



## El futuro de UE a debate: Una lectura desde el presupuesto comunitario

*Fernando Alonso y José A. Nieto*

### Introducción

Desde su incorporación a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986 España ha experimentado cambios muy importantes en su estructura social y productiva. Las políticas de la UE han tenido gran influencia en esos procesos. Cabe citar, entre ellas, la modernización de las infraestructuras de transportes, lo que también ha contribuido a mejorar la competitividad global de la economía. Además, la adaptación de España a la UE ha exigido la transformación, a menudo traumática, de los sectores agrícola y pesquero, lo que ha llevado, en algunos casos, a sacrificar vacas, arrancar cepas y desguazar barcos, contribuyendo de este modo a la necesaria reducción del tamaño del sector primario.

Antes de su entrada en la UE España tenía trato de socio preferencial, lo que permitía exportar, con restricciones mínimas, buena parte de la producción nacional hacia el territorio comunitario. La PAC y el acceso a las 200 millas marinas de la UE eran motivos de interés para España. Además, a mitad de los años 80 Europa estaba inmersa en

otro debate que también interesaba a España: los fondos estructurales. Con el apoyo de Alemania y el empuje de Delors se pusieron en marcha nuevas partidas presupuestarias de las que España obtuvo cuantiosos beneficios. La aprobación de los primeros presupuestos plurianuales, a finales de la década de los 80, consagró a España como uno de los principales beneficiarios del presupuesto común. Tras la adhesión se pusieron en marcha grandes proyectos de infraestructuras de comunicaciones, energía, transportes, y preservación del medio ambiente, así como una renovada política de desarrollo regional. Como resultado, España consiguió saldos presupuestarios claramente favorables: en torno al 1 - 1,5% del PIB durante casi 20 años. Ello explica la favorable opinión de la mayoría de los españoles sobre la UE. Lo reflejan muy bien los resultados del eurobarómetro. Pocos países alcanzan un nivel de euro-optimistas tan alto como España.

Más allá de los saldos presupuestarios, prevalece la opinión de que la UE ha contribuido por diferentes cauces a la modernización de

España. Sin embargo, en la actualidad el debate se ha vuelto a centrar en aspectos más económicos y financieros que políticos y sociales. Una buena muestra de este cambio lo proporciona la encuesta realizada a expertos europeos sobre temas relativos a la dimensión del presupuesto comunitario, la inclusión de un nuevo impuesto europeo como instrumento para la profundización en las políticas europeas, o la justificación del cheque británico y de otros mecanismos de similar naturaleza. La encuesta trata de determinar la situación de partida para la negociación del próximo paquete presupuestario, que deberá estar listo a partir de 2011. Sus principales resultados están publicados en: *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. En España fueron entrevistados 37 especialistas en temas europeos, entre septiembre de 2007 y enero de 2008. Las preguntas planteadas aludían a aspectos presupuestarios y económicos, y trataban de apreciar la opinión de los españoles sobre las políticas y acciones de la UE y sobre los principales asuntos comunitarios.

La información coincide en señalar que la percepción del ciudadano español sobre el presupuesto de la UE no se corresponde con la de un presupuesto ineficiente, sino con la de un instrumento eficaz para ayudar a mejorar la situación de algunos colectivos sociales, sectoriales y regionales. Pese a su innegable margen de maniobra, el presupuesto europeo ofrece

**“Más allá de los saldos presupuestarios en España prevalece la opinión de que la UE ha contribuido a la modernización del país”**

**“La presidencia española debería impulsar una reforma del presupuesto europeo”**



Fernando Alonso es Profesor Contratado Doctor Dept. Economía Aplicada.  
falonso@icei.ucm.es

José Antonio Nieto es Profesor Titular Dept. Economía Aplicada  
janietos@ccee.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.  
28223 Madrid  
www.ucm.es/info/icei/

ventajas indudables, al menos para los españoles. El control del gasto es efectivo y los proyectos que se aprueban suelen ser viables y contribuir al desarrollo del país. Los gastos en infraestructuras son especialmente bien recibidos por la población, que los considera la base para el crecimiento y la competitividad. Los gastos en I+D son menos perceptibles, ya que los avances científicos y tecnológicos, así como los vinculados a la formación del capital humano, son menos detectables por la población que las infraestructuras físicas. Muchos expertos coinciden en señalar, además, que el presupuesto europeo (y en particular los fondos estructurales) han contribuido a disciplinar el gasto público y han ayudado a planificar la política regional en España.

Sin embargo, tras dos décadas de saldos positivos, España se enfrenta a partir de ahora a una nueva situación. Las perspectivas financieras 2007-2013 se encuadran en un entorno adverso, consecuencia de la ampliación, del deseo de muchos países de reducir su participación en el presupuesto común, y de las presiones para mantener saneadas las finanzas públicas (aunque ahora este criterio se pueda relajar para hacer frente a la recesión económica).

El crecimiento español de la última década y la ampliación de la UE explican parte de la futura reducción del superávit presupuestario español. Con todo, el éxito negociador de España es indudable: el saldo global del período continuará siendo positivo; el fondo de cohesión se prorrogará para tener en cuenta el llamado efecto estadístico de la

ampliación; las regiones españolas más desfavorecidas continuarán recibiendo fondos (aunque éstos se reducirán de forma gradual); la UE se implicará más aún en el control de los flujos migratorios; y, además, se ha logrado la creación de un fondo tecnológico, especialmente útil para España.

## En la UE, el techo del presupuesto lo fija Alemania y el suelo lo marcan las necesidades de los nuevos socios del Este

El techo del presupuesto comunitario está marcado por los seis contribuyentes netos al presupuesto: Alemania, Reino Unido, Francia, Holanda, Austria y Suecia. En 2003, esos países dirigieron una carta a Romano Prodi pidiendo que en los presupuestos para 2007-2013 la Comisión rebajara el techo de gasto al 1% de la RNB de la UE (Comisión IP/03/1731). La propuesta de reducir más el presupuesto común supuso, y supone, una seria limitación para afrontar los retos futuros de la UE, tanto en materia de cohesión interna como de política exterior. Desde la perspectiva de la construcción europea, el presupuesto común no puede ser un juego de suma cero. En cualquier caso, algo falla en el debate presupuestario de la UE cuando se observa que los tres países más ricos, Luxemburgo,

Irlanda y Dinamarca no son contribuyentes netos.

En todo caso, la importancia de los saldos netos es muy relativa. España, por ejemplo, genera un déficit comercial mensual con la eurozona equivalente al total de la cifra que recibe del presupuesto de la UE durante todo un año. En términos dinámicos y agregados es discutible comparar los saldos presupuestarios, puesto que su impacto sobre la competitividad de las distintas economías europeas es difícil de estimar. La construcción de una Europa grande y fuerte no puede hacerse a partir de valoraciones mezquinas sobre las relaciones financieras de cada país con la UE. Todo lo contrario, debe cimentarse en cooperaciones que proporcionen beneficios comunes a los países miembros. Si para 2013 se quiere empezar a construir una nueva UE es necesario comenzar las negociaciones en 2009, evitando los condicionamientos de partida y asumiendo que una reforma importante de las finanzas europeas no puede improvisarse ni dejarse para última hora.

Una vez superados los grandes retos del mercado único, la unión monetaria, y la ampliación hacia el Este, la UE debe decidir hacia dónde quiere ir. En su día Delors consiguió sacar de la esclerosis a las instituciones europeas con la propuesta de un presupuesto de carácter plurianual. Tal vez ahora, si se quieren abordar nuevos retos en materia de políticas económicas y sociales, es el momento de dar otro empuje a la reforma presupuestaria.

Detrás de todo ello está la necesidad de transferir o ceder políticas desde los Estados miembros hacia la UE. El problema es que los Estados nacionales no ven con agrado la cesión de más capacidad de decisión a la UE. Es más, muchos países se encuentran inmersos en procesos de descentralización regional, lo que también explica su temor a ceder o compartir más competencias.

## Menos agricultura y subvenciones. Más innovación y formación

Las tendencias de las nuevas perspectivas presupuestarias de la UE muestran una reducción de las transferencias agrícolas vinculadas al FEOGA y un incremento de las políticas de I+D+i, sobre las que se basa la estrategia de Lisboa. No obstante, la importancia de la PAC en el presupuesto comunitario sigue siendo notable. Los ciudadanos de los países menos involucrados en la PAC son cada vez más reacios a mantener un gasto agrícola del que se benefician sobre todo Francia, España, Italia y Grecia. Contra la PAC hay, al menos, tres argumentos a esgrimir. El primero de ellos recuerda que el porcentaje de gasto del presupuesto no está en consonancia con el impacto ni con el peso del sector agrario en la economía y el empleo, si bien ese argumento pierde peso cuando se constata que la PAC es la única política que gestiona un gasto común y que lo hace, además, tomando en consideración criterios de equilibrio social y territorial. El segundo argumento contra la PAC se refiere a la política de precio único en el mercado comunitario. Aunque de nuevo nos encontramos ante un objetivo loable hay que recordar que los consumidores europeos

**Pregunta QA12.11 Quisiera preguntarle acerca del grado de confianza que le inspiran las instituciones. Opción: La Unión Europea. Respuesta: tiende a confiar. (en porcentajes)**

Chipre	71	Bulgaria	63	Portugal	58	Alemania	43
Estonia	69	Irlanda	62	Luxemburgo	55	Italia	40
Bélgica	68	Lituania	62	Finlandia	52	Austria	38
Eslovaquia	67	Dinamarca	60	Hungría	52	R. Unido	29
España	66	Grecia	59	UE-27	50	Macedonia	64
Eslovenia	66	Holanda	59	Francia	50	Croacia	37
Rumania	66	R. Checa	59	Suecia	47	Turquía	31
Malta	65	Polonia	59	Letonia	46		

pagan precios que duplican o triplican los de los mercados internacionales. El tercer argumento contra la PAC está relacionado con la presión de los organismos internacionales (OMC), que insisten en la irregularidad de los aranceles variables, la fijación de cuotas o el mantenimiento de acuerdos preferenciales con países terceros. Pese a que la nueva PAC pretende subsidiar la dedicación a la actividad agrícola, en lugar de financiar la producción agropecuaria, su peso en el presupuesto comunitario sigue siendo muy elevado. A partir de estas consideraciones, es obligado plantearse también otras cuestiones que afectan a los fondos estructurales y al resto de políticas financiadas y promovidas por la UE.

Los fondos estructurales y de cohesión de la UE han experimentado una importante evolución en los últimos años. Inicialmente, beneficiaron en mayor medida a las regiones más atrasadas, con bajos niveles de renta o con problemas estructurales que limitan su inserción en el mercado y su competitividad. En los últimos años se han levantado voces críticas contra esta concentración de fondos estructurales. Como resultado, se ha ampliado el espectro de regiones, sectores y ciudadanos beneficiados por las políticas comunitarias. La consecuencia ha sido un menor impacto territorial de las acciones estructurales, lo que explica, en gran medida, que los mejores resultados en materia de desarrollo los hayan alcanzado las regiones con nivel de renta medio y medio-alto, en lugar de otras regiones

más atrasadas (y con menor capacidad para cofinanciar proyectos).

## Debate político e implicación ciudadana en el presupuesto común

Para profundizar en las políticas comunitarias no sólo es necesario incidir en los gastos, hay que plantear nuevos recursos con los que financiar el presupuesto. La opinión de políticos y ciudadanos puede ser determinante de cara a su aplicabilidad. Desde un punto de vista local, la política española se caracteriza por la existencia de dos grandes partidos políticos que emergen como los únicos con posibilidades de formar gobierno. Probablemente ninguno de ellos se opondría frontalmente a la posible introducción de un impuesto europeo. El PSOE podría exigir que el destino de dicho impuesto estuviera enfocado hacia políticas sociales y de empleo, y buscaría criterios de progresividad fiscal al hacer recaer ese impuesto sobre la ciudadanía. En la actualidad, los pagos que los españoles hacen en su impuesto sobre la renta van en un 65% a la Administración Central del Estado y en un 35% a las Comunidades Autónomas. Tal vez podría introducirse una asignación mínima (inferior al 5% del IRPF) destinada a la UE.

En cuanto al Partido Popular,

cabe pensar que no se opondría a un impuesto europeo siempre que estuviera justificado por la mejora de la competitividad empresarial o el reforzamiento de los gastos en I+D+i. Las condiciones que exigiría podrían estar relacionadas con la aparente neutralidad fiscal del nuevo impuesto europeo y, sobre todo, con el hecho de que no supusiera un incremento en la presión fiscal total. Por ello, en lugar de recurrir a impuestos directos, el PP tal vez sería más proclive a establecer mayores porcentajes de IVA o de impuestos especiales como mecanismos destinados a incrementar los recursos del presupuesto de la UE.

Más allá de estas consideraciones, si no se llegase a establecer un nuevo impuesto europeo y tan sólo se reformasen los sistemas actualmente vigentes, parece lógico pensar que un país como España debería ser más partidario de intensificar las aportaciones al presupuesto comunitario calculadas en función del PNB, ya que las aportaciones por IVA serían más gravosas en economías con altos porcentajes de la renta dedicados al consumo. Además, desde una perspectiva más amplia, no es probable que los españoles apoyaran la introducción de un nuevo impuesto destinado a fortalecer el presupuesto europeo si su objetivo principal es el de financiar la ampliación de la UE.

La reducción del saldo español se produce, como es bien sabido, por el efecto

combinado de la convergencia natural de un gran número de regiones y del incremento del PIB español en los últimos años. En consecuencia, no es correcto afirmar que la caída del saldo presupuestario pueda considerarse como un indicador de que España está contribuyendo desproporcionadamente a financiar la ampliación.

Como complemento de estas consideraciones, de acuerdo con el Eurobarómetro de 2008, la opinión pública española no percibe de manera positiva el debate sobre el cheque británico ni sobre los mecanismos de corrección presupuestaria aplicados a otros países.

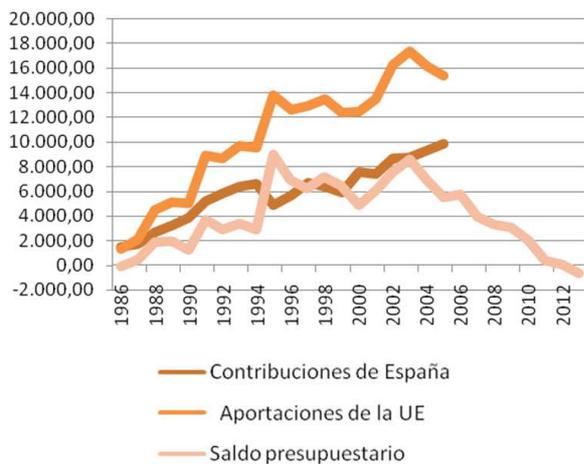
Al contrario, existe el convencimiento de que el éxito de las políticas de cohesión depende en gran medida de su grado de concentración. Pocas ayudas y muy distribuidas contentan a muchos, pero ofrecen menos eficiencia. Sin embargo, éste ha sido un criterio predominante en los presupuestos para 2007-2013, por lo que cabe augurar menores índices de impacto de las políticas de cohesión. Si el Consejo desea que al menos un tercio de la población europea reciba esos fondos, o se aumenta su dotación o el impacto sobre la mejora de los niveles de renta será mucho menor. La experiencia española así lo indica. Se requiere un nivel mínimo de concentración de las ayudas estructurales para que sean eficientes. En caso contrario se tiende a

**Tabla 2. Convergencia en el nivel de renta.**

	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>UE-27</b>	<b>100.0</b> <sup>(f)</sup>									
<b>Euro</b>	<b>115.6</b>	<b>115.7</b>	<b>115.5</b>	<b>115.0</b>	<b>111.7</b>	<b>110.6</b>	<b>110.7</b>	<b>110.2</b>	<b>109.8</b>	:
<b>Alemania</b>	<b>124.3</b>	<b>122.4</b>	<b>122.1</b>	<b>118.4</b>	<b>116.5</b>	<b>116.3</b>	<b>114.6</b>	<b>113.6</b>	<b>112.8</b>	<b>111.4</b> <sup>(f)</sup>
<b>Irlanda</b>	<b>114.7</b>	<b>121.2</b>	<b>126.0</b>	<b>130.9</b>	<b>140.5</b>	<b>142.0</b>	<b>143.8</b>	<b>147.0</b>	<b>149.3</b>	<b>145.8</b> <sup>(f)</sup>
<b>España</b>	<b>93.3</b>	<b>95.3</b>	<b>96.3</b>	<b>97.3</b>	<b>101.0</b>	<b>101.0</b>	<b>102.6</b>	<b>104.7</b>	<b>106.6</b>	<b>104.1</b> <sup>(f)</sup>
<b>Francia</b>	<b>114.6</b>	<b>115.0</b>	<b>114.7</b>	<b>115.3</b>	<b>111.8</b>	<b>110.1</b>	<b>112.0</b>	<b>111.4</b>	<b>110.9</b>	<b>108.5</b> <sup>(f)</sup>
<b>Italia</b>	<b>119.0</b>	<b>119.8</b>	<b>117.5</b>	<b>116.8</b>	<b>110.7</b>	<b>106.7</b>	<b>104.8</b>	<b>102.9</b>	<b>101.1</b>	<b>98.3</b> <sup>(f)</sup>
<b>R. Unido</b>	<b>118.2</b>	<b>117.6</b>	<b>117.8</b>	<b>119.0</b>	<b>121.8</b>	<b>123.5</b>	<b>120.6</b>	<b>119.1</b>	<b>117.1</b>	<b>115.0</b> <sup>(f)</sup>
<b>EE.UU.</b>	<b>160.3</b>	<b>159.8</b>	<b>161.2</b>	<b>158.8</b>	<b>153.5</b>	<b>154.7</b>	<b>157.7</b>	<b>156.7</b>	<b>154.6</b>	<b>149.3</b> <sup>(f)</sup>

Fuente: Eurostat

Saldo presupuestario España-UE.



programas superficiales que apenas afectan a la reforma de las estructuras sociales y productivas. Además, los fondos de cohesión dan a los gobiernos un mayor margen de maniobra en la toma de decisiones, implicando más eficacia y corresponsabilidad.

Aunque en las encuestas sobre estos temas pocos son los que responden proponiendo medidas presupuestarias concretas, es frecuente referirse a la necesidad de estimular las políticas sociales y regionales, e incluso la política industrial. Algunos expertos recuerdan la necesidad de dotar partidas presupuestarias para las políticas exteriores, en particular la política de fronteras, así como ayudas para los países tradicionalmente más vinculados a España. Incluso algunos proponen trasladar a la UE ciertos recursos nacionales con el fin de fortalecer un Euroejército y una Europol más eficientes en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Además, muchos españoles verían con buenos ojos redoblar los esfuerzos destinados a unificar los cuerpos diplomáticos bajo el emblema de UE. Las opiniones expresadas a continuación son una síntesis de las valoraciones realizadas por un grupo de *policy makers* del Ministerio de Economía español y de profesores universitarios y expertos en temas europeos vinculados a empresas y servicios de asesoría:

No existe consenso acerca de la dimensión deseable del presupuesto comunitario. Las respuestas se pueden agrupar en tres perfiles:

a) Euro-escépticos: Hay quienes desconfían de la eficacia y efectividad del presupuesto de la UE, de sus mecanismos de toma de decisiones y del diseño presupuestario. Los incluidos dentro de este perfil proponen que la dimensión del presupuesto se mantenga e incluso se reduzca a niveles cercanos al 0,75% del PIB. Además, no consideran necesaria la introducción de nuevos impuestos, solicitan el fin del cheque británico y piden reducir a la mínima expresión las partidas vinculadas a la PAC. Salvo excepciones, se oponen a la introducción de nuevos impuestos comunitarios, incluso a largo plazo.

b) Continuistas: Un segundo perfil viene determinado por los que ven positivas las políticas comunitarias y consideran que no hay que hacer grandes cambios en el presupuesto (ni en su distribución ni en las prioridades del desarrollo de las políticas comunes).

c) Euro-optimistas: Se puede considerar así a los que creen que los logros de la UE debe ir más lejos, por lo que ven positiva la creación de un nuevo impuesto europeo y no se conforman con el mercado interior y el euro. También defienden la reducción de la

PAC y la supresión del cheque británico. Incluso algunos de ellos consideran factible la cooperación reforzada y la Europa de varias velocidades.

2. Existe consenso sobre la reducción de ayudas a la PAC. España no se vería más perjudicada que la media, al contar con buenos niveles de competitividad en sus principales producciones.

3. Los recursos de la UE dedicados a su administración y funcionamiento suelen percibirse, en gran medida, como una suerte de derroche institucional, aún sin entrar en demasiados detalles sobre la eficacia y distribución de los gastos.

4. Reforma del mecanismo presupuestario de la UE: gran parte de los expertos consultados consideran que debe darse más participación al Parlamento Europeo y menos protagonismo al Consejo. También deberían restringirse el mecanismo de veto y adoptar mayores medidas de transparencia, encaminadas a reducir el denominado déficit democrático de la UE.

## Conclusión

La presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 debería impulsar e incluso liderar una reforma profunda del presupuesto europeo. En la situación actual esa reforma es necesaria por dos razones esenciales. Primera, por contribuir a que las políticas públicas, incluidas las de la UE, se conviertan en verdaderos instrumentos de política económica (no sólo en tiempos de crisis). Segunda, porque sin un presupuesto más amplio la UE no podrá abordar con éxito sus permanentes retos institucionales, de cohesión, de política exterior y de futuras ampliaciones.

Si entra en vigor el Tratado de Lisboa, la presidencia española en 2010 llegará en un momento propicio para

impulsar esa y otras reformas fundamentales. Dejar pasar más tiempo restaría eficacia a las propuestas de reforma presupuestaria, aún cuando éste no se ejecute hasta 2014.

España debería liderar la reforma presupuestaria como un requisito ineludible para dotar a la UE de los necesarios medios de acción para el futuro. Para salir de la encrucijada actual se requieren apuestas decididas y líderes políticos con visión de largo plazo. Jacques Delors encontró el camino para superar la esclerosis europea a mitad de los años 80. Sus propuestas abarcaron diversos frentes, debidamente priorizados. Pero todos ellos estaban articulados en torno a un sistema presupuestario plurianual que, pese a sus defectos, ha dado estabilidad financiera a la UE.

Si España quiere seguir contribuyendo a la construcción europea con la eficacia que lo ha hecho hasta ahora, la presidencia española debería fijar bien sus prioridades en materia de políticas internas y externas, sin olvidar el papel medular que en todas ellas desempeña el presupuesto comunitario. Se trata de un tema complejo y tal vez poco agradecido desde el punto de vista de la opinión pública. Pero es un asunto de capital importancia para el funcionamiento institucional, para la cohesión interna y para el desarrollo de las políticas exteriores de la UE.

## BIBLIOGRAFÍA

Szemler, T., y J. Eriksson (2008): *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), [http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008\\_02.pdf](http://www.sieps.se/publ/rapporter/2008/bilagor%202008/2008_02.pdf).