 (2), p. 234-273. 2008.

**De la Dehesa, G.** *Cómo salir de la crisis de deuda en la zona euro. La crisis de 2008 de la economía a la política y más allá.* Antón Costas coordinador. Mediterráneo económico 18. Fundación Cajamar, p. 311-324. 2010.

**Fuentes Quintana, E.** *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90,* en Varios autores, *Problemas económicos españoles en la década de los 90.* Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. Valencia, p. 61-175. 1995.

**Martínez, J.A.** *Política Económica. La España del siglo XXI.* Tirant lo Blanch. Valencia. 2011.

**Pérez, P. J., Escriche, L. i García, J. R.** *Las perturbaciones externas en la economía española tras la integración: ¿tamaño del shock o grado de respuesta?* Revista de Economía Aplicada, vol. XV (45), p. 5-39. 2007.

**Reguant, F.** *Entendre l'agricultura.* Pagès editors. Lleida. 2011.

**Viñals, J.** *La economía española ante el Mercado Único.* En José Viñals (ed.) *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración.* Alianza Economía, p. 15-116. 1992.

**Viñals, J.** *¿Es posible la convergencia normal de España? En busca del tiempo perdido.* Papeles de Economía Española, p. 378-399. 1995.