

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES

RETOS COMPETENCIALES, FINANCIEROS
Y PRESUPUESTARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES
Retos Competenciales, Financieros y Presupuestarios de la Unión Europea

EDITA:
© Academia Europea de Ciencias y Artes

DEPÓSITO LEGAL: M-49.754-2002

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

1. INTRODUCCIÓN
2. LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS ECONÓMICOS BÁSICOS
 - 2.1. *El Papel Económico de la UE*
 - 2.2. *Lo que la UE debería hacer*
 - 2.2.1. Las Competencias que deberían Asignarse a la UE
 - A) Competencias Básicas
 - B) Otras Competencias
 - C) La Asignación de Competencias Redistributivas
 - D) Las Implicaciones de la Movilidad
 - E) Conclusión
 - 2.2.2. Una Valoración de la Actuación de la UE
3. EL PRESUPUESTO DE LA UE
 - 3.1. *Características Básicas*
 - 3.2. *Las Políticas de Gasto de la UE*
 - 3.2.1. Agricultura
 - 3.2.2. Operaciones Estructurales
 - 3.2.3. Otras Políticas de Gasto
 - 3.3. *La Financiación de la UE*
 - 3.3.1. Los Saldos Presupuestarios
 - 3.3.2. Los Saldos Marginales
 - 3.3.3. La Creación de un Impuesto Comunitario
 - 3.4. *La Reforma del Presupuesto Comunitario*
4. CONCLUSIONES

Presentación

Mientras que las políticas monetaria, cambiaria y muchas otras son ya de plena competencia europea, el presupuesto de la Unión tiene un volumen raquítico (poco más del 1% del PIB comunitario), situación que le impide desarrollar algunas funciones (estabilizadoras, redistributivas e incluso asignativas, que son las más justificadas desde el principio de subsidiariedad). Por otro lado, en algunos países, la descentralización de los impuestos y de las políticas de gasto a favor de los gobiernos regionales es muy amplia. Esta descentralización se muestra heterogénea en el ámbito de la Unión, y con frecuencia origina problemas: competencia fiscal, tendencia al déficit, agravios comparativos, etcétera.

LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA DE LA ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES ha creído útil desarrollar alrededor de estas consideraciones el Proyecto «Desafíos financieros y fiscales de la Unión Europea». Este proyecto se estructura en torno a dos subproyectos principales: «*Las finanzas públicas en la Europa de las naciones*» y «*Las finanzas públicas en la Europa de las regiones*».

Se presenta aquí el primero de estos subproyectos, «LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES», dirigido por el profesor Ignacio Zubiri Oria, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco, en el que se estudian los problemas financieros, fiscales y presupuestarios que suscita la coexistencia de quince presupuestos nacionales —hasta veintisiete cuando se amplíe— con un presupuesto de la Unión, en un marco caracterizado por la necesidad de compatibilizar el desarrollo de políticas comunes con el principio de subsidiariedad.

En esta primera investigación se hace un análisis de los objetivos de la Unión Europea, de las ventajas para los participantes y de las reglas generales de funcionamiento institucional de la Unión. La investigación se estructura en cuatro grandes apartados: 1) Reglas de votación y peso de los países en la Unión Europea; 2) Autonomía nacional respecto de las políticas presupuestarias y fiscales; 3) Reforma presupuestaria; 4) Armonización fiscal.

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
DELEGACIÓN ESPAÑOLA

Resumen

Este trabajo analiza la asignación de competencias a la UE en general y la política presupuestaria en particular. El punto de partida es la observación de que la diferencia básica entre la UE y una federación es que, debido a que los ciudadanos de los diferentes países no tienen sentimientos de pertenencia a una realidad social común, el gobierno de la UE no tiene (ni si los ciudadanos de los diferentes países no lo quieren, no debe tener) competencias redistributivas (protección social, bienes meritorios, etc.) que habitualmente ejercen los gobiernos centrales de las federaciones.

En ausencia de objetivos distributivos y transferencias compensatorias, la eficiencia exige que la UE ejerza exclusivamente aquellas competencias que mejoran la situación de todos los países (dan lugar a asignaciones Pareto Superiores). Esto implica que la UE debe vigilar la libertad de circulación de factores y bienes, y la libre competencia. La UE tiene un papel limitado, si alguno, en la provisión de bienes públicos. Debe, no obstante, coordinar determinadas políticas transnacionales y exteriores (por ejemplo, defensa, relaciones comerciales, seguridad interior y política de inmigración) También debe ser responsable de la salvaguarda de los recursos comunes (por ejemplo, la pesca). Sin embargo, no debe tener funciones en materia medioambiental, excepto cuando existan efectos externos entre países. Tampoco debe tener competencias en materia social (normas laborales, cotizaciones sociales, etc.). Finalmente debe coordinar, e incluso armonizar, la fiscalidad sobre el capital.

El diseño eficiente de la UE no exige que se le asigne ninguna función redistributiva. Que se haga, o no, es una decisión política. En todo caso, si se desea avanzar en esta dirección, es necesario fomentar previamente los sentimientos de *europiedad* de los ciudadanos, modificando el diseño institucional de la UE, haciendo más visible el papel de la UE y que la participación de los ciudadanos sea más activa. Algunas medidas para lograr esto serían el diseño de una Constitución Europea, aumentar el papel del Parlamento Europeo, la creación de listas electorales multinacionales, y que la UE comience a realizar algunos gastos redistributivos que afecten de forma directa a todos los ciudadanos (como un seguro de desempleo europeo).

En el marco competencial actual, la *Regulación del Mercado Interior* es una competencia de la UE que está plenamente justificada. La competencia en materia de *Política Monetaria* es más cuestionable porque países diferentes pueden necesitar políticas monetarias distintas. Una forma de paliar este problema de la cesión de la Política Monetaria a la UE sería dotarla de algún instrumento de estabilización automática. Un instrumento razonable sería, nuevamente, crear un seguro europeo de desempleo o, en su defecto, crear un Fondo Europeo de Estabilización que se distribuyera entre regiones o países en función de las desviaciones de la variación tasa de paro de la región/país a la media de las variaciones tasas de paro de la UE. En cuanto a la *Política Fiscal*, es cuestionable que la UE deba coordinar las políticas nacionales porque tiene ganancias de eficiencia dudosas y costes claros (en términos de limitación de las políticas naciona-

les de estabilización y gasto). Lo razonable es que el PEC se relajara y en el medio plazo se revocara, dejando a los gobiernos nacionales determinar su propia política fiscal.

La existencia de una *Redistribución Regional* es una decisión política que no atenta contra la eficiencia y aumenta la solidaridad en la UE. El problema de estas redistribuciones no es su existencia, sino su diseño e implementación: las operaciones estructurales sirven a objetivos muy dispares, se instrumentan a través de fondos muy distintos, contienen situaciones de privilegio inaceptables, utilizan criterios de reparto poco transparentes y han dado lugar a una burocracia muy importante. La forma de eliminar estos problemas sería la creación de un único fondo de solidaridad o, en el caso de que no haya un seguro europeo de desempleo, dos (uno de solidaridad y otro de estabilización) que se distribuyan en base a criterios objetivos y automáticos (la renta per capita el de solidaridad, la variación del desempleo el de estabilización). Además debería eliminarse la cofinanciación y realizarse un control *ex-post* de los resultados y no, como ahora, *ex-ante* de las actividades. La PAC es la política más cuestionable de la UE. Es absurdo que la UE el *gobierno de los gobiernos* europeos que es el adalid de la eficiencia, tenga como función presupuestaria y legislativa básica subvencionar y favorecer una actividad ineficiente a expensas de los bolsillos de los contribuyentes y los consumidores europeos. Lo racional sería que la PAC desapareciera gradualmente y se devolviera a los Estados miembro.

En cuanto a otras intervenciones sectoriales de la UE, la intervención en pesca está justificada (ya que es un recurso agotable de propiedad común) y el resto de las intervenciones están justificadas en tanto sirvan para fomentar la competencia y coordinar redes o acciones transeuropeas (de gas, transporte, standards comunes en tecnologías para telefonía móvil, etc.). Por otro lado, no hay razones para que se incentive la producción cinematográfica europea o la adopción de determinados tipos de energía. Lo mismo es aplicable a otras intervenciones como, por ejemplo, la política medioambiental (en cuestiones que no generan efectos externos entre países) o la cultura. Otras políticas cuestionables son la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria que, en lo esencial, deberían ser políticas nacionales. De igual forma, la UE debe abstenerse de intentar armonizar las normas laborales y, mucho menos, las cotizaciones sociales.

Por otro lado, la UE debería jugar un papel más activo en la armonización de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital y en la coordinación de algunas políticas como la defensa y las relaciones exteriores. También es razonable que sea responsable de la política comercial exterior y de las políticas de inmigración en la UE ya que, debido a la libre circulación interior, lo que haga cada país tienen serios efectos externos sobre el resto de los países. La seguridad interior debería coordinarse y sería conveniente crear servicios de seguridad supranacionales.

Por lo que se refiere a la financiación de la UE, se debería volver a reducir al 10% la parte que se quedan los países por costes de recaudación de los aranceles, eliminar progresivamente el recurso IVA y sustituirlo por el recurso PNB, y eliminar la compensación al Reino Unido. Esto conduciría a un sistema de financiación mediante transferencias esencialmente proporcionales al PNB de cada país. La progresividad de las contribuciones nacionales, si bien puede justificarse bajo ciertas condiciones podría plantearse como un objetivo de largo plazo.

Por otro lado, desde el punto de vista de la eficiencia parece razonable que la UE tenga un impuesto propio. Este impuesto debería, sin embargo subordinarse a que la UE acometiera políticas de gasto que beneficiaran directamente a los ciudadanos. Cumplido este prerequisite, el impuesto ideal sería el IRPF, pero debido a las dificultades de lograr una equidad horizontal entre residentes en países distintos, el IVA sería una alternativa sensata.

1. Introducción

La UE nació en 1957 como un proyecto económico común que, en la aspiración de sus principales impulsores como Monnet y Schumann, debía servir de base a una unión política posterior entre los ciudadanos de Europa. Desde entonces se han producido avances sustantivos y, probablemente, pocos hubieran creído que en el futuro los países renunciarían a muchas competencias nacionales, incluyendo su política monetaria y su moneda nacional, en favor de un gobierno paneuropeo. Con todo, los avances se han producido más en las cuestiones económicas que en las políticas y, en gran medida, la creación entre los ciudadanos de un sentimiento de pertenencia a una realidad social común es una de las asignaturas pendientes de la UE.

En estos momentos la UE se encuentra en una encrucijada. Puede seguir como hasta ahora dando primacía a lo económico sobre lo político y, dentro del ámbito económico, a la eficiencia sobre la equidad. Esta opción es posible pero tiene un precio en términos de identificación de los ciudadanos con la UE. Esta no es una cuestión trivial, porque entre los ciudadanos de la UE hay una indiferencia creciente a hacia las Instituciones Europeas. Esto se ha traducido en que, por ejemplo, en una década el porcentaje de ciudadanos que consideraban que pertenecer a la UE era algo bueno se haya reducido en casi 20 puntos ¹ y en un avance general de lo que se ha dado en llamar el *euroescepticismo*. Estas tendencias, de mantenerse, pueden dar lugar a un retroceso en lo ya logrado y, en última instancia, son una de las razones que justifican la Convención para el futuro de la UE que ha auspiciado la propia UE.

La segunda alternativa es avanzar en el proceso de integración europea acercándola más a los ciudadanos. Esta vía conlleva necesariamente una reforma de las propias Instituciones Europeas y sus mecanismos de funcionamiento y, en el medio plazo, probablemente una asignación a la UE de funciones adicionales relacionadas con la provisión de bienes públicos (defensa, relaciones exteriores), el estado del bienestar e, incluso, la posibilidad de establecer sus propios impuestos. Esta vía, sin embargo, no es sencilla porque, al menos en lo relativo a la asignación de funciones adicionales, puede encontrar una oposición importante por parte de los gobiernos nacionales y, quizá, de los ciudadanos. Por ello, la profundización del papel de la UE como gobierno *central* exige previamente que se tomen medidas para potenciar entre los ciudadanos de la UE una conciencia de pertenencia a una realidad europea por encima, en algunos aspectos, de la realidad nacional.

En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar las políticas que está llevando a cabo la UE y el tipo de reformas que serían necesarias tanto en un contexto mínimo de reformas (cuando sólo se quiere avanzar en la eficiencia) como si se optara por una vía más amplia (expandiendo el papel de la UE). Obviamente la elección entre ambas vías es una cuestión política que no puede resolverse en el ámbito técnico.

La estructura del trabajo es la siguiente. El epígrafe 2 analiza qué funciones económicas han sido asignadas a la UE, cuáles deberían asignarse y qué refor-

¹ Según los datos del eurobarómetro de la UE, a comienzos de los 90 el 72% de los ciudadanos consideraban que pertenecer a la UE era algo bueno, en tanto que en el año 2001 la cifra se había reducido al 54%.

mas serán necesarias tanto en un contexto de eficiencia como cuando se desea una profundización del papel de la UE. La sección 3 se centra en el presupuesto y analiza las principales partidas que lo componen tanto en el lado del ingreso como en el del gasto. Se proponen reformas de los gastos, del sistema de financiación y se estudia la posibilidad de introducir un impuesto propio de la UE. Finalmente en la sección 4 se recopilan las conclusiones más importantes del trabajo.

2. La Unión Europea: aspectos económicos básicos

En esta sección se van a analizar tres cuestiones. Primero, qué funciones económicas se han asignado a la UE. Segundo, cuáles se le deberían asignar según la teoría convencional del Federalismo Fiscal. Tercero qué reformas en la asignación actual de funciones serían necesarias en función de los objetivos que se quieran alcanzar.

2.1. El Papel Económico de la UE

El Cuadro 1 resume las actividades económicas de la UE, indicando también el grado de intensidad con el que está involucrada en cada una de las funciones que realiza.

Cuadro 1.
Competencias de la UE

	AMPLIAS	COMPARTIDAS	REDUCIDAS
I. Áreas Económicas y Sociales			
1. Competencia		X	
2. Cultura			X
3. Política Regional		X	
4. Empleo y Política Social		X	
5. Política Empresarial		X	
6. Igualdad de Oportunidades		X	
7. Política Industrial		X	
8. Sanidad			X
9. Solidaridad/Bienestar			X
10. Consumo		X	
11. Política Monetaria	X		
12. Educación, Formación y Juventud			X
13. Medio Ambiente		X	
14. Mercado Interior	X		
15. Investigación y Tecnología		X	
16. Redes Transeuropeas/Movilidad			X
II. Políticas Sectoriales			
1. Agricultura	X		
2. Pesca	X		
3. Transporte		X	
4. Información y Telecomunicaciones		X	
5. Política Audiovisual			X
6. Energía		X	
III. Relaciones Exteriores			
1. Política Exterior y de Seguridad Común			X
2. Desarrollo		X	
3. Ayuda Humanitaria		X	
4. Política Comercial Común	X		
IV. Justicia y Asuntos Internos			
1. Asilo, Fronteras Exteriores e Inmigración		X	
2. Cooperación Judicial y Policial		X	
3. Drogas		X	

Fuente: Alesina y Wacziarg (1999).

Tal y como se sigue de este Cuadro, la UE tiene asignadas competencias en muchos ámbitos de la vida económica y política de los países miembro. Las competencias más importantes son las siguientes.

- a) *Regulación Mercado Interior*. La UE es una unión entre países cuyo objetivo básico es favorecer la creación de un mercado común donde no se distorsione la competencia y los factores circulen libremente. No es por tanto sorprendente que el papel fundamental de la UE sea el de establecer y controlar ² las *reglas de juego* en la UE para garantizar la creación de un verdadero mercado europeo. En la práctica la regulación del mercado interior se ha convertido en un instrumento que afecta a prácticamente todos los mercados de bienes y servicios (energía, transportes, mercados financieros, etc.) y a gran parte de la actividad pública de los países miembro. En particular, en el caso de la actividad pública, a través de las regulaciones del mercado interior, la UE limita el tipo de medidas fiscales que pueden adoptar los países y las ayudas que pueden conceder a determinados sectores y empresas.
- b) *Política Monetaria*. La UE determina la oferta monetaria y los tipos de interés. Esta competencia no es, sin embargo, exclusiva de la UE ya que algunos países (el Reino Unido, Dinamarca y Suecia ³) no han adoptado la moneda común y, por tanto, sus Bancos Centrales continúan determinando la oferta monetaria y los tipos de interés internos.
- c) *Política Fiscal*. La política Fiscal de los países de la UE se debe ajustar a dos tipos de restricciones. Por un lado, los países que han adoptado la moderna única se han comprometido a respetar unas determinadas reglas de disciplina fiscal recogidas en el denominado el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* ⁴ (PEC). Por otro, la UE establece unas *Orientaciones Generales de Política Económica* (OGPE) que son recomendaciones genéricas de política fiscal dirigidas la objetivo de garantizar la estabilidad de precios, el aumento del crecimiento y el empleo, etc. Para garantizar que los países no llevan a cabo políticas fiscales contrarias a los objetivos de la UE, tal y como se establece en el PEC y en las OGPE, se ha establecido el denominado procedimiento de vigilancia mutua. Mediante este procedimiento, los la UE evalúa anualmente las políticas fiscales de los países miembro ⁵ y, en su caso, recomienda modificaciones en estas políticas. En el caso de los países de la zona euro, la UE puede abrir el denominado procedimiento de déficit excesivo contra aquellos países que incumplan el límite del 3% de déficit que impone el PEC. Este expediente puede dar lugar a sanciones sustantivas de hasta un 0,5% del PIB del país afectado.
- d) *Reducción de la desigualdad entre regiones*. La UE redistribuye renta entre las regiones a través de la denominada Política Regional que tienen dos componentes básicos, los fondos estructurales y el fondo de cohesión. El 70% de los fondos estructurales se asignan a las regiones más pobres ⁶. El resto de estos fondos se asignan a la reconversión de regiones que, no siendo pobres, tienen problemas estructurales ⁷, y a favorecer el empleo de grupos que lo necesitan ⁸ en todas las regiones de la UE. El fondo de cohesión, por su parte, se distribuye entre los países más pobres ⁹.
- e) *Política Agrícola Común* (PAC). Formalmente la PAC es un programa para garantizar la pervivencia del Sector Agrícola y, más en general,

² Esta regulación y control se realiza a través de Tratados, Directivas y, frecuentemente, la actuación de los Tribunales Europeos.

³ El Reino Unido y Dinamarca han establecido una cláusula en el Tratado de Maastrich por la que se excluyen de la participación en la tercera etapa de la Unión Monetaria (aunque pueden cambiar de posición cuando quieran). Suecia, aún sin cláusula explícita, de momento ha decidido también no participar.

⁴ El PEC establece que los países deben tender en el medio plazo al equilibrio o al superávit presupuestario. Si bien el PEC no determina una fecha concreta para alcanzar el equilibrio, inicialmente los países se comprometieron a alcanzarlo para el año 2004, pero ante el estancamiento de sus economías, algunos países como Alemania y Francia quieren retrasar el equilibrio hasta por lo menos el año 2006. En cualquier caso, cualquiera que sea el momento en que se alcance el equilibrio, el PEC establece que, en circunstancias normales, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas de un país no puede exceder el 3% del PIB y el endeudamiento no puede superar el 60% del PIB.

⁵ Los países de la zona euro deben enviar cada año un programa actualizado de estabilidad fiscal hacia los objetivos establecidos en el PEC y las OGPE establecidas por la UE. Los países fuera de la zona euro tienen que enviar un plan de convergencia que será evaluado en función, de entre otras cosas, las OGPE y si garantiza la estabilidad cambiaria con el euro.

⁶ Aquellas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media de la UE.

⁷ Esto incluye, por ejemplo, a las regiones dependientes de la agricultura y la Pesca, las que experimentan un deterioro urbano, un desempleo elevado, etc. La inclusión de regiones dependientes de la agricultura liga parte de estos fondos con la PAC.

⁸ Esto incluye la financiación de medidas que ayuden a los parados de larga duración, a los grupos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo, etc. Esta parte de los fondos está ligada con la protección social a la que se hace referencia más adelante.

⁹ Aquellos cuyo PIB per capita era inferior al 90% de la media de la UE cuando se creó el fondo. Esto incluye a España, Grecia, Portugal e Irlanda.

del mundo rural en la UE. La PAC regula los mercados de productos agrícolas pero, en lo esencial, es un programa de sostenimiento de rentas de los agricultores por la vía de subvenciones de precios y transferencias de renta. De esta forma, en lo esencial la PAC redistribuye rentas en favor de un grupo concreto, los agricultores.

- f) *Otras*. La UE tiene competencias en muchas otras áreas que incluyen relaciones exteriores (algunos elementos de política exterior, comercio exterior, ayuda humanitaria, etc.), medio ambiente, investigación, cultura, salud pública, etc. Dentro de este amplio bloque de competencias, merece la pena resaltar las competencias de la UE en protección social y empleo. La actuación de la UE en estas materias se apoya en las provisiones del Tratado de Amsterdam y en la Carta Social aprobada por todos los países de la UE ¹⁰. Estas normas confieren un amplio campo potencial de actuación a la UE. En la práctica, sin embargo, las competencias ejercidas son muy limitadas y se centran en áreas como, la formación profesional, la inclusión en el mercado de trabajo de los grupos excluidos, las medidas para lograr la igualdad de tratamiento la mujer, etc.

A la hora de valorar la importancia de estas competencias es necesario señalar, en primer lugar, que la mayoría de las competencias de la UE son de carácter regulador. Esto es, la UE establece las reglas de juego, pero dentro de esas reglas los países miembros son quienes determinan las políticas públicas que, en lo esencial, siguen siendo nacionales. La excepción más notable es la Política Monetaria, que es la única competencia significativa que pertenece en exclusiva a la UE. Sin esta exclusividad, la UE juega también un papel importante en la agricultura.

Por otro lado, la UE juega un papel mínimo como proveedor de bienes y servicios. Así, el gasto de la UE apenas supone el 2% de la provisión de bienes y servicios públicos que reciben los ciudadanos de la UE ¹¹. Más aún, este gasto se centra en el sostenimiento de las rentas agrícolas y de la redistribución regional, que, excluidos los gastos de administración, absorben casi el 90% del presupuesto comunitario.

Finalmente, en la mayoría de los casos, tanto cuando se trata de regulaciones como cuando se trata de gastos, la UE no se relaciona directivamente con los ciudadanos sino con sus gobiernos que son quienes, en última instancia, trasladan la actuación de la UE a los ciudadanos. Esto se traduce en que el nexo que perciben los ciudadanos entre la actuación económica de la UE y su propio bienestar individual es muy débil porque, en lo esencial, la UE es simplemente un gobierno con competencias sobre otros gobiernos.

2.2. Lo que la UE debería hacer

Las competencias económicas que se han asignado a la UE son mínimas si se las compara con las del gobierno central de cualquier país federal o confederal, o con las que la Teoría del Federalismo Fiscal sugiere que se deberían asignar a un gobierno central. Ciertamente, y la distribución de competencias varía entre federaciones, pero en todos los casos el gobierno central se ocupa de funciones como la defensa, relaciones exteriores, partes sustanciales de la cobertura social (pensiones, desempleo, etc.) y del Estado del Bienestar, etc. En el ám-

¹⁰ Aunque la Carta Social fue aprobada en 1989 el Reino Unido no la ratificó hasta 1998.

¹¹ Esto significa que el gasto de la UE como porcentaje del gasto público total (de todas las administraciones europeas, nacionales o regionales) es poco más del 2%.

bito presupuestario esto se traduce en que, por ejemplo, incluso en federaciones como los EE.UU. y Canadá o en confederaciones como Suiza, el gasto del gobierno central supere el 50% total. Frente a esto, el espectro de competencias asignadas al *gobierno central* de la UE es muy limitado y, como ya se ha señalado, su gasto apenas supone un 2% del total del Sector Público de la UE. Estas diferencias tan sustanciales con las federaciones sugieren que, o bien la UE está mal diseñada o que, de forma más plausible, los objetivos globales de la UE o sus características económicas, institucionales y políticas son radicalmente diferentes a las de las federaciones.

2.2.1. Las Competencias que deberían Asignarse a la UE

Para analizar lo que la UE debería hacer, el punto de partida natural es revisar qué dice la teoría convencional del Federalismo Fiscal acerca de las funciones que debería asumir la UE.

A) Competencias Básicas

La UE es un grupo de países con preferencias heterogéneas en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos, lo que se refleja en niveles y estructuras del gasto público diferentes y en arreglos institucionales y sociales (regulaciones del mercado de trabajo, medioambientales, etc.) muy distintos. Estos países han creado una zona de libre circulación de personas, factores y bienes a la que se han adherido voluntariamente. Como la adhesión ha sido voluntaria, es de suponer que todos ellos consideran que el bienestar de sus residentes aumenta por pertenecer a una zona de libre comercio¹². Consecuentemente, como así ocurre en la práctica, la primera función que debe tener asignada el gobierno de la UE es garantizar el libre comercio dentro de la UE. Además, en la medida que la UE es un área de libre comercio, la UE debe ser responsable de las relaciones comerciales exteriores.

B) Otras Competencias

Sobre esta base de competencias mínimas, ¿Se debe ir más lejos en la asignación de competencias a la UE que el papel de garante de la libertad de circulación y del libre mercado? La respuesta depende de cómo sean las preferencias de los individuos que es, en última instancia el criterio para determinar cuando es deseable centralizar una competencia. Si, como ocurre en la práctica, no existen sentimientos de solidaridad entre los países¹³ y las transferencias compensatorias están excluidas¹⁴, las únicas competencias adicionales a la regulación de mercado que, en principio, se deben transferir a la UE son aquellas que conducen a asignaciones Pareto Superiores. Esto es, aquellas que sean en beneficio de todos los países y, por tanto, aumentan la eficiencia.

En este contexto, si ignoramos inicialmente las implicaciones de la movilidad de los factores productivos y los posibles comportamientos estratégicos de los países, la teoría convencional del Federalismo Fiscal establece que el gobierno central de la UE debería asumir, por razones de eficiencia, todas aquellas funciones en las que la diversidad de preferencias entre los países no sea demasiado grande y que, al centralizarlas, se produzca una reducción sustantiva en los costes de provisión o una internalización significativa de efectos extremos¹⁵. De esta forma, las ganancias de eficiencia compensarían las pérdidas de bienestar nacional debidas a la uniformidad. Obviamente, determinar si una

¹² Como señalan Boldrin y Canova (2001) el que los países se adhieran voluntariamente a la UE pone de manifiesto que las operaciones estructurales no son necesarias para *compensar* a los países miembro más pobres por sus pérdidas por el libre comercio.

¹³ Esto significa que los residentes en cada país se preocupan del bienestar de sus conciudadanos, pero no se preocupan del de los que residen en otros países.

¹⁴ Esto es, se impide que un cuando una medida beneficia a unos países y perjudica a otros, los beneficiarios compensen a los perjudicados para que la medida se adopte. En la práctica esto es imposible por diversas razones tales como, por ejemplo, que los beneficios y costes son difíciles (si no imposibles) de cuantificar, que las transferencias pueden exigir que los pobres compensen a los ricos, etc.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Alesina *et al.* (2001b).

actividad conlleva efectos externos sustantivos y hay diferencias pequeñas en las preferencias entre países es un ejercicio que conlleva un elevado grado de subjetividad. No obstante esto, en base a este tipo de razonamientos hay quien propone la centralización en la UE de políticas que, en principio son susceptibles de generar efectos externos sustantivos, tales como Defensa, Seguridad Interna y Medio Ambiente ¹⁶.

Este tipo de afirmaciones son, cuando menos bastante cuestionables. En primer lugar, en aquellos casos como, por ejemplo, la Defensa en los que hay reducciones de costes con la provisión centralizada (porque se trata de bienes públicos puros o porque se producen con rendimientos crecientes a escala) es necesario tener en cuenta que los residentes en algunos países pueden preferir una provisión descentralizada, incluso si es más cara y cumple las mismas funciones básicas que la centralizada, simplemente porque la provisión nacional (un ejército nacional en vez de un ejército europeo, por ejemplo) reafirma su diferenciación con el resto ¹⁷. Cuando esto es así, la eficiencia exige que la provisión de los bienes siga siendo descentralizada porque, como ya se ha señalado, al final lo que determina que una asignación sea más eficiente es si aumenta el bienestar de los individuos.

En la actualidad es bastante claro que muchos países de la UE prefieren que la provisión de muchos bienes siga descentralizada, cualquiera que sea el ahorro derivado de una centralización. Esto es simplemente consecuencia de que los ciudadanos de los diferentes países no se sienten parte de una unidad política y social común ¹⁸, lo que impide no sólo la provisión de centralizada de determinados bienes públicos puros sino también la centralización de cualquier política redistributiva a nivel de los individuos. Esta ausencia de voluntad de provisión conjunta y de redistribución entre países es, probablemente, el elemento fundamental que explica las diferencias entre lo que hacen las federaciones y lo que hace el gobierno de la UE. O, por ponerlo de otra forma, en la UE, a diferencia de lo que ocurre en las federaciones, no hay una función de bienestar social común a todos los países de la UE porque la mayoría de ellos consideran que no hay ningún trade-off aceptable entre el bienestar de sus ciudadanos y el de los restantes países de la UE. Esto seguirá siendo así en el futuro, a no ser que se consiga que los ciudadanos de la UE se identifiquen más con la Instituciones de la UE. Para ello es necesario pasar de una UE de las naciones a una UE de los ciudadanos en la que, por ejemplo, exista una Constitución Europea, el Parlamento tenga una papel sustantivo en el diseño de las políticas de la UE, las listas electorales sean multinacionales, etc.

El argumento para centralizar algunas políticas que producen efectos externos es también dudoso porque las diferencias de preferencias entre países pueden ser sustantivas. El caso del medio ambiente es el más obvio. Por ejemplo, si los residentes de un país no quieren gastarse el dinero en preservar un bosque o mantener limpio el aire o un río (que pasa sólo por el país en cuestión), no habrá ninguna ganancia de eficiencia —ni para el país ni global ¹⁹— en imponerles una norma medioambiental sobre estas cuestiones.

Como mucho se podrá hablar de ganancias globales (para el conjunto de los países) de internalización de efectos externos en casos en los que los efectos del deterioro del medio ambiente en un país se trasladen a otro país. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si un país permitiera vertidos contaminantes a sus aguas. En estos casos, podrían producirse situaciones en los que la traslación de la regulación a la UE condujera a asignaciones más eficientes. De igual forma, existen razones de eficiencia para centralizar algunas políticas que afectan a re-

¹⁶ Véase, por ejemplo, Tabellini (2002) y Alesina *et al.* (2001a).

¹⁷ Esto significa que la provisión nacional es un argumento de su función de utilidad y que pasar a una provisión por parte de la UE disminuye su utilidad.

¹⁸ Por ejemplo, según los datos del eurobarómetro de abril del 2002, el 44% de los ciudadanos de la UE no tienen ningún sentimiento de identidad europea y otro 44% adicional se siente más identificado con su nación que con Europa. Sólo el 3% de los ciudadanos se siente fundamentalmente europeo. En seis países la carencia de cualquier identidad con Europa alcanza a por lo menos el 50% de los ciudadanos y en el caso más extremo, el Reino Unido, la cifra supera el 70%.

¹⁹ Se puede argumentar que a los residentes en A les preocupa en medio ambiente de B. Sin embargo justificar que una política en estos términos es como justificar que los residentes de un país tienen que, por ejemplo, cambiar de religión porque eso les causaría un gran bienestar a los de B.

cursos que se han convertido en comunes tales como, por ejemplo, las políticas pesqueras. La pesca es un recurso común y la ausencia de regulaciones comunes puede conducir a la desaparición del recurso.

Otro ámbito donde la asignación de algunas competencias a la UE podría producir ganancias de eficiencia es en la coordinación o impulso de ciertas políticas donde los intereses son comunes o en las que, debido a problemas de información, la cooperación transnacional es reducida. Un ejemplo del primer tipo de coordinación serían las intervenciones exteriores que impliquen a varios, o todos, los países ²⁰. En el segundo caso estaría el fomento de la investigación por parte de equipos transnacionales.

C) La Asignación de Competencias Redistributivas

En las federaciones muchas veces se argumenta que muchas de las políticas redistributivas (bien mediante las transferencias monetarias o la provisión de bienes meritorios) y la cobertura social deben centralizarse, por lo menos hasta cierto grado. Por ello, en casi todos los países federales competencias como las pensiones y el seguro de desempleo son exclusivas del gobierno central. Otras competencias como la Educación o la Sanidad o bien son provistas por el gobierno central o, si están descentralizadas, el gobierno central está involucrado (por ejemplo, mediante la realización de transferencias condicionales igualatorias) en la provisión del bien. Habitualmente, la centralización de la cobertura social y la redistribución se justifica por dos tipos de razones. Primero, por razones de equidad, ya que la centralización garantiza la uniformidad de las prestaciones y, por extensión, que todos los residentes del país tengan niveles similares de protección. Segundo, por razones de viabilidad ya que, según se argumenta, si los niveles de redistribución difieren entre regiones quien trate de dar una protección más alta atraerá a los residentes de renta baja de las restantes regiones y esto hará que el coste de dar una protección más elevada sea insostenible. Obviamente, en el caso de la UE ambos tipos de argumentos son inaplicables. El primero porque se basa en que los ciudadanos de cualquier región del área federal tienen sentimientos de solidaridad con los residentes en otras regiones. Como ya se ha señalado esto no ocurre en la UE y la mayoría de los residentes en un país no ven ningún problema en que los residentes en otros países tengan una cobertura social menor. El segundo tampoco es aplicable por varias razones. Primero porque no está claro que, siquiera, el argumento sea cierto. Simplemente puede que los individuos de renta baja se muevan entre regiones cuando se trata de programas de transferencias monetarias a quienes carecen de recursos (rentas mínimas garantizadas), pero, excepto en casos extremos, es dudoso que los hagan por diferencias en la Sanidad o la Educación ²¹. Segundo, porque incluso si el argumento fuera cierto, en la UE debido entre otras cosas a las diferencias culturales e idiomáticas, la movilidad de las personas entre países no es muy baja, sino esencialmente nula. Finalmente, incluso si la movilidad fuera grande, los países de la UE pueden, y de hecho lo hacen, restringir el acceso de los no residentes a sus servicios públicos nacionales (de sostenimiento de rentas, sanidad, etc.).

En principio, por tanto, la UE puede funcionar eficientemente sin que se le asigne ninguna competencia redistributiva y que se haga o no es, en última instancia, una cuestión política. Con todo, a la hora de analizar si la UE debe, o no, establecer algún tipo de política redistributiva es necesario tomar en cuenta que el propio Tratado de la Unión establece, eso sí en términos genéricos, que uno de los objetivos de la UE es garantizar «un elevado nivel de empleo y protección social, el aumento de los niveles y la calidad de vida, y la cohesión eco-

²⁰ No obstante, en la práctica esta función la cumple muchas veces la ONU o la OTAN con lo que el papel que le puede quedar a la UE es pequeño.

²¹ Un caso extremo sería cuando, por ejemplo, en un país la sanidad es gratuita y en otro no. En la UE, sin embargo, las diferencias entre países no son tan grandes.

²² Artículo 2 del Tratado de la Unión.

nómica y social y la solidaridad entre los Estado miembro ²². Este objetivo tiene su instrumentación presupuestaria básica a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión ²³. Estos fondos, sin embargo, tienen una cuantía reducida y no redistribuyen renta hacia los individuos de renta baja, sino hacia las regiones de renta baja. Obviamente la UE no puede establecer ningún programa redistributivo entre individuos de amplio alcance. Sin embargo, si políticamente se desea comenzar a superar la distancia entre la Instituciones de la UE y los ciudadanos y, además, empezar a estimular sentimientos de comunidad entre los ciudadanos de diferentes países, un primer paso podría ser establecer una política redistributiva a nivel individual. Dado que el desempleo sigue siendo uno de los problemas más importantes en la UE, este tipo de política inicial podría ser que la UE estableciera un subsidio europeo de desempleo que, además, estuviera ligado a las políticas activas de empleo ²⁴.

Un esquema redistributivo basado en el desempleo jugaría además un papel importante como estabilizador automático. Los países de la UE han renunciado a la política monetaria y cambiaria. Esto implica que la determinación de los tipos de interés, la masa monetaria y los tipos de cambio se hacen de forma uniforme para todos los países de la UE y que cuando un país sufre un shock asimétrico, no sólo carece de los instrumentos de política monetaria y cambiaria necesarios para corregirlo, sino que puede encontrarse con una política monetaria y cambiaria contraria a sus intereses. En este contexto, un seguro europeo de desempleo implicaría que cuando un país sufre un shock unilateral que se traduzca en desempleo, recibiría automáticamente una transferencia adicional de renta, que serviría para contrarrestar los efectos del shock. Las prestaciones adicionales del seguro de desempleo suavizarían los efectos del shock, y en la medida en que el seguro se diseñe adecuadamente, en el medio plazo ayudaría a reducir el desempleo. Más aún, el sistema de desempleo permitiría una estabilización más precisa que otros esquemas, como por ejemplo un sistema de transferencias discrecionales, ya que el efecto estabilizador se centraría exclusivamente en aquellas áreas —ya sean regiones o incluso municipios— donde se ha producido el aumento del desempleo como consecuencia del deterioro de la situación económica.

La importancia de un seguro de desempleo como estabilizador de renta adquiere una relevancia especial en un diseño de la UE como el actual, en el que no se ha asignado a la UE ningún otro instrumento de estabilización y los países ven limitada su capacidad estabilizadora como resultado de las restricciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

D) Las Implicaciones de la movilidad

Una cuestión diferente es la necesidad de centralizar o, al menos coordinar, aquellas políticas que pueden dar lugar a movimientos ineficientes del capital que, a diferencia del trabajo, es un factor que tiene una movilidad sustancial tanto dentro de la UE como entre la UE y terceros países. El caso más evidente es el de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital. A pesar de ciertos avances recientes ²⁵, más cosméticos que efectivos, la realidad es que en la fiscalidad sobre el capital, tanto en lo relativo al Impuesto de Sociedades como a la fiscalidad de los rendimientos del ahorro ²⁶, sigue existiendo una competencia fiscal entre los países de la UE para atraer las empresas y el ahorro de los no residentes. Esta competencia produce una reducción de los ingresos en todos los países que, en muchas circunstancias, acaba conduciendo a niveles ineficientemente bajos de gasto en todos los países ²⁷. Esta reducción de ingresos es especialmen-

²³ Véase la sección 3.2.3.

²⁴ Este subsidio debería sustituir una parte de los subsidios nacionales, tener una duración limitada (por ejemplo seis meses) y, finalizado el período de disfrute, se transformaría en una subvención al empleo y, al menos en el caso de parados de larga duración, se pagaría temporalmente a quien contratara al trabajador [para detalles adicionales, véase Gallastegui y Zubiri (2000)].

²⁵ En 1997 los países de la UE aprobaron establecer un paquete fiscal para combatir la competencia fiscal perniciosa que, entre otras cosas, incluye la adopción de una Directiva para que los intereses cobrados por no residentes tributen en el país de residencia del ahorrador y un Código de Conducta (no vinculante) por el que los países se comprometen a eliminar las medidas en el Impuesto de Sociedades que son más distorsionarias. Estas medidas deben entrar en vigor a finales del 2002.

²⁶ Esto incluye la fiscalidad de intereses, dividendos y plusvalías.

²⁷ A pesar de esto, existe competencia fiscal porque un país puede ganar en el corto y medio plazo al reducir los impuestos. En el largo plazo (cuando todos los países hayan reducido sus impuestos) sus ventajas fiscales no servirán para atraer capital de los no residentes y perderá la recaudación (que tendría de no haber reducido los impuestos). Si un gobierno se guía por consideraciones de corto y medio plazo sólo se fijará en las ganancias y entablará la competencia fiscal.

te preocupante a la vista de que en el futuro las necesidades de gasto de muchos países van a aumentar sustantivamente debido al envejecimiento de la población. Más aún, la ausencia de coordinación en la fiscalidad supone costes sustanciales para las empresas que operan en más de un país de la UE. Por ello es deseable una coordinación de los impuestos sobre el capital que, en el caso del Impuesto de Sociedades, idealmente consistiría en la aplicación de normas idénticas en la UE. Este Impuesto de Sociedades Europeo ²⁸ podría incluso servir como base para un recurso propio de la UE. Incluso sin llegar a esta armonización tan amplia sería deseable, por lo menos, establecer unos tipos mínimos en el impuesto de Sociedades. En el caso de los rendimientos del ahorro la mejor solución sería una retención uniforme en el origen (a intereses, dividendos y plusvalías) o, en su defecto, un amplio intercambio de información entre países ²⁹.

La competencia fiscal para atraer empresas se produce no sólo en el Impuesto de Sociedades sino también con otras políticas públicas. Una de las que ha sido objeto de mayores controversias es la regulación de las relaciones laborales. El problema es que si algunos países optan por reducir la protección a los trabajadores para así atraer empresas (*dumping social*), los demás pueden verse obligados a actuar de la misma forma lo que, en última instancia, puede llevar a una reducción general de la protección a los trabajadores en la UE. En principio el *dumping social* se puede realizar por dos vías. Primero, mediante reducciones en las cotizaciones sociales. Segundo mediante flexibilización de las normas laborales (condiciones de despido, de cobro de prestaciones de desempleo, esquemas de negociación salarial, normas seguridad laboral, etc.). La relevancia en la práctica del *dumping social* es, al menos hasta el momento como poco dudosa ³⁰, por lo que no parece necesario armonizar ni las cotizaciones sociales ³¹ ni las normas laborales en la UE ³².

E) Conclusión

El análisis anterior sugiere tres conclusiones básicas:

- a) La principal diferencia entre la UE y los gobiernos de los países federales es que entre los ciudadanos de la UE no existen sentimientos demasiado fuertes de pertenencia a una realidad común. Como resultado, no hay sentimientos de solidaridad amplios entre los residentes en diferentes países de la UE y el gobierno de la UE no tiene (ni si los ciudadanos de los diferentes países no lo quieren, no debe tener) competencias redistributivas (incluyendo la provisión o financiación de la protección social y los bienes meritorios) que habitualmente ejercen los gobiernos centrales de las federaciones. Esta situación sólo puede cambiar si modifica el diseño institucional de la UE haciendo más visible el papel de la UE y que la participación de los ciudadanos sea más activa.
- b) En ausencia de objetivos distributivos y de transferencias compensatorias ³³, la eficiencia exige que la UE asuma aquellas competencias dan lugar a asignaciones Pareto Superiores. Esto implica que la UE debe vigilar la libertad de circulación de factores y bienes, y la libre competencia. La UE tiene un papel limitado, si alguno, en la provisión de bienes públicos. No obstante, debe coordinar determinadas políticas transnacionales y exteriores. La defensa, las relaciones comerciales, la seguridad interior y la política de inmigración son algunos ejemplos. También debe ser responsable de la salvaguarda de los recursos

²⁸ Este impuesto conllevaría la consolidación de los resultados de una empresa en todos los países de la UE en lo que actúe. Para detalles adicionales, véase Zubiri (2002a).

²⁹ Véase Zubiri (2002a).

³⁰ Ciertamente muchos países han *flexibilizado* sus mercados de trabajo (lo que generalmente significa facilitado el despido), reformado la protección al desempleo o reducido las cotizaciones sociales. Sin embargo es probable que estas medidas se deban no tanto al deseo explícito de atraer empresas como a la creencia (más o menos acertada) de que estas medidas fomentaban el crecimiento y el empleo interior.

³¹ En el caso de las cotizaciones no está siquiera claro que tengan efectos en la competitividad de las empresas ya que mucha de la evidencia sugiere que las cotizaciones son soportadas por los trabajadores vía salarios más bajos. Más aún las diferencias en cotizaciones responden a diferencias en los niveles y modelos de protección social (por ejemplo, pensiones basadas en reparto, capitalización, mixto), lo que hace innecesario e, incluso, imposible cualquier tipo de armonización (para detalles adicionales véase Zubiri (2002).

³² De hecho en la UE ya existen ciertos principios mínimos aplicables a todos los trabajadores de la UE que están recogidos en la Carta Social Europea (aprobada en 1989 y revisada en 1996) y en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en el año 2000.

³³ Esto elimina las asignaciones *potencialmente* Pareto Superiores. Esto es, aquellas en las que algunos ganan y otros pierden pero el beneficio de los primeros supera a la pérdida de los segundos.

comunes como, por ejemplo, la pesca. Sin embargo, no debe tener funciones en materia medioambiental, excepto cuando existen efectos externos entre países. De igual forma, desde la perspectiva de la eficiencia, no debe tener competencias en materia social (normas laborales, cotizaciones sociales, etc). Finalmente debe coordinar e incluso armonizar la fiscalidad que afecta al capital ya que este factor es extremadamente móvil.

- c) El diseño eficiente de la UE no exige que se le asigne ninguna función redistributiva. Que se haga, o no, es por tanto una decisión política. Sin embargo una política redistributiva como, por ejemplo, un seguro europeo de desempleo (complementario a los nacionales) permitiría una identificación mayor de los ciudadanos con las Instituciones de la UE, podría comenzar un sentimiento de pertenencia a una realidad social común y serviría como estabilizador automático (una vez que los países han renunciado a la política monetaria y autorestringido vía PEC su autonomía en materia de Política Fiscal).

2.2.2. Una Valoración de la Actuación de la UE

Desde un punto de vista estrictamente económico, excepto por la ausencia de estabilizadores automáticos ³⁴, no existe ninguna razón para que la UE asuma competencias redistributivas y, que lo haga o no, es una cuestión estrictamente política. Como además no es posible realizar transferencias compensatorias, el criterio básico para analizar la asignación actual de competencias es la eficiencia, entendida como Pareto Superioridad.

Si con este criterio se analizan las competencias de la UE descritas en la sección 2.1., es claro que la UE, por un lado, debe avanzar en lagunas competencias en tanto que, por otro, está ejercitando competencias, algunas con una trascendencia presupuestaria muy importante, que carecen de justificación. De forma más precisa, es claro que la UE debe realizar, como así hace, la *Regulación del Mercado Interior* y, por tanto, establecer normas para evitar situaciones de monopolio, ayudas de estado, restricciones a la competencia, etc.

La competencia en materia de *Política Monetaria* es más cuestionable. Que todos los países tengan la misma política monetaria (incluyendo la misma moneda), reduce los costes de transacción y puede aumentar la estabilidad de precios. Frente a esto, no está claro que la UE sea un área monetaria óptima ya que los países experimentan shocks asimétricos ³⁵ y tienen ciclos asincrónicos que pueden requerir políticas monetarias distintas. Por ello pueden reaccionar de forma distinta ante una política monetaria común. A la vista de esto no es extraño que tres países (Reino Unido, Dinamarca y Suecia) hayan optado por mantenerse al margen de la moneda única y, por extensión de la política monetaria común. En todo caso, parte de los posibles efectos adversos de una política monetaria común podían haberse paliado dotando a la UE de instrumentos de estabilización —esto es, instrumentos que transfirieran recursos a aquellos países o regiones que estén experimentando descensos relativos (a los restantes países o regiones) de renta. Esto, sin embargo, no ha sido así y, a diferencia de todos los gobiernos centrales de todas las *uniones monetarias* (países) del mundo, la UE carece de instrumentos de estabilización. Una forma de remediar parcialmente este problema sería establecer, como se ha sugerido antes, un seguro europeo de desempleo ³⁶ ya que cuando una región experimentara un

³⁴ La necesidad de estabilizadores automáticos se deriva no de un diseño óptimo de la UE (una situación de First Best) sino de que los países han optado por renunciar a la política monetaria y restringir su política fiscal (para detalles adicionales, véase Gallastegui y Zubiri (2000).

³⁵ Existe una amplia literatura que sugiere que en la UE los shocks son asimétricos [véase, por ejemplo, Bayoumi y Eichengreen (1993)].

³⁶ Este seguro ha sido propuesto en, por ejemplo, Van der Ploeg (1991) y Gallastegui y Zubiri (2000).

descenso de su nivel de actividad económica automáticamente recibiría recursos adicionales para compensar este descenso. En su defecto, en el espíritu de los Fondos Estructurales que existen actualmente, se podría crear un Fondo Europeo de Estabilización que se distribuyera entre regiones o países en función de las desviaciones de la tasa de paro de la región/país a la media de las tasas de paro de la UE ³⁷.

En cuanto a la *Política Fiscal*, es dudoso que la UE deba coordinar las políticas nacionales. En particular, el PEC con sus limitaciones al déficit y endeudamiento tiene una justificación económica endeble. Los límites que establece el PEC suelen apoyarse en tres tipos de argumentos. Primero, la afirmación de que sólo la austeridad presupuestaria permite el crecimiento de los países. Segundo, que la existencia de países con déficit y endeudamientos elevados crea efectos externos a los demás países en la forma de tipos de interés más elevados (si se endeuda en el interior de la UE) o de un tipo de cambio más bajo (si se endeuda en el exterior). Tercero, que si un país acumula un endeudamiento suficientemente grande como para poner su solvencia en riesgo, el BCE se vería forzado a ayudarlo financieramente porque, en otro caso, se podría desatar una crisis generalizada del sistema financiero que afectara al conjunto de los países. Si esta situación fuera real, los países tendrían incentivos para mantener déficit elevados y endeudarse en exceso porque de esta forma, en el largo plazo, obtendrían recursos adicionales de la UE por la vía de las ayudas del BCE.

Ninguno de estos argumentos es, sin embargo, demasiado convincente ³⁸. La afirmación de que la austeridad presupuestaria es el único camino al crecimiento es insostenible, al menos como afirmación universal y atemporal. De hecho, la teoría y mucha de la evidencia empírica disponible ponen de manifiesto que las expansiones fiscales son efectivas a la hora de aumentar la actividad económica, al menos en un momento de recesión ³⁹ y, dado esto, es absurdo que los países renuncien al único instrumento de estabilización que tienen (una vez han renunciado a la política monetaria) en aras a un equilibrio presupuestario de ventajas dudosas. Así, pocos argumentarían que lo razonable en una recesión es, por ejemplo, reducir empleos públicos o el gasto en sanidad en aras a un saludable equilibrio presupuestario. En realidad, si miramos a los últimos veinte años, la mayoría de los países de la UE han estado en déficit incluso superiores al límite del 3% establecido en el PEC durante la mayor parte del tiempo. ¿Significa esto para los defensores del principio de equilibrio presupuestario que si los países hubieran limitado sus déficit y su endeudamiento Europa sería ahora un vergel de riqueza, prosperidad y empleo? La respuesta es, obviamente, no.

En todo caso, conviene recordar que el déficit se puede justificar no sólo por razones de estabilización, sino también por razones de eficiencia (minimizar la distorsión que causan los impuestos al distribuirlos en el tiempo), de equidad (hacer pagar a las generaciones futuras determinados gastos como las infraestructuras que también les van a beneficiar) o, simplemente, como instrumento de redistribución intertemporal del consumo de prestaciones públicas (los ciudadanos pueden preferir consumir hoy más prestaciones públicas a costa de financiarlas con endeudamiento). Simplemente, los ciudadanos pueden preferir consumir hoy más prestaciones públicas a costa de financiarlas con endeudamiento. Esto quizá pueda tener un coste en términos de renta futura (vía reducción de la producción por el *crowding out* o por los pagos de intereses a no residentes). Pero este coste, que ni siquiera está claro que produzca, es similar a los intereses que paga una persona cuando pide un crédito para

³⁷ Italianer, A. y Vanheukelen, M. (1993) han propuesto un esquema de este tipo.

³⁸ Para un análisis detallado del PEC, véase Zubiri (2002b).

³⁹ Ciertamente, la política fiscal puede actuar con retardos, o al menos con más retardos que la política monetaria, y dependiendo de la naturaleza de la recesión necesitar de una instrumentación distinta (expansión general de gastos, expansión selectiva de gastos, reducción de impuestos, etc.). Más aún, puede que en determinadas circunstancias (determinados *shocks* de oferta, por ejemplo) su efectividad sea menor. Con todo, la teoría sugiere que la política fiscal puede ser un instrumento efectivo para estimular la economía en las recesiones. Con todo, la teoría sugiere que en muchos casos las políticas expansivas son efectivas.

adelantar su consumo del futuro al presente, no significa que el bienestar individual o social disminuya.

Obviamente, esto no significa que un gobierno pueda o deba estar permanentemente en déficit. El Sector Público, como cualquier otro agente económico, debe llevar una política financiera ortodoxa y no endeudarse por encima de su capacidad de ingreso en el largo plazo. Con todo, al igual que ocurre con otros agentes como los individuos o las empresas, la ortodoxia financiera no excluye endeudamientos sustanciales durante amplios períodos de tiempo.

En suma, por tanto, la justificación del PEC en base a la supuesta bondad del equilibrio presupuestario es, como poco, cuestionable. El segundo argumento para justificar el PEC, la relevancia de los posibles aumentos del tipo de interés y de la depreciación de la moneda común, también es dudoso porque la mayoría de los países, de hecho probablemente todos menos Alemania, carecen de capacidad para, con su endeudamiento, afectar de forma significativa al tipo de interés o al tipo de cambio y porque el tipo de interés es simplemente un precio y como tal que se eleve no genera ningún efecto externo ni, necesariamente, ineficiencias. Finalmente, en cuanto a los efectos de la insolvencia de un gobierno excesivamente endeudado lo primero que hay que señalar es que la quiebra es una posibilidad remota para un gobierno de una economía avanzada y democrática. Además el mercado tiene mecanismos para corregir las tendencias el endeudamiento excesivo. La elevación de las primas de riesgo, el racionamiento del crédito o incluso el coste político de los aumentos de impuestos necesarios para financiar endeudamientos crecientes, son algunos de estos mecanismos.

Por otro lado, en el improbable evento de que un gobierno fuera insolvente, se podrían limitar considerablemente sus efectos sobre los demás países a través del sistema financiero, estableciendo mecanismos sencillos como, por ejemplo, límites a los riesgos que asumen las Instituciones financieras en Deuda pública de un sólo país, o que el BCE actuara como prestamista de los Bancos con riesgos excesivos pero sin condonar la Deuda del gobierno deudor.

Todo lo anterior sugiere que los riesgos para los demás países de que un gobierno se endeude en exceso son limitados y que, en muchos casos, el endeudamiento excesivo puede ser corregido por el propio mercado. Frente a estas dudosas ganancias de limitar el déficit y el endeudamiento, sus costes son claros. En primer lugar, limita la posibilidad de que los gobiernos nacionales realicen políticas de estabilización en un momento en el que ya no pueden utilizar para este fin la política monetaria. Segundo, como ya se ha señalado, limita las posibilidades de gasto de aquellos gobiernos que por razones de eficiencia, equidad o redistribución intertemporal del consumo de bienes públicos desean gastar más. Por ello, lo razonable es que el PEC se revocara y se dejara a los gobiernos nacionales determinar su propia política fiscal.

La *Redistribución Regional* es una de las funciones presupuestariamente más importantes de la UE. Que la UE decida llevar a cabo una redistribución regional es una decisión política que no atenta contra la eficiencia y, en principio, aumenta la solidaridad en la UE. El problema de estas redistribuciones no es, por tanto, su existencia sino su diseño e implementación. Como se argumenta en la sección 3.4, el sistema actual debería modificarse dotándolo de automatismo y transparencia y relajando los requisitos de condicionalidad.

La PAC es con mucho la política más cuestionable de la UE. Es absurdo que la UE el gobierno de los gobiernos europeos que es el adalid de la eficiencia tenga como función presupuestaria y legislativa básica subvencionar y favorecer una

actividad ineficiente a expensas de los bolsillos de los contribuyentes y los consumidores europeos ⁴⁰. Lo racional sería que la PAC desapareciera gradualmente y se devolviera a los Estados miembro. Pero, como muestran las perspectivas financieras 2000-2006 la UE no está demasiado de acuerdo con esto, al menos en el medio plazo.

En cuanto a otras *intervenciones sectoriales* de la UE, la intervención en pesca está justificada (ya que es un recurso agotable de propiedad común) y el resto de las intervenciones están justificadas en tanto sirvan para fomentar la competencia y coordinar redes o acciones transeuropeas (de gas, transporte, standards comunes en tecnologías para telefonía móvil, etc.). Más allá de esto la UE debería abstenerse de intervenir. Así, por ejemplo, no hay razones para que incentive la producción cinematográfica europea o la adopción de determinados tipos de energía. Lo mismo es aplicable a otras intervenciones como, por ejemplo, la política medioambiental o la cultura. En el caso de la política medioambiental la UE debería, por ejemplo, abstenerse de cualquier intervención en actividades que no generan efectos externos. En particular, no debería intervenir en cuestiones que afectan exclusivamente a los residentes en cada país y que, por tanto carecen de efectos externos significativos (como por ejemplo, normas medioambientales en determinadas obras públicas). Otras políticas cuestionables incluyen la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria que, en lo esencial, deberían ser políticas nacionales. De igual forma, la UE debe abstenerse de intentar armonizar las normas laborales ⁴¹ y, mucho menos, las cotizaciones sociales.

Por otro lado, la UE debería jugar un papel más activo en la *armonización de la fiscalidad* sobre los rendimientos del capital y en la coordinación de algunas políticas como la defensa y las relaciones exteriores. También es razonable que sea responsable de la política comercial exterior e, incluso, de las políticas de inmigración en la UE ya que, debido a la libre circulación interior, lo que haga cada país tienen serios efectos externos sobre el resto de los países. La seguridad interior debería coordinarse e, incluso, sería conveniente crear servicios de seguridad supranacionales.

Políticamente se puede tener el deseo de que la UE vaya más allá de lo que exige la eficiencia y se involucre en cuestiones de equidad e, incluso, *homogenice* las preferencias en ciertas materias para que puedan ser provistas por un gobierno de la UE. Si se desea lograr esto, es necesario previamente fomentar un sentimiento entre los ciudadanos de la UE de pertenencia a una realidad social común. El mecanismo sería una reforma de las Instituciones y mecanismos de decisión de la UE de tal forma que los ciudadanos participen de forma más directa en las decisiones de la UE. Esta reforma debería incluir elementos tales como una Constitución Europea, un Parlamento con mayor capacidad de decisión, listas plurinacionales en las elecciones, etc. También sería conveniente que la UE comenzara a realizar gastos que benefician directamente a los ciudadanos. En esta dirección el seguro europeo de desempleo sería un avance que, no sólo se convertiría en un instrumento efectivo de estabilización, sino que además acercaría la UE a los ciudadanos.

⁴⁰ Véase la sección 3.2.1.

⁴¹ El argumento de que diferentes normas laborales pueden ser un obstáculo para la movilidad es muy débil porque, en principio, diferencias en las normas laborales se traducirán en diferencias en sueldos y probabilidades de empleo por lo que, en realidad, las diferencias entre países aumentarán la elección de los individuos en el sentido de Tiebout.

3. El presupuesto de la UE

En esta sección se van a analizar en detalle las competencias de la UE que conllevan gastos e ingresos presupuestarios ya que, en buena medida, constituyen la parte más visible, y ciertamente una de las más conflictivas, de la actuación de la UE en materia económica.

3.1. Características Básicas

El presupuesto de la UE tiene, en principio, el objetivo de financiar las políticas comunes y los gastos de Administración. Estos gastos los financia en su gran mayoría con diversas transferencias provenientes de los países y, en mucha menor medida, con impuestos propios ⁴² de la UE. El presupuesto de la UE tiene que estar obligatoriamente en equilibrio ⁴³.

Desde 1988, a fin de limitar el alcance de las discusiones anuales entre países sobre el nivel y distribución del presupuesto de la UE, éste se inscribe dentro de planes presupuestarios plurianuales a los que se denomina *Perspectivas Financieras* del período. La cifra clave de estos programas es el límite anual a los ingresos de la UE que, dado el equilibrio presupuestario, establece también el límite máximo de gastos totales. Este límite se establece como porcentaje del PNB de la UE. Las *Perspectivas Financieras* establecen también planes plurianuales de las grandes rúbricas de gasto. La suma de estos gastos es inferior a los ingresos máximos previstos para dejar un margen financiero para imprevistos ⁴⁴.

En la primera Perspectiva Financiera (1988-92), se estableció un límite máximo anual de ingresos del 1,2% del PNB de la UE. En la Perspectiva del período 1993-99 el límite se aumentó marginalmente hasta el 1,27% del PNB. Finalmente, en las Perspectiva aprobadas en el Consejo de Berlín de 1999 para el período 2000-2006 se mantuvo este mismo límite. Esto ha significado de facto una reducción de la capacidad de gasto de la UE porque incluye los gastos e ingresos derivados de la pre-ampliación y, en su caso, ampliación de la UE ⁴⁵. El margen financiero previsto para el septenio oscila según años entre el 0,09% y el 0,14% del PNB.

El Cuadro 2 ofrece algunos datos sobre la magnitud del presupuesto general de la UE. Lo primero que es obvio de este Cuadro es que el gasto de la UE oscila en torno al 1% del PIB y queda sensiblemente por debajo de los límites establecidos en las perspectivas financieras. Así, por ejemplo, en el año 2000 el gasto quedó casi un 25% de su límite máximo. Este Cuadro sugiere además que el margen de gasto no utilizado es creciente en el tiempo. Esto se traduce en que el superávit de la UE es creciente y en año 2000 llega al 6% de los recursos propios.

Por otro lado, el Cuadro 2 pone de manifiesto que el gasto de la UE es equivalente a poco más del 2% del gasto de los Estados miembro y que, en lo esencial, ha crecido a la misma tasa que lo han hecho los gastos de los propios Estados miembro.

⁴² Estos impuestos propios (derechos arancelarios, exacciones sobre productos agrícolas, etc.), están gestionados, no obstante, por las autoridades fiscales de los países miembro que transfieren lo recaudado, previa deducción de los costes de gestión, a la UE.

⁴³ Esto se refiere al presupuesto aprobado y al liquidado. A lo largo del ejercicio, si, como ocurre habitualmente, hay un superávit se incorpora como ingreso en el ejercicio siguiente. Si hay un déficit se deben aumentar las aportaciones de los países o reducir otras partidas de gasto.

⁴⁴ Incluyendo errores en las estimaciones del PIB futuro en las que se basan los programas de gasto.

⁴⁵ Obsérvese que con un límite de ingresos fijo como porcentaje del PNB, los nuevos miembros potenciales de la UE, al ser más pobres que cualquiera de los países actuales, aportan más a la necesidad de gasto (para mantener el mismo nivel de prestaciones) que a los ingresos.

Cuadro 2.
Presupuesto^{1,2} de la UE, 1992-2000

	1992 ⁶	1995	2000
A. Gasto Total (millones de ECU³/€⁴)	5.8626,4	66.901,0	83.331,1
Límite Perspectivas Financieras (% del PNB)	1,20	1,27	1,27
Gasto como porcentaje del PNB ⁵	1,08	1,05	1,00
Gasto como porcentaje del PIB	1,05	1,02	0,98
Gasto como porcentaje del gasto público de los países miembros	2,1	2,1	2,2
Gasto per capita en € (precios corrientes)	169	179	220
Gasto per capita en € (precios año 2000)	203	203	220
B. Ingresos Recursos Propios (mill. ECU³/€⁴)	56.261,7	67.827,6	87.969,2
Ingreso como porcentaje del PNB	1,03	1,06	1,06
C. Saldo (B-A)	-2.364,70	926,60	4.638,10
Saldo como porcentaje del PNB	-0,04	0,01	0,06

1. Ingresos liquidados cada año. 2. Incluye sólo el gasto del Presupuesto General. Esto excluye actividades no financiadas por el presupuesto general y no incluidas en las perspectivas financieras (Fondo de Desarrollo Europeo y Presupuesto CECA). 3. 1992, 1995. 4. 2000. 5. Los gastos de la UE no incluidos en el presupuesto equivalen a entre 0,02 y 0,03 puntos adicionales de gasto. 6. La UE sólo tenía 12 miembros (Suecia, Finlandia y Austria se incorporaron en 1995).

Fuentes: Elaboración propia a partir de CEE (2001), CEE (2000), CEE (1998).

3.2. Las Políticas de Gasto de la UE

El Cuadro 3 resume la importancia cuantitativa de las diferentes políticas de gasto de la UE en el año 2000. Según se sigue de este Cuadro, las políticas más importantes de gasto de la UE son las siguientes:

Cuadro 3.
Estructura del Gasto de la UE (2000)

Gastos de Administración	4,9
Agricultura (Garantía)	48,9
Ayudas Directas	60,2
Devolución Exportaciones	13,9
Almacenamiento	2,3
Desarrollo Rural	10,3
Otros	13,2
Operaciones Estructurales	33,3
Objetivo 1	56,1
Objetivo 2	14,0
Objetivo 3	11,2
Otras Medidas Estructurales	3,6
Iniciativas Comunitarias	8,3
Medidas Innovadoras y Asistencia Técnica	0,7
Fondo de Cohesión	6,1
Políticas Internas	6,5
Educación, Formación Profesional y Juventud	9,0
Energía, Medidas de Protección nuclear Euroatom	0,9
Medio Ambiente	1,9
Redes Transeuropeas	9,5
Investigación y Desarrollo Tecnológico	63,5
Otros	15,2
Acciones Externas, Reservas y Ayudas pre-adhesión	6,3
TOTAL	100

Pro memoria. Gasto Total 83.331,1.

Fuentes: Elaboración propia a partir de CEE (2001).

3.2.1. Agricultura

La PAC tiene diversos objetivos como, entre otros, mejorar la productividad de la agricultura, mejorar la renta de los agricultores, garantizar la estabilidad de los mercados agrícolas y la oferta de productos agrícolas, y, en los últimos tiempos, evitar que la población abandone las zonas rurales. Para lograr estos objetivos se ha establecido un conglomerado de medidas regulatorias y de gasto que incluyen, entre otras, ayudas directas (por hectárea, por cabeza de ganado, etc.), compras de excedentes, subvenciones a la exportación, aranceles a la importación, precios mínimos y cuotas de producción. La Estructura de la PAC ha cambiado a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, tras la reforma de 1992 (la denominada reforma Mc Sherry) y la Agenda 2000 la importancia de las subvenciones en precios y las ayudas a la exportación han disminuido sustantivamente ⁴⁶ y el principal elemento de subvención monetaria son las ayudas directas. También se ha dado un cierto impulso a las medidas de apoyo al desarrollo rural.

En el ámbito presupuestario los dos componentes básicos de la PAC son el Fondo Europeo de Garantía y el Fondo de Orientación. El primero financia los gastos como las ayudas directas, la compra y el mantenimiento de excedentes y las subvenciones a la exportación. El segundo financia las reformas estructurales y forma parte de los fondos estructurales. Tal y como se sigue del Cuadro 3, en el año 2000, el FEOGA-Garantía suponía casi el 49% del gasto de la UE. De esto, del 60% se dedicaba a ayudas directas, casi el 14% a subvenciones a la exportación y poco más del 2% a subvenciones en precios. El FEOGA-Orientación, por su parte, está reservado a las regiones Objetivo 1 y supone, aproximadamente un 5% de los Fondos Estructurales. Conjuntamente, por tanto, ambos fondos superan el 50% del presupuesto de la UE.

Estas cifras no van a disminuir en el futuro. A pesar de que, debido a las múltiples críticas sobre la PAC, la Agenda 2000 preveía una reforma en la que se intentaba controlar el gasto en agricultura y dar más peso en la PAC a las medidas de desarrollo rural y ayudas directas frente a las políticas de sostenimiento de precios, la realidad es que, tal y como muestra el Cuadro 4, las perspectivas financieras 2000-2006 aprobadas en la cumbre de Berlín establecen unos recursos (máximos) para la agricultura que son crecientes hasta el año 2003 y, posteriormente, sólo decrecen marginalmente. De hecho al final de las perspectivas, en el año 2006, el porcentaje de gasto presupuestario dedicado a la agricultura es mayor que en el año 2002.

Cuadro 4.
Créditos Máximos para Compromisos en Agricultura^{1,2} (2000-2006)

Año	Mill. Euros (del año 2000)	Porcentaje de Créditos Totales
2000	41.378	44,0
2001	44.530	45,7
2002	45.379	46,4
2003	45.538	46,8
2004	44.488	46,5
2005	43.624	45,9
2006	43.344	45,8

⁴⁶ Por ejemplo a comienzos de los 90, más del 40% de las ayudas a la agricultura se realizaban mediante ayudas a la exportación y más del 11% a través de la compra de excedentes. Como muestra el Cuadro 3, estas cifras se han reducido a, respectivamente, menos del 14% y del 2,5%.

1. No incluye FEOGA-Orientación. 2. Cifras relativas a la EU-15.
Fuente: Perspectivas Financieras 2000-2006.

En suma, por tanto, en el ámbito presupuestario la agricultura absorbe más del 50% del gasto comunitario. A esto se añade una importancia sustancial en el ámbito regulador ya la mitad de las 80.000 páginas de regulaciones comunitarias (el denominado *acquis* comunitario) se refieren a la agricultura ⁴⁷. Esto convierte de a la agricultura en la política más importante de la UE.

Que la UE haya situado a la agricultura como su actividad más importante carece de justificación desde la perspectiva de la eficiencia o de la equidad. Así, desde la perspectiva de la eficiencia, la PAC lo único que hace es subvencionar explotaciones ineficientes (ya que muchas no podrían sobrevivir sin la PAC), incentivar producciones muchas veces sin demanda y forzar a los ciudadanos de la UE a pagar los productos agrícolas por encima del precio mundial de estos productos (por la vía de precios intervención, cuotas que reducen la cantidad disponible o tarifas arancelarias). En buena medida es paradójico que la UE que ha puesto la eficiencia como principio básico de su actuación, y que en base al este principio prohíbe ayudas, favorece la desmantelación de sectores y obliga a eliminar medidas fiscales, tenga como actividad principal favorecer la ineficiencia en la agricultura. De hecho, esta protección de la ineficiencia se ha traducido en conflictos aún no resueltos entre la UE y la Organización Mundial del Comercio, que demanda a la UE que reduzca el proteccionismo a la agricultura y aumente la competencia en los mercados europeos.

Las cosas son incluso peores desde la perspectiva de la equidad. En la UE sólo el 4,3% de la población de la UE vive de la agricultura y sólo el 1,7% del VAB de la UE proviene de la agricultura ⁴⁸. Esto significa que el 50% del gasto de la UE se destina al 4,3% de la población y que el 95,7% restante financia los beneficios de esta minoría no sólo a través de transferencias monetarias directas sino también pagando precios más elevados por los precios agrícolas. Los beneficios de esta minoría no son despreciables. Dado que, a grosso modo, el gasto agrícola de la UE supone el 0,5% del PIB de la UE, las subvenciones de la UE a la agricultura equivalen a casi el 30% de la renta que genera el sector. Más aún, si a esto añadiéramos lo que cuesta a los ciudadanos de la UE el sobreprecio que pagan por los productos agrícolas, el porcentaje de la renta de los agricultores que pagan los restantes ciudadanos de la UE sería incluso bastante más alto.

Todo lo anterior sugiere que es difícil, si no imposible, justificar la PAC desde la perspectiva de la eficiencia o la equidad. Su justificación real reside probablemente en el poder que tienen los grupos de presión agrícolas, especialmente en algunos países como Francia, y en que su reducción drástica daría lugar a una modificación de la distribución de recursos de la UE entre países ⁴⁹ que sería inaceptable para muchos de ellos.

3.2.2. Operaciones Estructurales

La Política Regional europea actual tiene su origen en el Acta Única de 1986 y su objetivo genérico es promover la cohesión económica y social en la UE ⁵⁰. Para ello se han creado los denominados fondos estructurales de la UE y, a partir de 1994, en base al Tratado de Maastrich, el Fondo de Europeo de Cohesión.

Los fondos estructurales sirven a tres objetivos básicos: favorecer el desarrollo de las regiones más pobres de la UE ⁵¹ (regiones objetivo 1), ayudar a aquellas que tienen problemas estructurales (rurales, pesqueros, industriales o urbanos) que generalmente se traducen en desempleo elevado (objetivo 2), y

⁴⁷ Grabbe (2001).

⁴⁸ Cifras del año 2000 (CE 2002).

⁴⁹ Véase la sección 3.3.1.

⁵⁰ Previamente la UE ya realizaba algunos gastos similares, aunque su cuantía presupuestaria era mínima. Así, desde su creación a principios de los 60 hasta 1973 la Comunidad Económica Europea financiaba a las regiones más desfavorecidas (fundamentalmente el sur de Italia), mediante el Fondo Social Europeo (dedicado a formación profesional) y el Banco Europeo de inversiones. En 1975 a raíz de la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se creó el Fondo Europeo de Desarrollo regional. Su objetivo inicial era compensar al Reino Unido de su escasa participación en la CAPV. La cuantía, sin embargo, seguía siendo modesta y apenas llegaba a un 10% de la de, por ejemplo, la PAC. La adhesión de España, Portugal y Grecia a mediados de los años 80 dio un nuevo impulso a los fondos regionales y al reconocimiento del objetivo de cohesión.

⁵¹ En principio, se definen como aquellas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media de la UE. Sin embargo debido a las múltiples transacciones políticas que subyacen al diseño de la UE, también se incluyen las regiones menos densamente pobladas de Finlandia y Suecia, las regiones periféricas de la UE (Canarias, Madeira y Azores, Departamento franceses de ultramar), algunas regiones costeras de Suecia (porque así se estableció en su tratado de adhesión) e Irlanda del Norte y las regiones fronterizas de Irlanda en virtud del plan de apoyo a la paz en esta región (el denominado plan PEACE). Además aquellas regiones que, debido a la mejora de su PIB per capita, en el año 2000 dejaron de cumplir el requisito del 75%, reciben apoyo transitorio hasta el año 2006 de los fondos destinados a las regiones objetivo 1. En España Cantabria está en esta situación.

favorecer la creación de empleo (objetivo 3) ⁵². Aproximadamente el 22% de la población de la UE vive en la regiones Objetivo 1 y el 18% en las Objetivo 2. Por otro lado, toda la UE es, en principio, elegible para subvenciones dentro del Objetivo 3.

Para atender a estos objetivos se han creado diversos fondos estructurales que se diferencian entre sí por el tipo de actividades que financian más que por el tipo de regiones a las que va dirigido. Así, el Fondo de Desarrollo Europeo financia inversiones en educación y en infraestructuras y ayudas a las empresas medianas y pequeñas en las regiones Objetivo 1 y 2, el Fondo Social Europeo programas de formación profesional en todas las regiones, en tanto que los fondos de ayudas a los sectores agrícola (Fondo Europeo de Garantía y Orientación-sección Orientación) y pesquero (Instrumento Financiero para la Orientación Pesquera), los fondos se limitan a las zonas Objetivo 1.

Además de los anteriores, existen otros fondos estructurales con objetivos específicos (y por tanto no ligados a las distintas regiones objetivo). Estos fondos financian las denominadas iniciativas comunitarias ⁵³ y las acciones innovadoras (proyectos novedosos de desarrollo regional).

Las operaciones estructurales se completan con el Fondo de Cohesión. Este fondo se estableció en 1993 para facilitar a los países más pobres de la UE, aquellos cuyo PIB per capita era inferior al 90% de la media de la UE, las reformas necesarias para cumplir los requisitos para acceder a la moneda única ⁵⁴. No obstante su objetivo inicial, estos fondos se han mantenido, no sin discusiones sustanciales, tras el acceso de todos los países beneficiarios a la moneda única. Más aún en el período 2000-2006 los países beneficiarios van a ser los mismos que en el período 1996-1999 ⁵⁵, a pesar de que uno de ellos, Irlanda, hace años que ha superado ampliamente el 90% del PIB per capita medio de la UE ⁵⁶.

En principio los fondos estructurales se dirigen a las regiones, en tanto que el fondo de cohesión se destina a los países. En la práctica, sin embargo, las diferencias son menos claras ya que los fondos estructurales se dividen primero entre países (en función de las características del país y de las regiones que cualifican para los diferentes objetivos ⁵⁷) y estos a su vez, a su vez, tienen una discrecionalidad a la hora de distribuir los fondos del país entre las regiones que cualifican para cada tipo de fondo. Una característica importante de las operaciones estructurales es que nunca financian la totalidad de los proyectos, sino que exigen la cofinanciación del estado o región donde se lleva a cabo el proyecto. Los porcentajes que financian los diversos fondos varían según la región y el proyecto. Generalmente los fondos comunitarios financian entre el 15% y el 85% de cada proyecto.

Tal y como se sigue de los Cuadros 2 y 3, en el año 2000 las operaciones estructurales representaban un tercio del gasto de la UE y equivalían a algo menos de un 0,35 del PIB de la UE. Esto supone que el gasto en redistribución en la UE es algo menos del 70% del gasto en la PAC. La cifra de gasto total en operaciones estructurales es modesta, pero para algunos de los países beneficiarios, fundamentalmente, los partícipes del fondo de cohesión suponía una parte significativa de su PIB nacional. Así, por ejemplo, los fondos recibidos de operaciones estructurales equivalían a más del 2% del PIB en Grecia y Portugal y casi el 1% del PIB en España e Irlanda. Los efectos sobre el PIB de algunas de las regiones beneficiarias son incluso más importantes.

En cuanto a la distribución del gasto por tipos objetivos, tal y como se sigue del Cuadro 5, sólo el 56% va a las regiones más pobres, las objetivo 1 ⁵⁸. Por otro lado, el fondo de cohesión apenas supone el 6% del gasto total en opera-

⁵² Las regiones que se incluyen en los objetivos 2 y 3 son las que teniendo el problema en cuestión no cualifican para el objetivo 1.

⁵³ Estos fondos cubren objetivos como la cooperación transfronteriza (Interreg III), la regeneración de áreas urbanas en declive (Urban II) y eliminación de desigualdades en los mercados de trabajo (Equal).

⁵⁴ El uso de estos fondos se liga a inversiones en transporte y medio ambiente.

⁵⁵ España, Grecia, Portugal e Irlanda.

⁵⁶ Según las cifras de la Comisión, desde el año 1997 Irlanda supera el 90% del PIB per capita promedio. En el año 2000 supera a la media en un 21% y se estima que en el año 2002 puede llegar a superarlo en más del 40%.

⁵⁷ Por ejemplo en 1999 se acordó un método de distribución entre países para el período 2000-2006 en el que los fondos asignados a cada país dependían de factores tales como la renta per capita de las regiones que cualificaban para cada fondo, la renta de per capita del país, la tasa de desempleo, etc. [véase CE (1999)].

⁵⁸ Aunque, de hecho, como ya se ha señalado, algunas de las regiones que se benefician de estos fondos superan el límite del 75% del PIB per capita de la UE.

ciones estructurales. Esto equivale a menos del 2% del presupuesto total de la UE. El Cuadro 5, ofrece una perspectiva diferente del uso de los fondos estructurales, analizando su distribución por países. Como muestra este Cuadro, el Fondo de Cohesión se distribuye entre los tres países más pobres e Irlanda que, al menos por su riqueza relativa, no tienen razón aparente para obtener recursos⁵⁹. Por otro lado, Italia, está en el límite del 90% del PIB per capita que es lo necesario para participar en el fondo. En cuanto al total de las operaciones estructurales, sólo el 56% de los recursos se invierten en países cuyo PIB per capita está por debajo de la media. Esto se debe a que, por un lado, hay regiones pobres incluso en los países ricos y, al menos formalmente, los fondos estructurales van dirigidos a las regiones, no a los países. En segundo lugar, la distribución de los fondos de las operaciones estructurales tiene un componente político no despreciable en el que se buscan equilibrios financieros en la distribución de recursos entre países. En todo caso, tanto cuando se analiza la distribución de fondos por objetivos, como cuando se analiza la distribución por países, parece claro que poco más de la mitad de los fondos de las operaciones estructurales se dedican a las zonas de renta más baja.

Cuadro 5.
Distribución de las Operaciones Estructurales

	PIB per capita (UE=100)	Participación Operaciones Estructurales		
		Fondo Cohesión	Fondos Estructurales	TOTAL
Bélgica	106,8	0,0	1,5	1,4
Dinamarca	146,9	0,0	0,5	0,5
Alemania	110,3	0,0	14,5	13,6
Grecia	51,3	18,0	9,6	10,1
España	68,4	67,5	15,4	18,5
Francia	101,9	0,0	9,7	9,1
Irlanda	121,2	7,6	2,7	3,0
Italia	90,0	0,0	19,9	18,7
Luxemburgo	207,9	0,0	0,0	0,0
Holanda	111,7	0,0	1,8	1,7
Austria	113,0	0,0	1,0	0,9
Portugal	50,5	6,9	8,8	8,7
Finlandia	113,5	0,0	2,1	2,0
Suecia	124,0	0,0	0,9	0,8
Reino Unido	114,3	0,0	11,4	10,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Elaboración propia a partir de CEE (2001) y anexo estadístico de European Economy (2001).

El Cuadro 6 recoge la evolución futura de los límites de crédito asignados a las operaciones estructurales para el caso de los 15 miembros actuales de la UE. Según muestra este Cuadro, las operaciones estructurales van a ir disminuyendo en el futuro su peso en el presupuesto tanto en porcentaje de los créditos totales como en relación a la PAC. Simplemente la protección a la agricultura va a aumentar su importancia relativa a la redistribución hacia las regiones más pobres.

El objetivo subyacente a las cifras previstas en el Cuadro 6 es limitar unas operaciones estructurales que en el pasado han aumentado de forma sustantiva. Con todo, es un tanto sorprendente que la limitación de las operaciones estructurales, que benefician a más del 50% de la población de la UE, haya sido más drástica que la reducción de la PAC que sólo beneficia a menos del 5% de

⁵⁹ Según la regulación del Fondo de cohesión, el PIB per capita es el criterio para determinar si un país participa o no de este fondo. De todas formas, incluso si se ajusta el PIB por el poder de compra o se utilizan otros indicadores como el PNB per capita, si bien la situación relativa de Irlanda empeora algo, sigue estando por encima de la media de la UE.

Cuadro 6.
Créditos Máximos para Compromisos en Operaciones Estructurales¹ (2000-2006)

Año	Mill. Euros (del año 2000)			Porcentaje de Créditos Totales			Operaciones Estructurales como % de la PAC
	Fondos Estructurales	Fondo de cohesión	TOTAL	Fondos Estructurales	Fondo de cohesión	TOTAL	
2000	30.019	2.659	32.678	31,9	2,8	34,7	79,0
2001	30.005	2.715	32.720	30,8	2,8	33,6	73,5
2002	29.391	2.715	32.106	30,1	2,8	32,8	70,8
2003	28.788	2.715	31.503	29,6	2,8	32,4	69,2
2004	28.174	2.611	30.785	29,4	2,7	32,2	69,2
2005	28.174	2.611	30.785	29,6	2,7	32,4	70,6
2006	27.737	2.606	30.343	29,3	2,8	32,1	70,0

1. Cifras relativas a la EU-15.
Fuente: Perspectivas Financieras 2000-2006.

la población a expensas, además, del resto de los ciudadanos que se ven forzados no sólo a financiar las subvenciones sino a pagar precios más altos por los productos agrícolas.

Tomando todo en cuenta, la política regional de la UE es esencialmente un conjunto de subvenciones condicionales dirigidas en su mayoría (aunque no en su totalidad) a las regiones y países más pobres para ayudas a las empresas e inversiones en infraestructuras y educación. Se trata de igualar las dotaciones de factores productivos —básicamente capital físico y humano— en la confianza de que en el medio o largo plazo esto conducirá a una igualación de la renta per capita de los países y de las regiones. Para muchos, estas políticas son inefectivas y globalmente ineficientes⁶⁰. El argumento fundamental contra las políticas regionales es la observación de que si bien hasta finales de la década de los 70 se estaba produciendo una convergencia en la renta per capita de las regiones, desde entonces este proceso se ha estancado e, incluso según algunas estimaciones, ha aumentado moderadamente. Frente a esta estabilidad, a incluso aumento, de las disparidades regionales de renta per capita, las desigualdades entre países se han reducido en los últimos veinte años.

Las explicaciones de porqué no se han reducido las diferencias regionales son de diversa índole. Muchas de ellas se centran, sin embargo, en el denominado fenómeno de la aglomeración. Según este fenómeno las empresas tenderían a instalarse cerca de sus mercados más importantes y donde ya hay situadas empresas complementarias porque de esta forma reducirían los costes de transporte y aumentarían su productividad. De esta forma la creación de infraestructuras y capital humano en regiones poco desarrolladas no serviría para que crecieran de forma más rápida ya que muchas empresas seguirán prefiriendo las zonas tradicionalmente industriales. Si esto es así, la inversión en zonas pobres estará teniendo un coste en eficiencia sustantivo para la UE ya que estará detrayendo inversiones de donde son más productivas (las regiones ricas) a donde son menos productivas (las regiones pobres) sin, además, reducir la desigualdad regional. La conclusión de muchos de estos trabajos es que el único mecanismo para la igualación de las rentas regionales, si este es un objetivo posible⁶¹, es la movilidad del trabajo desde las regiones de renta baja hacia las regiones de renta alta.

La posición de la UE sobre la efectividad es, obviamente, bastante más optimista. Así, en el Primer Informe sobre los Avances en la Cohesión Social y Eco-

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Boldrin y Cánova (2001) y Puga (2001) y las referencias allí incluidas.

⁶¹ Boldrin y Cánova (2001) señalan que dada la falta de homogeneidad (en tamaño, estructura económica, etc.) de las regiones en las que se ha dividido la UE a efectos del objetivo de reducción de la desigualdad (las denominadas NUTS 2) es utópico buscar una convergencia de las rentas regionales.

nómica ⁶² afirma las diferencias continúan reduciéndose aunque a una tasa menor que las reducciones de las distancias entre países.

Aún sin entrar en una discusión detallada que excedería de los propósitos de este trabajo, a la hora de valorar la efectividad de la política regional es necesario tener en cuenta varios factores. Primero, que incluso si fuera cierto que la disparidad de rentas regionales no hubiera disminuido, esto no significa que sea inefectiva ya que es posible que, en ausencia de la política regional que se ha realizado, la disparidad que existiría sería mayor que la actual ⁶³. Segundo, que las estimaciones que se realizan son extremadamente simplistas porque se limitan a comparar tasas de crecimiento de las diferentes regiones sin tomar en cuenta que las operaciones estructurales son sólo una pequeña parte de las inversiones que se realizan en cada región. Simplemente, a pesar de los fondos estructurales, es posible que las inversiones (físicas y humanas) en las regiones ricas sigan siendo más elevadas que en las regiones pobres. Tercero, todos los países tienen esquemas redistributivos más o menos amplios a favor de las regiones más pobres que cuantitativamente suponen muchos más recursos que las operaciones estructurales. Entonces, las críticas a la ineficacia de los fondos estructurales y su cuestionamiento deberían extenderse con mucho más razón a los esquemas redistributivos nacionales. Cuarto, los efectos de los fondos estructurales, de producirse, serán de largo plazo. Dado que hasta 1992 su magnitud fue limitada, los efectos sólo pueden manifestarse a partir de varios años más tarde y, además, sólo en el caso de regiones que hayan recibido estos fondos de forma continuada y sistemática. Finalmente, incluso si la tasa de crecimiento de las regiones no se ha visto afectada de forma significativa por las operaciones estructurales, es razonable pensar que el nivel de bienestar de los que viven allí si ha aumentado porque gracias a estos fondos disponen de mejores y más infraestructuras, educación o, puede, que incluso empleo.

Obviamente, lo anterior no significa que el diseño de la política regional en la UE esté exento de problemas. De entrada, existe un entramado de objetivos y fondos (cada uno de los cuales sirve a diferentes objetivos) cuya justificación es en muchos casos cuestionable y que, además, se reparten entre las regiones de forma poco transparente. Más aún la inclusión de determinadas regiones y países entre los de renta baja es cuestionable. El caso más extremo es Irlanda (que, al tener una riqueza un 20% superior a la media, no tiene razón aparente para beneficiarse de los fondos de cohesión en el período 2000-06), pero también se podría decir lo mismo de diversas regiones incluidas en el objetivo 1. El resultado es que, sólo algo más de la mitad de los fondos va a regiones o países de renta baja y que, además, no siempre la distribución de fondos entre regiones es transparente.

Un segundo problema sustantivo de la política regional es que se implementa mediante transferencias condicionales que exigen una cofinanciación más o menos amplia por parte de las regiones. La condicionalidad a determinadas inversiones, además de que ha dado lugar a una burocracia muy importante tanto en los países como en la UE, puede no estar garantizando una asignación eficiente de los recursos. Simplemente es probable que si las regiones tuvieran más discrecionalidad en el uso de los fondos podrían, sujeto a cualesquiera controles *ex-post* que se quisieran realizar, encontrar los usos más eficientes en su propia región ⁶⁴. Por otro lado, el requisito de cofinanciación, sujeta las decisiones y posibilidades de inversión de muchos gobiernos regionales a que los gobiernos centrales les doten de los fondos necesarios.

⁶² COM (2002).

⁶³ Esta afirmación es consistente con la teoría de la aglomeración así como con otras teorías del crecimiento que predicen que el libre comercio aumenta las disparidades regionales de renta. Si estas teorías son ciertas, el que las disparidades de renta no hayan aumentado son prueba de que la política regional ha sido parcialmente efectiva.

⁶⁴ Una transferencia incondicional siempre da lugar a un aumento del bienestar regional mayor que una transferencia condicional [véase, por ejemplo, Albi *et al.* (2000)].

3.2.3. Otras Políticas de Gasto

Como muestra el Cuadro 3, el resto de políticas (diferentes de la Agricultura y la Política Regional) suponen menos del 18% del presupuesto. De entre ellas los gastos de Administración absorben casi el 5% del presupuesto (bastante más que, por ejemplo, el fondo de cohesión) y la ayuda a países ajenos a la UE (tanto candidatos a integrarse en la UE como otros países) representa algo más del 6% del presupuesto. El 6% restante del presupuesto se dedica a un conjunto heterogéneo de políticas que se han agrupado bajo el epígrafe de Políticas Internas. Dentro de estas políticas internas la más importante es, con mucho, la denominada Investigación e Innovación a la que se dedica casi un 65% del gasto. Esta política financia las redes transeuropeas de investigación en áreas que se consideran prioritarias. Las restantes políticas internas significativas son la Educación (que financia programas de educación transeuropeos en diferentes niveles educativos) y la creación de diversas redes transeuropeas (transporte, energía, telecomunicaciones, etc.)

3.3. La Financiación de la UE

El Cuadro 7 resume los ingresos de la UE en el año 2000. Este Cuadro presenta las tres fuentes fundamentales de ingresos de la UE:

- a) En primer lugar están los *Recursos Propios Tradicionales* de la UE que están formados por recursos; las exacciones sobre productos agrícolas importados en la UE y los aranceles. Estos recursos han ido perdiendo peso en los ingresos de la UE y en la actualidad financian el 17,4% del gasto de la UE. Dentro de estos ingresos los más importantes son, con mucho, los aranceles que representan casi el 85% de los recursos propios tradicionales.

Estos impuestos propios son recaudados por los gobiernos nacionales que transfieren lo recaudado a la UE. En el caso de los aranceles, sin embargo, los gobiernos nacionales retienen un porcentaje de lo recaudado en concepto de gestión. Hasta el año 2001 este porcentaje ha sido el 10%. En 1999, sin embargo, se acordó una reforma del sistema de financiación que a partir del 2001 eleva este porcentaje hasta el 25%.

Cuadro 7.
La Financiación de la UE (2000)

	Millones de €	% Ingresos
Recursos Propios Tradicionales	15.267,1	17,4
1. Exacciones Agrícolas	2.395,1	15,7
2. Aranceles ¹	12.872,0	84,3
3. Recurso IVA	35.192,5	40,0
4. Recurso PNB	37.580,4	42,7
Corrección de Desequilibrios Presupuestarios ²	-70,8	-0,1
TOTAL	87.969,2	100

1. Bruto: 14.568,3. Compensación a estados miembro por costes de recaudación: 1.696,3. 2. No suma cero debido a las diferencias en los tipos de cambio.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (2001).

Este aumento no se ha debido realmente a ninguna razón técnica sino, como ocurre con demasiada frecuencia en la UE es simplemente un *arreglo* para satisfacer a alguien, en este caso a Holanda.

Holanda, al igual que otros países ⁶⁵, se quejaba de que aportaba a la UE mucho más de lo que recibía y que, a diferencia del Reino Unido, no recibía ninguna compensación por ello. Uno de sus argumentos era que la recaudación aduanera (como porcentaje del PNB) era mucho mayor que en otros países y que, consecuentemente, aportaba demasiado por aduanas. La razón de que esto fuera así es que el puerto de *Rotterdam* es un puerto tradicional de entrada de las importaciones a toda Europa. Es decir que si bien formalmente estos impuestos se recaudan en Holanda, en su gran mayoría son pagados (vía traslación) por los residentes en otros países de la UE. La UE a pesar de que, de forma justificada, tradicionalmente se ha opuesto a las demandas holandesas finalmente ha aceptado aumentar el porcentaje que se quedan los países en concepto de gestión. Como obviamente el 25% es un porcentaje que ampliamente sobrepasa cualquier coste de gestión, en realidad lo que se ha hecho es compensar a Holanda por sus quejas y darle parte de los aranceles pagados por residentes en otros países.

- b) El *Recurso IVA*, que supone el 40% de los ingresos de la UE. El recurso IVA es un porcentaje aplicado sobre una base *armonizada* estimada por la UE. No depende por tanto de lo efectivamente recaudado por IVA en cada país y es un recurso totalmente invisible para los contribuyentes porque los países se limitan a realizar una transferencia a la UE por la cantidad que se les ha imputado. Se trata, por tanto, de una transferencia más de los países a la UE, que se realiza en base a una cierta estimación del consumo realizado en cada país.

El recurso IVA ha demostrado ser un recurso muy regresivo (porque los países más pobres consumen un porcentaje mayor de su PNB que los más ricos) por lo que sucesivamente se ha ido acotando el máximo (como porcentaje del PNB) que podía suponer la base armonizada y reduciendo el tipo que se aplica. En el año 2000 el tope máximo de la base se fijó en el 50% del GNP. El tipo, por su lado, se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo. Inicialmente era el 1,4% y en 1999 se redujo al 1%. En el año 2002 se reducirá al 0,75% en el 2004 se llegará al 0,5%. De esta forma, su importancia en el futuro debería reducirse a la mitad de la actual.

- c) El último recurso de la UE es el denominado cuarto recuso o *Recurso PNB*, que representa en torno al 43% de los ingresos de la UE. El recurso PNB es la regla del cierre del sistema de financiación ya que su cuantía global se determina como toda aquella parte del presupuesto no cubierta por otros ingresos. Esta cantidad se prorroga entre los países en proporción a su PNB y cada uno de ellos realiza la transferencia correspondiente a la UE. En el futuro, debido a la reducción de otros ingresos, fundamentalmente el recurso IVA y los derechos arancelarios, el recurso PNB debe aumentar sustantivamente su importancia hasta, por lo menos, el 65% de los ingresos de la UE.
- d) El sistema de financiación de la UE incluye un cuarto elemento que redistribuye las aportaciones de los países. Este elemento, en principio de suma cero ⁶⁶, es la denominada *Corrección de los Desequilibrios Presupuestarios*. Esta corrección tiene su origen en las protestas del Reino

⁶⁵ Alemania, Suecia y Austria.

⁶⁶ En el Cuadro 8 no suma a cero debido a las diferencias en los tipos de cambio.

Unido a mediados de los 70 acerca de que, como su participación en la PAC era muy baja, sus aportaciones eran desmedidas en relación a los beneficios ⁶⁷ que obtenía de la UE. Esto condujo al bloqueo de muchas decisiones comunitarias hasta que en 1984 en el Consejo Europeo de Fontainebleau se acordó dar al Reino Unido una devolución del 66% de su desequilibrio presupuestario. Esto significa que el Reino Unido sólo paga el 33% de cada aumento del presupuesto de la UE (que no le beneficia directamente). Inicialmente esta devolución al Reino Unido —denominada el *cheque británico*— se prorratea entre el resto de los estados miembro en proporción a su participación en la base armonizada del IVA aunque la parte de Alemania se reducía en 1/3 que, a su vez, se volvía a prorratear entre el resto. En 1988 la base de distribución del cheque británico se cambió del IVA al PNB.

El sistema vigente a partir del 2001 se ha modificado para favorecer a Alemania, Austria, Holanda y Suecia. Estos países tradicionalmente se han quejado de que, al igual que el Reino Unido, también tenían déficit importantes con la UE. El nuevo sistema no llega a concederles un cheque, pero reduce (especialmente en el caso de Austria, Holanda y Suecia) la parte del cheque británico que financian. Así, la parte de estos cuatro países en la financiación de la compensación al Reino Unido se reduce en un 75%, que nuevamente se redistribuye entre el resto (excluido el Reino Unido) en proporción al PNB. En cuanto al Reino Unido, sigue recibiendo un cheque del 66% del déficit aunque ha renunciado a cualquier compensación que se pueda derivar del proceso de ampliación.

Tomando todo en cuenta el sistema de financiación de la UE es un sistema que en casi un 85% se basa en transferencias de los estados, parte de las cuales se basan en el consumo y relativo y parte en la renta relativa. Se trata por tanto de un sistema que, al igual que el gasto, es escasamente visible para los ciudadanos. Además la UE no tiene ninguna discrecionalidad para determinar sus ingresos ya que, como son los países quienes la financian mediante transferencias, antes de aumentar sus ingresos debe tener la aprobación de los países. Esto limita sustancialmente su capacidad de gasto y, por extensión, su capacidad para llevar a cabo las funciones que le han sido asignadas.

Por otro lado, el sistema actual e contiene privilegios de difícil justificación explícitos (el cheque británico, la reducción de la aportación a la compensación británica de algunos países) o implícitos (el aumento al 25% del porcentaje de los derechos aduaneros que se quedan los países, lo que beneficia fundamentalmente a Holanda).

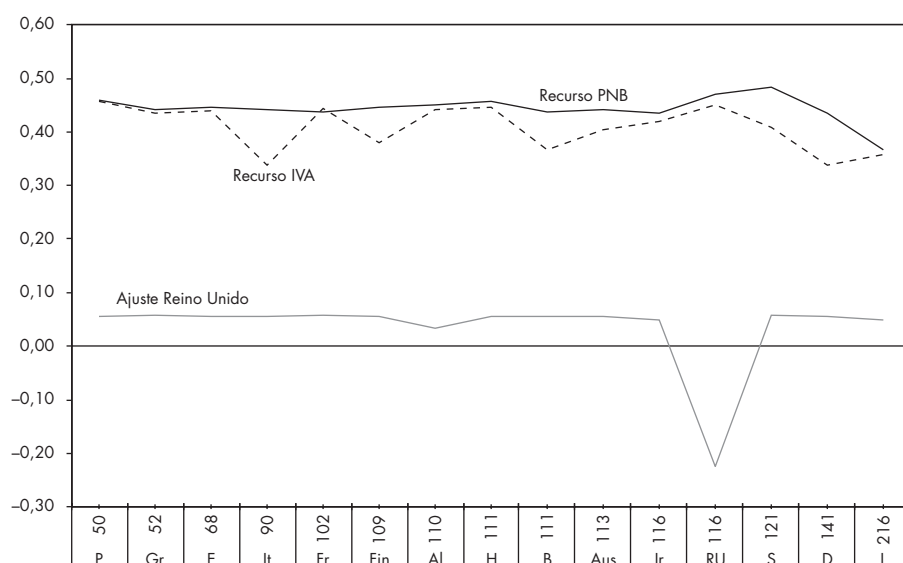
La ausencia de equidad del sistema y la falta de suficiencia son, precisamente dos de los elementos más cuestionados del sistema actual de financiación de la UE. A continuación se analizarán ambas cuestiones comenzando por la equidad en el sistema de financiación

⁶⁷ Obviamente la definición de beneficios que utilizaba el Reino Unido se refería exclusivamente a los gastos directos que la UE realizaba en el Reino Unido y no se tomaba en cuenta los beneficios derivados de la propia pertenencia a la UE (acceso a un mercado mayor, por ejemplo). La UE siempre ha intentado, con escaso éxito, argumentar que los gastos presupuestarios no son una medida adecuada de los beneficios que obtiene un país y que se debería pasar a una definición más amplia de beneficio como, por ejemplo, el aumento del PIB derivado de la pertenencia a la UE.

3.3.1. Los Saldos Presupuestarios

El Cuadro 8 recoge la aportación que cada país realiza a la UE por cada uno de los conceptos que conforman la financiación de la UE. El Cuadro también ofrece información sobre la ganancia que obtiene cada país de que el 25% de la recaudación en aduanas revierta al país (en teoría como compensación a los costes de recaudación).

Cuadro 8.
Aportaciones al Presupuesto Comunitario (% PNB, 2000)



	Índice PNB	Recursos Tradicio. (1)	Recurso IVA (2)	Recurso PNB (3)	Ajuste RU (4)	TOT ₁	TOT ₂	Gestión Aduanas
Portugal	50	0,17	0,46	0,46	0,05	1,14	0,97	0,05
Grecia	52	0,17	0,43	0,44	0,06	1,10	0,93	0,05
España	68	0,16	0,44	0,45	0,06	1,10	0,94	0,04
Italia	90	0,13	0,34	0,44	0,06	0,96	0,83	0,04
Francia	102	0,12	0,44	0,44	0,06	1,06	0,94	0,03
Finlandia	109	0,10	0,38	0,45	0,06	0,99	0,88	0,03
Alemania	110	0,17	0,44	0,45	0,03	1,10	0,93	0,05
Holanda	111	0,45	0,45	0,46	0,06	1,41	0,96	0,12
Bélgica	111	0,49	0,37	0,44	0,05	1,35	0,86	0,14
Austria	113	0,13	0,41	0,44	0,06	1,04	0,90	0,04
Irlanda	116	0,21	0,42	0,44	0,05	1,11	0,91	0,06
Reino Unido	116	0,21	0,45	0,47	-0,22	0,91	0,70	0,06
Suecia	121	0,16	0,41	0,48	0,06	1,11	0,95	0,05
Dinamarca	141	0,19	0,34	0,43	0,05	1,02	0,83	0,05
Luxemburgo	216	0,12	0,36	0,37	0,05	0,89	0,77	0,03

TOT₁ = 1 + 2 + 3 + 4, TOT₂ = 2 + 3 + 4, Gestión Aduanas: Estimación de los Ingresos de cada país con una retención del 25% de la recaudación Aduanas. 1. Media (ponderada) UE = 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (2001).

En cuanto a los Recursos Tradicionales, lo primero que hay que señalar es que su territorialización es más que cuestionable ya que, en principio, este impuesto se paga por los residentes del país donde se consume el bien importado y no los del país por donde se importa el bien. De hecho, como ya se ha señalado, la aportación por este concepto a la UE está claramente sobreestimada debido a la importancia de sus puertos como importadores para el resto de la UE. Por ello, a la hora de analizar la equidad del sistema de financiación lo razonable es no tomar en cuenta los Recursos Tradicionales.

Analizando el resto se observa que el sistema de financiación es esencialmente proporcional en el recurso PNB ya que todos los países pagan entre el 0,44% y el 0,46% del PNB. La excepción más importante es Luxemburgo (que sólo paga el 0,37%), en tanto que Suecia (0,48%) y Dinamarca (0,43%) se salen marginalmente de este intervalo. El IVA, por su parte, tiene una regresividad moderada, aunque es bastante errático en lo que supone para cada país. Los lí-

mites de contribución por IVA (en relación al PNB) oscilan entre el 0,34% (Italia) y el 0,46% (Portugal). La compensación por déficit, por su parte, reduce la contribución del Reino Unido en casi un 25%⁶⁸. La contribución de los restantes países aumenta entre el 5% y el 6,5%. La excepción es Alemania que, como sólo paga parcialmente la compensación al RU, ve aumentar su aportación en poco más del 3%.

Analizando el sistema de financiación globalmente (TOT_2), el resultado es, debido fundamentalmente (aunque no exclusivamente) al recurso IVA, moderadamente regresivo con algunos países obteniendo ganancias particulares de difícil justificación. La situación del Reino Unido (debido a su devolución) es especialmente beneficiosa aunque Dinamarca e Italia (debido en ambos casos al recurso IVA) obtienen ganancias no despreciables. Luxemburgo, por parte obtiene beneficios del recurso PNB y del Recurso IVA.

La reducción futura del recurso IVA a la mitad de su peso actual debe mino- rar la regresividad del sistema y, excepto por el Reino Unido y Luxemburgo, lograr una mayor proporcionalidad entre la aportación a la UE y el PNB. Sin embargo, el aumento en lo que retienen los países de la recaudación por aduanas volverá a producir ganancias de dudosa justificación a Holanda y Bélgica que pasarán a recuperar por este concepto bastante más del 10% de su aportación⁶⁹.

El sistema de financiación, por tanto, no es que no sea progresivo sino que siquiera es proporcional. Simplemente, es moderadamente regresivo con beneficios particulares para algunos países. A la UE no le ha preocupado nunca la progresividad en las aportaciones porque su argumento es que la UE busca la progresividad en el lado del gasto no en el del ingreso. El Cuadro 9 explora hasta qué punto el gasto se distribuye de forma progresiva.

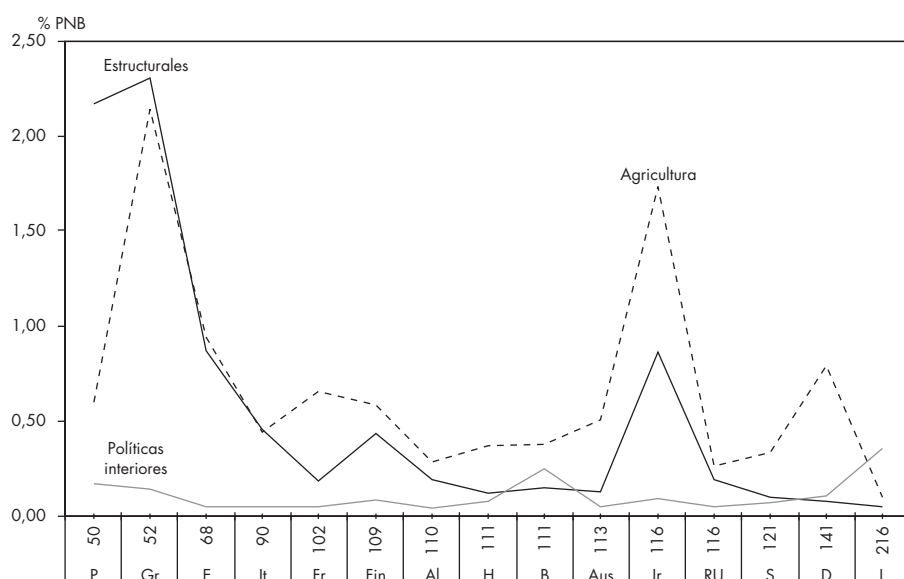
Tal y como muestra este Cuadro, las Operaciones estructurales tendrían una progresividad sustancial si no fuera por los casos de Irlanda y, en mucha menor medida, Finlandia. La PAC, por su parte, no es progresiva (ni por su objetivo cabe esperar que lo sea). Grecia e Irlanda son las mayores beneficiarias de la PAC, seguidas de España, Dinamarca y Francia a un nivel sustantivamente más bajo. Para la mayoría de los países más ricos la PAC es sustancialmente más importante que las Operaciones Estructurales y es la forma básica en la que obtienen recursos de la UE. Las Políticas interiores, por su parte no presentan ninguna pauta bien definida de progresividad o regresividad y son especialmente importantes en los países que acogen Instituciones Europeas (Bélgica y Luxemburgo).

Tomando todo en cuenta (véase Cuadro 10) el resultado final del gasto comunitario es que el gasto de la UE se concentra en los países más pobres y en Irlanda. Sin embargo, no existe una progresividad bien definida. Grecia, que es el gran beneficiario del gasto de la UE porque participa ampliamente tanto del fondo de cohesión como de la PAC. Como resultado recibe casi un 60% más de recursos que Portugal que tiene un nivel de riqueza similar pero obtiene escasos recursos de la PAC. Es difícil entender por qué Irlanda, a pesar de ser uno de los países más ricos, sigue participando generosamente de las Operaciones Estructurales, máxime cuando ha optado por establecer impuestos bajos a sus residentes y entablar una competencia fiscal para atraer empresas. Cuando a su participación en los Fondos Estructurales se une su participación en la PAC, Irlanda obtiene de la UE casi lo mismo que Portugal y un 40% más que España a pesar de que el PNB per capita de Irlanda supera en un 130% al de Portugal y en casi un 70% al de España. Dinamarca y Francia son países que, debido a la PAC, obtienen recursos significativamente más elevados que los de otros países con renta similar.

⁶⁸ Esta afirmación se basa en TOT_2 .

⁶⁹ Bélgica en torno al 16% y Holanda más del 12%.

Cuadro 9.
Gasto por Países y por Políticas de Gasto (en % del PNB, 2000)



	Índice PNBpc ¹	Agricultura	Estructurales	Políticas Interiores	Total
Portugal	50	0,60	2,17	0,17	2,94
Grecia	52	2,14	2,31	0,14	4,59
España	68	0,94	0,87	0,05	1,86
Italia	90	0,44	0,45	0,05	0,94
Francia	102	0,66	0,18	0,05	0,89
Finlandia	109	0,59	0,44	0,09	1,12
Alemania	110	0,29	0,19	0,04	0,52
Holanda	111	0,37	0,12	0,08	0,57
Bélgica	111	0,38	0,15	0,25	0,78
Austria	113	0,50	0,13	0,05	0,68
Irlanda	116	1,74	0,86	0,09	2,69
Reino Unido	116	0,27	0,19	0,05	0,51
Suecia	121	0,34	0,10	0,07	0,51
Dinamarca	141	0,79	0,08	0,11	0,98
Luxemburgo	216	0,10	0,05	0,35	0,50

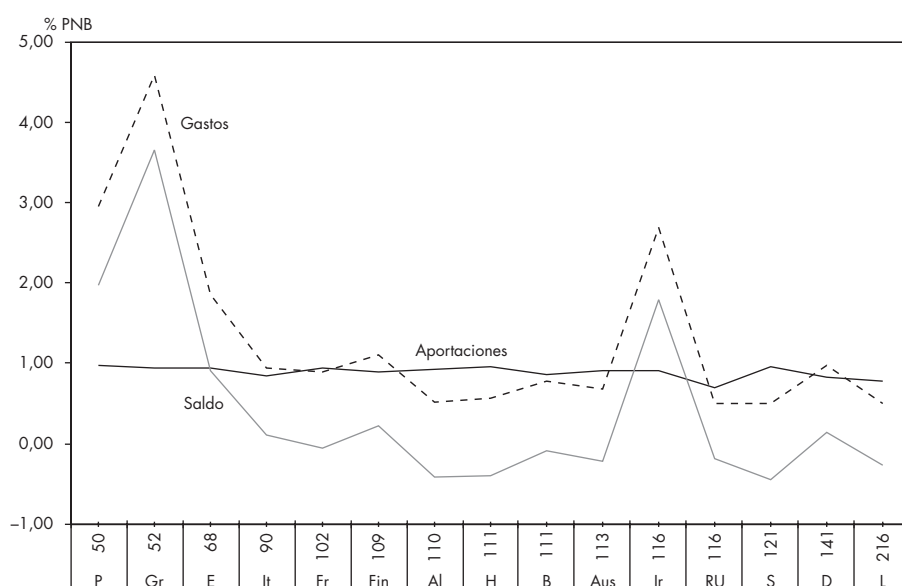
1. Media (ponderada) UE = 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (2001).

Cuando se analizan los saldos presupuestarios (Cuadro 10) las cosas son pereros porque a las inequidades del gasto se suman las del ingreso. En todo caso conviene señalar que, como es obvio del Cuadro 10, en lo esencial los saldos presupuestarios dependen más del gasto que del ingreso. Todos los países que están por debajo de la media de renta de la UE más Irlanda y Dinamarca tienen un saldo positivo. En el lado de los déficit, Suecia, Alemania y Holanda son los mayores contribuyentes netos. Sin embargo, las inequidades son obvias. Grecia e Irlanda aparecen con saldos demasiado elevados en relación a los de países con rentas similares. El superávit de Dinamarca es de difícil justificación, especialmente si se compara con el déficit de Suecia.

La conclusión es que el sistema de gastos e ingresos de la UE establece diferencias entre países que no están justificados por sus niveles de renta. En el lado del ingreso, el sistema es moderadamente regresivo y países como el Reino Unido, Luxemburgo (y en el futuro Holanda y Bélgica) han logrado contribuir

Cuadro 10.
Aportaciones, Beneficios y Saldos del Presupuesto Comunitario (% PNB, 2000)



	Indice PNBpc ¹	Gastos	Aportaciones	Saldo
Portugal	50	2,94	0,97	1,97
Grecia	52	4,59	0,93	3,66
España	68	1,86	0,94	0,92
Italia	90	0,94	0,83	0,11
Francia	102	0,89	0,94	-0,05
Finlandia	109	1,11	0,88	0,23
Alemania	110	0,52	0,93	-0,41
Holanda	111	0,57	0,96	-0,39
Bélgica	111	0,78	0,86	-0,08
Austria	113	0,69	0,90	-0,22
Irlanda	116	2,69	0,91	1,79
Reino Unido	116	0,51	0,70	-0,19
Suecia	121	0,51	0,95	-0,44
Dinamarca	141	0,97	0,83	0,15
Luxemburgo	216	0,51	0,77	-0,27

1. Media (ponderada) UE = 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (2001).

significativamente por debajo de su capacidad económica. La distribución del gasto contiene numerosas inequidades que se añaden a las anteriores. El caso más injustificable es el de Irlanda que como recompensa a convertirse en un refugio fiscal para las empresas obtiene unos fondos europeos cuantiosos. Grecia y Dinamarca son otros países que reciben participaciones en el gasto desproporcionadamente elevadas en relación a su riqueza relativa. Estos ejemplos y otros que ya se han señalado confieren al presupuesto comunitario una imagen de falta de equidad que sólo puede redundar en, como así ha sido, conflictos permanentes.

3.3.2. Los Saldos Marginales

En la sección anterior se ha enlazado los costes y beneficios promedios que obtiene cada país de la actuación de la UE. Sin embargo, a la hora de compren-

der las dificultades para ampliar el presupuesto de la UE es más importante centrarse en los costes y beneficios marginales. Esto es, en las ganancias y costes de ampliar en un euro el presupuesto de la UE. El Cuadro 11 explora esta cuestión.

Las columnas 2 a 4 determinan el coste para los países de un euro adicional de gasto (que se gaste entre países en las mismas proporciones que el gasto actual de la UE) que se financie con el recurso PNB, y lo compara con el peso relativo de cada país en el presupuesto de la UE. Las diferencias entre el PNB relativo y el coste marginal se derivan exclusivamente del cheque británico y de las bonificaciones concedidas a Holanda, Suecia, Austria y Alemania en la financiación de este cheque. Tal y como muestra este cuadro, el cheque británico supone (para un gasto promedio) una reducción de casi el 28% del coste. Para los demás países esto se traduce en un aumento del coste de casi el 10%. La excepción son los países bonificados que ven reducirse su sobrecoste por el cheque británico a poco más del 5%. Estas cifras ponen de manifiesto que las inequidades derivadas del cheque británico son sustantivas.

Por otro lado, el Cuadro permite comprender por qué existe una oposición tan amplia a las ampliaciones del presupuesto de la UE y quiénes serían los ganadores y perdedores de una ampliación del gasto. En términos generales los únicos países que ganan con la ampliación de cualquier política de gasto son Portugal, Grecia e Irlanda. En el otro extremo, Alemania y el Reino Unido (a pesar del cheque) son los únicos que pierden con cualquier expansión del gasto. España gana cuando se expanden los gastos agrícolas o los fondos estructurales y de cohesión. Pierde, sin embargo, cuando se amplían las políticas internas.

Si se expanden todas las políticas de gasto (columna total en el Cuadro 11), los únicos países que ganan son los del fondo de cohesión (Portugal, Grecia, Irlanda y España) y, marginalmente, Dinamarca. Italia no variaría su saldo financiero. Las cosas son diferentes si, en vez de ampliarse proporcionalmente todos los gastos, se ampliaran políticas concretas de gasto. Así, un euro adicional en agricultura beneficiaría a ocho países. El más beneficiado sería, de hecho, España, que por cada euro de gasto adicional obtendría un beneficio de 5,9 céntimos. Los Fondos estructurales benefician a seis países de los que Grecia (8 céntimos por euro) y España (7,8) serían los más favorecidos. El fondo de Cohesión sólo beneficia a los cuatro países afectados. España es abrumadoramente la más beneficiada con una ganancia de 59 céntimos por cada euro adicional de gasto. Finalmente, hay nueve países que se benefician de las políticas internas y, de entre ellos, Bélgica (9,2 céntimos por euro) es la más favorecida.

Una forma de sintetizar las implicaciones de los saldos marginales sobre el presupuesto de la UE, es determinar cuántos votos a favor recibiría en el Consejo una propuesta de aumentar el gasto en las diferentes partidas del presupuesto comunitario. Bajo el supuesto de que votan a favor los países que obtienen un saldo positivo, la propuesta con más respaldos sería un aumento del gasto en la agricultura que alcanzaría 40 votos. Esto, sin embargo, queda por debajo de la mayoría (43,5 votos) y ciertamente a considerable distancia de la mayoría cualificada (62 votos), que requiere el aumento del presupuesto. Con todo, el hecho de que la agricultura sea la política que beneficia (en términos de votos) a más países puede ayudar a explicar su pervivencia en el tiempo. No sorprendentemente, la política que concita menos apoyos es el Fondo de cohesión (21 votos). Los fondos estructurales, las políticas internas y un aumento general del presupuesto concitan algo más de 30 votos.

Cuadro 11.
Costes, Beneficios y Saldos Marginales de la Ampliación del Presupuesto

	Votos	Coste Marginal Promedio ²	Participación PNB	Pérdida Marginal Porcentual ³	Saldos Marginales ¹			TOTAL	
					Agricultura	Fondos Estructurales	Fondo Cohesión		
Portugal	5	0,014	0,013	9,872	0,002	0,074	0,053	0,024	0,030
Grecia	5	0,016	0,015	9,872	0,048	0,080	0,162	0,019	0,060
España	8	0,076	0,069	9,872	0,059	0,078	0,590	-0,016	0,073
Italia	10	0,148	0,134	9,872	-0,024	0,053	-0,166	-0,029	0,000
Francia	10	0,182	0,166	9,872	0,039	-0,083	-0,204	-0,043	-0,015
Finlandia	3	0,016	0,015	9,872	0,002	0,005	-0,018	0,006	0,003
Alemania	10	0,246	0,242	1,602	-0,106	-0,100	-0,251	-0,087	-0,106
Holanda	5	0,047	0,046	1,602	-0,011	-0,028	-0,048	0,014	-0,017
Bélgica	5	0,032	0,029	9,872	-0,009	-0,017	-0,036	0,092	-0,005
Austria	4	0,024	0,024	1,602	0,001	-0,014	-0,025	-0,003	-0,005
Irlanda	3	0,011	0,010	9,872	0,030	0,016	0,063	0,007	0,024
Reino Unido	10	0,135	0,187	-27,811	-0,031	-0,026	-0,065	-0,015	-0,029
Suecia	4	0,029	0,029	1,602	-0,010	-0,020	-0,030	0,004	-0,013
Dinamarca	3	0,021	0,019	9,872	0,011	-0,016	-0,024	0,015	0,001
Luxemburgo	2	0,002	0,002	9,872	-0,002	-0,002	-0,003	0,012	-0,001
TOTAL	87	1	1	1	1	0	1	0	0
Votos Favorables ⁴			41		41	34	21	35	31

1. Diferencia entre el beneficio y el Coste de un euro gastado en la actividad (en las mismas proporciones que se distribuyen los gastos actuales entre países) y las aportación a financiar el euro adicional. 2. Suponiendo una distribución del gasto total igual a la actual. 3. Aumento porcentual del coste en relación a su participación en el PNB. 4. Suma de los votos de los países con saldo positivo.

En todo caso, lo relevante es que ninguna política de gasto, ni combinación de políticas, beneficia a una mayoría (siquiera absoluta, no digamos ya cualificada) de países, lo que explica las dificultades para aumentar el presupuesto de la UE.

3.3.3. La Creación de un Impuesto Comunitario

La UE se financia esencialmente mediante transferencias de los estados. En la práctica esto se traduce en que la determinación de los recursos de la UE se convierte en una negociación acerca de cuánto debe aportar cada país. Dado que los países se comportan de forma no cooperativa, cualquier ampliación del gasto comunitario encuentra una fuerte oposición e, incluso sin necesidad de alterar el nivel de gasto, los países entran en conflictos permanentes acerca de si el sistema actual de financiación es justo o no. De hecho, la justicia tiene poco que ver con estas discusiones porque, como ya se ha señalado, entre los ciudadanos de la UE o, por lo menos entre sus gobernantes, no existe un sentimiento de solidaridad desarrollado por lo que las negociaciones sobre la financiación de la UE no son negociaciones sobre justicia o solidaridad sino regateos en los que cada país intenta disminuir su contribución a expensas de la de los demás.

Estos regateos inciden sobre las políticas de gasto ya que, como por obligación, el presupuesto comunitario tiene que estar en equilibrio, una de las formas de alterar las aportaciones es modificar las políticas de gasto. Consecuentemente, los países más ricos tratan de reducir los gastos más redistributivos y los países más pobres intentan hacer lo contrario. El resultado final es una inestabilidad permanente del sistema de financiación, la dificultad para financiar las políticas ya aprobadas y la práctica imposibilidad de ampliar las funciones de la UE. Estos problemas adquieren una dimensión especial en la perspectiva de la ampliación de la UE hacia los países del Este.

Ciertamente, la Comisión es consciente de la insuficiencia del modelo de financiación. De hecho ha considerado introducir un quinto recuso en su financiación, y dotarse de un nuevo impuesto propio que tenga una capacidad recaudatoria significativa. Esto es, algún tipo de impuesto sobre la renta o sobre el consumo de los ciudadanos de la UE. Sin embargo, por un lado las dificultades técnicas derivadas de la ausencia de armonización de los sistemas fiscales de los países y, por otro, probablemente, la previsible oposición de muchos países ha hecho que esta iniciativa no se haya materializado en la práctica. Tal y como se recoge en el Cuadro 12, lo más a lo que se ha llegado es a proponer algunos impuestos medioambientales o sobre la energía. No obstante incluso estos impuestos han sido rechazados por el Consejo y como ya se ha señalado, en la práctica, la UE se ha limitado a solicitar aumentos en los recursos y alterar su estructura dando más peso al recurso PNB en detrimento de, fundamentalmente, el recurso IVA ⁷⁰. La justificación para solicitar más recursos es la necesidad de ingresos adicionales para hacer frente a las necesidades de gasto. En cuanto a la reducción del recurso IVA y el aumento del recurso PNB, el argumento esgrimido es aumentar la progresividad del sistema de financiación porque, como muestra el Cuadro 8, el recurso IVA es regresivo.

Dada esta situación la cuestión es si aunque sea en el medio plazo la UE debe dotarse de un impuesto propio. En principio la respuesta parece que debería ser que, obviamente, sí porque en tanto las transferencias sigan siendo la base de financiación de la UE, persistirán los problemas de inestabilidad y pre-

⁷⁰ En el Consejo de Edimburgo la CE solicitó aumentar el total de recursos propios hasta un 1,375 del PNB comunitario. Finalmente se aprobó un aumento hasta el 1,27. En la Agenda 2000 no se proponen aumentos adicionales. De igual forma, en el Consejo de Edimburgo se aumenta la importancia del PNB a expensas del recurso IVA y la agenda 2000 propone reforzar este proceso de aumento de la importancia del recurso PNB.

cariedad financiera, y la actuación de la UE seguirá subordinada a los resultados de un juego individualista y no cooperativo entre naciones. Frente a esto, si se estableciera un impuesto propio Comunitario con suficiente capacidad recaudatoria que, además, recayera directamente sobre la mayoría de los ciudadanos de la UE se conseguiría un doble objetivo. Por un lado, se dotaría a la UE de una capacidad financiera mayor que permitiría que, al menos en cierta medida, su financiación dejara de depender de las estrategias no cooperativas de los gobiernos. Al mismo tiempo se conseguiría que el coste de la UE fuera más visible para los ciudadanos y, quizá, comenzaría a introducir un sentimiento de estar en un proyecto común entre los ciudadanos de países distintos.

Estas razones parecen suficientes para, desde un punto de vista económico dotar a la UE de un impuesto propio. Sin embargo, en tanto carezca de políticas de gasto que afecten directamente a los ciudadanos, la UE no debería establecer un impuesto que afecte directamente a los ciudadanos. Simplemente pretender cobrar a los ciudadanos por unas prestaciones que ellos no ven directamente (porque son transferencias entre gobiernos) puede acabar conduciendo a un rechazo amplio de la UE por parte de los ciudadanos. Por tanto, que la UE establezca gastos que beneficien directamente a los ciudadanos es un requisito para establecer un impuesto propio de la UE.

Con esta cualificación en mente, el Cuadro 12 resume algunos estudios que se han realizado sobre la viabilidad de diferentes impuestos para ser asignados a la UE como impuestos propios. También se recoge la opinión de la UE tal y como está reflejada en la agenda 2000.

Como muestra este Cuadro la UE es bastante escéptica acerca de la posibilidad de crear un impuesto propio. Las diferencias entre países en la definición de base o en los métodos de gestión, la regresividad o la excesiva progresividad, son las causas que generalmente se esgrimen para argumentar la imposibilidad de crear un impuesto propio de la UE. De hecho, la UE sólo considera viable establecer un impuesto sobre la energía o un impuesto sobre los beneficios del Banco Central Europeo.

Dejando al margen que un impuesto sobre la energía podría deteriorar la competitividad de la UE, especialmente la de los países más pobres, la principal limitación de este impuesto y del señoriaje es su escasa visibilidad a ojos del contribuyente. La visibilidad es importante porque convierte a la UE en responsable ante los ciudadanos de su actuación, y estos ciudadanos podrán evaluar adecuadamente los beneficios y los costes de la misma. De hecho es extraño que la UE, que siempre propugna políticas de contención y control del gasto, prefiriera una financiación mediante transferencias o impuestos poco visibles a una financiación obtenida directamente de los contribuyentes que le obligaría a racionalizar su gasto.

Desde la perspectiva de la visibilidad, el candidato ideal para ser utilizado como impuesto propio de la UE es el IRPF. En principio es posible, e incluso fácil, diseñar esquemas mediante los cuales la UE pudiera compartir el IRPF con los países miembros⁷¹. Sin embargo, si se va asignar una parte del IRPF a la UE, es esencial que sea percibido como justo por los ciudadanos de la UE. En particular es necesario que grave la capacidad real de pago y que sea equitativo horizontalmente entre ciudadanos de diferentes países. Esto es, que residentes en países distintos con una capacidad de pago similar paguen impuestos similares a la UE. En la actualidad, sin embargo, diseñar una participación en el IRPF que sea equitativa entre residentes de diferentes países es, probablemente, imposible debido a las diferencias entre países en la definición de la base, en las rentas sujetas al impuesto⁷², en los métodos de gestión⁷³ y, quizá más importante, en el control del fraude.

⁷¹ Por ejemplo Biehl (1990a y b) propone un proceso en dos etapas. Primero, se asigna a cada país una contribución global por IRPF en base a datos macroeconómicos. Segundo cada país traslada su contribución a los ciudadanos mediante un recargo en el IRPF.

⁷² Por ejemplo el tratamiento de las ganancias de capital, de los fondos de inversión o de las rentas empresariales diverge considerablemente entre países.

⁷³ Francia, por ejemplo, carece de retenciones sobre los rendimientos del trabajo. Luxemburgo, Holanda y Dinamarca no tienen retenciones sobre los rendimientos del capital. Esto, por ejemplo, dificulta que la participación de la UE se instrumente mediante un sistema de retenciones.

Cuadro 12.
Posibles Impuestos Propios de la UE

		VALORACIÓN EN AGENDA 2000		
		Orden de Preferencias		
	European Economy (1)	Begg et al. (2)	Keen (3)	
CO2/Energía (petróleo, productos energéticos, etc.)	1	6	2	Propuesto por la UE en 1991, aunque rechazado por el Consejo. Nuevamente propuesto (con modificaciones) y rechazado en 1995. En estudio nueva propuesta. Capacidad recaudatoria incierta (en el mejor de los casos equivalente al 1% del PNB comunitario). Muchos países se oponen porque podría deteriorar la competitividad. Es Regresivo. Con todo, es la alternativa considerada como más viable por la UE.
IVA	3	1	1	Propuesto por el Parlamento Europeo (con dos tipos: el 1,5% y el 3%) en 1994 como sustituto de los actuales recursos IVA y PNB. Es Regresivo y exige un sistema compensatorio. Bases están ya razonablemente armonizadas. Posibles conflictos con los IVA nacionales. La UE considera que sería más aceptable si el IVA se cobrara en origen.
Especiales (tabaco, alcohol, hidrocarburos)	4	3	4	Visibilidad moderada para los ciudadanos. Posibles conflictos con los impuestos nacionales. Regresividad pero según la UE no es importante. Oposición de los países. Armonización de bases muy avanzada.
Sociedades	2/3	4	3/4	Capacidad recaudatoria muy grande. Enorme diversidad entre países en la definición de bases. Problemas para encontrar una base armonizada razonable. Conflicto con los sistemas nacionales de integración del IRPF y el IS. Problemas con los precios de transferencia. Visibilidad limitada a ojos de los ciudadanos. Puede conllevar costes de cumplimiento y gestión elevados.
Sobre Comunicaciones (telecomunicaciones y transporte)	—	2	—	Capacidad recaudatoria limitada (sólo se puede esperar financiar el 20% del presupuesto con este impuesto). Puede reducir la competitividad. Efectos redistributivos ambiguos. Fácil de gestionar y difícil de defraudar, aunque el coste de administración puede ser significativo.
IRPF	5	5	5	Gran capacidad recaudatoria y visibilidad. Grandes diferencias entre países en la definición de base y fuerte oposición a la armonización. Sin armonización inequitativo entre países y ciudadanos. Interferencia con el diseño de las políticas presupuestarias nacionales. Fraude muy elevado en algunos países. Grandes diferencias entre lo que aportarían los países ricos y los pobres. Recaudación no complicada.
Retenciones sobre el Capital	4	7	2	Algunos países no tienen retenciones sobre el capital de los residentes y la mayoría no las tienen sobre el capital de los no residentes. Fuente oposición a introducir retenciones por quien no las tiene. Retomaría la idea de una retención mínima. Capacidad recaudatoria incierta. Favorecería la eficiencia económica
Señoraje del BCE (impuesto sobre los beneficios del BCE)	2	8	3	No es visible para los contribuyentes. No está ligada a ingresos generados en un país concreto. Consecuencia lógica de la UEM. Ingresos considerables

(1) European Economy n.º 53 (1993). (2) Regg, I., Grimwade, N. y Price, P. (1997): The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments. Directorate for Research of the European Parliament. (3) Keen, M. (1995): Objectives and Criteria of the Community's Fifth Own Resource. DG XIX. Fuente: CEE (1998).

Dada esta dificultad para compartir el IRPF, una segunda opción sería la de introducir un IVA comunitario. Simplemente la UE establecería un tipo impositivo que se añadiría a los tipos nacionales. En las facturas, sin embargo, los tipos nacionales y de la UE estarían diferenciados para favorecer la perceptibilidad del impuesto. Por otro lado, el impuesto seguiría estando gestionado por las autoridades nacionales que transferirían a la UE su parte de la recaudación. El tipo (o los tipos) serían establecidos por la UE y aprobados por el Parlamento Europeo dentro de unos límites previamente pactados. Obviamente, para no superponer este IVA de la UE sobre el recurso IVA que existe en la actualidad, se debería eliminar este recurso y subsumirlo dentro del recurso PNB.

Este impuesto sería técnicamente factible, es susceptible de producir recursos considerables y además tiene una visibilidad importante a ojos de los contribuyentes. Su mayor limitación sería que, en principio, como los individuos de renta baja dedican un porcentaje mayor de su renta al consumo que los individuos de renta elevada, sería regresivo entre individuos y, por extensión, probablemente entre países.

Esta posible regresividad del IVA debe, sin embargo, matizarse. En primer lugar, el grado de regresividad de los impuestos indirectos puede no ser demasiado elevado. Segundo, un impuesto sobre el consumo, incluso si moderadamente regresivo, en la práctica puede ser más justo que un IRPF nominalmente muy progresivo pero con un grado elevado de fraude que se concentra en las rentas más elevadas. Tercero, en la actualidad en seis países de la UE los impuestos indirectos recaudan más que los directos y en dos más recaudan lo mismo⁷⁴. No está claro, por tanto, por qué es inaceptable una cierta regresividad en la financiación de la UE cuando muchos países la aceptan en la financiación de sus gastos internos.

En todo caso, esta posible regresividad del recurso IVA no es suficientemente importante como para justificar renunciar a las ventajas de introducir el IVA como recurso propio de la UE. Máxime cuando el recurso PNB puede compensarla y acabar introduciendo una progresividad global, al menos a nivel de los países.

3.4. La Reforma del Presupuesto Comunitario

El análisis anterior sugiere que el presupuesto comunitario adolece de serios problemas tanto en la vertiente del gasto como en la de ingreso. En el caso del gasto las dos políticas básicas, la PAC y la Política Regional, presentan problemas.

La PAC representa más del 50% del presupuesto de la UE y es su política de gasto más importante. Sin embargo es una política que subvenciona la ineficiencia (algo sorprendente en una Institución como la UE que es la máxima defensora de la eficiencia) y que sólo beneficia a poco más del 4% de la población de la UE. Para este grupo la PAC es muy importante porque sus transferencias equivalen a más del 30% de la renta que genera el sector. Los contribuyentes europeos no sólo pagan estas transferencias sino que además se ven forzados a pagar por los productos agrícolas precios superiores a los de los mercados mundiales simplemente para favorecer la agricultura. La ampliación de la UE sólo puede agravar estos problemas ya que algunos países, como Polonia, tienen sectores agrícolas muy importantes.

La forma de corregir este problema es, en el corto plazo, como ya está haciendo la UE sustituir subvenciones en precios por transferencias directas. En el medio plazo se debería proceder a devolver la PAC a los países y de esta forma reducir su importancia en el presupuesto de la UE. Desafortunadamente por

⁷⁴ Según EUROSTAT, en el año 2001 los impuestos indirectos recaudan más que los directos en nueve países (Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Austria y Portugal). En Irlanda recaudaban lo mismo que los directos.

razones políticas este camino es difícil y, de hecho, en las perspectivas financieras 2000-2006 la PAC lejos de reducir su importancia relativa la aumenta.

En el caso de las operaciones estructurales el problema es que sirven a objetivos muy dispares, se instrumentan a través de fondos muy distintos, contienen situaciones de privilegio inaceptables ⁷⁵, utilizan criterios de reparto poco transparentes y han dado lugar a una burocracia muy importante. La forma de eliminar estos problemas sería:

1. Una unión de, por lo menos el FEDER el FSE, el Fondo de Cohesión e, idealmente el FEOGA-Orientación, en un único fondo destinado a la solidaridad regional. Alternativamente, si, como se ha sugerido en la sección 2.2.2, la UE decide asumir una función estabilizadora, el total de recursos podría dividirse en dos bloques: Un bloque de solidaridad regional y un bloque de estabilización ⁷⁶.
2. El bloque de solidaridad se distribuiría automáticamente entre regiones en proporción inversa al PNB per capita (y la población). El bloque de estabilización se distribuiría entre países en proporción inversa a la variación de la tasa de paro.
3. Se debe mantener el requisito de que los fondos se utilicen para el desarrollo, pero eliminado el requisito de copago y modificando el sistema de condicionalidad. Las transferencias deberían realizarse para el desarrollo general de las infraestructuras y el capital humano estableciendo un mecanismo *ex-post* (no, como ahora, *ex-ante*) de control del buen uso de los fondos transferidos.

En cuanto a la financiación de la UE, el sistema actual contiene arbitrariedades sustantivas que deberían eliminarse. Para ello se debería:

1. Volver a reducir al 10% (en vez del 25% propuesto a partir del 2001) la parte que se quedan los países por costes de recaudación de los aranceles.
2. Eliminar progresivamente el recurso IVA y sustituirlo por el recurso PNB que, en última instancia, debería ser, junto con los recursos propios, la única fuente de financiación de la UE. En este proceso, también debería eliminarse la compensación al Reino Unido.

Obviamente estas reformas, que coinciden en dirección (aunque no en intensidad) con las que se están llevando a cabo en la UE, conducirían a un sistema de financiación esencialmente proporcional (en relación a la riqueza de los países). La progresividad de las contribuciones nacionales, si bien puede justificarse bajo ciertas condiciones ⁷⁷, podría plantearse como un objetivo de largo plazo. En el intermedio, es más factible buscar la progresividad por la vía de reorientar las políticas de gasto.

Por otro lado, desde un punto de vista económico parece razonable que la UE tenga un recurso fiscal propio que sea altamente visible para los contribuyentes por, al menos, dos razones. Primero porque de esta forma su financiación dejaría de depender de negociaciones no cooperativas de los países. Segundo porque los ciudadanos podrían evaluar de forma mejor los beneficios y costes de la actuación de la UE, lo que podría dar lugar a una racionalización del gasto. Este impuesto propio debería, sin embargo subordinarse a que la UE acometiera políticas de gasto que beneficiaran directamente a los ciudadanos. El seguro de desempleo propuesto en la sección 2.2.1 sería un ejemplo de este tipo de políticas. Cumplido este prerrequisito, el impuesto ideal sería el IRPF, pero debido a las dificultades de lograr una equidad horizontal entre residentes en países distintos, el IVA sería una alternativa sensata.

⁷⁵ Algunas de las regiones que reciben fondos tienen una renta considerable e Irlanda, sin razón de riqueza que lo justifique, participa de los fondos de cohesión.

⁷⁶ Obviamente, si se estableciera un seguro comunitario de desempleo este bloque no sería necesario.

⁷⁷ Cuando se derive de una progresividad a nivel de los individuos.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha revisado la asignación de competencias a la UE en general y la política presupuestaria en particular. En primer lugar se ha señalado que lo que diferencia a la UE de los estados federales es que, debido a que los ciudadanos de los diferentes países no tienen sentimientos de pertenencia a una realidad social común, no hay tampoco sentimientos de solidaridad amplios entre los residentes en diferentes países de la UE. En consecuencia el gobierno de la UE no tiene (ni si los ciudadanos de los diferentes países no lo quieren, no debe tener) competencias redistributivas (incluyendo la provisión o financiación de la protección social y los bienes meritorios) que habitualmente ejercen los gobiernos centrales de las federaciones.

En ausencia de objetivos distributivos y transferencias compensatorias, la eficiencia exige que la UE asuma aquellas competencias dan lugar a asignaciones Pareto Superiores. Esto implica que la UE debe vigilar la libertad de circulación de factores y bienes, y la libre competencia. La UE tiene un papel limitado, si alguno, en la provisión de bienes públicos. No obstante debe coordinar determinadas políticas transnacionales y exteriores. La defensa, las relaciones comerciales, la seguridad interior y la política de inmigración son algunos ejemplos. También debe ser responsable de la salvaguarda de los recursos comunes como, por ejemplo, la pesca. Sin embargo, no debe tener funciones en materia medioambiental, excepto cuando existan efectos externos entre países. De igual forma, desde la perspectiva de la eficiencia, no debe tener competencias en materia social (normas laborales, cotizaciones sociales, etc.). Finalmente debe coordinar, e incluso armonizar, la fiscalidad sobre el capital.

El diseño eficiente de la UE no exige que se le asigne ninguna función redistributiva. Que se haga, o no, es por tanto una decisión política. Si se desea avanzar en esta dirección es necesario, sin embargo, fomentar previamente los sentimientos de *europiedad* de los ciudadanos, modificando el diseño institucional de la UE, haciendo más visible el papel de la UE y que la participación de los ciudadanos sea más activa. Algunas medidas para lograr esto serían el diseño de una Constitución Europea, aumentar el papel del Parlamento Europeo, la creación de listas electorales multinacionales, y que la UE comience a realizar algunos gastos redistributivos que afecten de forma directa a todos los ciudadanos (como un seguro de desempleo europeo).

En el marco competencial actual, la *Regulación del Mercado Interior* es una competencia de la UE que está plenamente justificada. La competencia en materia de *Política Monetaria* es más cuestionable porque países diferentes pueden necesitar políticas monetarias distintas. Una forma de paliar este problema de la cesión de la Política Monetaria a la UE sería dotarla de algún instrumento de estabilización automática. Un instrumento razonable sería, nuevamente, crear un seguro europeo de desempleo ya que cuando una región experimentara un descenso de su nivel de actividad económica automáticamente recibiría recursos adicionales para compensar este descenso. En su defecto, en el espíritu de los Fondos Estructurales que existen actualmente, se podría crear un Fondo

Europeo de Estabilización que se distribuyera entre regiones o países en función de las desviaciones de la variación tasa de paro de la región/país a la media de las variaciones tasas de paro de la UE.

En cuanto a la *Política Fiscal*, es dudoso que la UE deba coordinar las políticas nacionales. En particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basa principios, como poco, cuestionables. Frente a las dudosas ganancias de limitar el déficit y el endeudamiento, sus costes son claros. En primer lugar, limita la posibilidad de que los gobiernos nacionales realicen políticas de estabilización en un momento en el que ya no pueden utilizar para este fin la política monetaria. Segundo, limita las posibilidades de gasto de aquellos gobiernos que por razones de eficiencia o de equidad desean gastar más. Por ello, lo razonable es que, en el corto plazo, el PEC se relajara y en el medio plazo se revocara, dejando a los gobiernos nacionales determinar su propia política fiscal.

La *Redistribución Regional* a través de las operaciones estructurales es una de las funciones presupuestariamente más importantes de la UE. Que la UE decida llevar a cabo una redistribución regional es una decisión política que no atenta contra la eficiencia y, en principio, aumenta la solidaridad en la UE. El problema de estas redistribuciones no es su existencia sino su diseño e implementación: las operaciones estructurales sirven a objetivos muy dispares, se instrumentan a través de fondos muy distintos, contienen situaciones de privilegio inaceptables, utilizan criterios de reparto poco transparentes y han dado lugar a una burocracia muy importante. La forma de eliminar estos problemas sería la creación de un único fondo de solidaridad o, en el caso de que no haya un seguro europeo de desempleo, dos (uno de solidaridad y otro de estabilización) que se distribuyan en base a criterios objetivos y automáticos (la renta per capita el de solidaridad, la variación del desempleo el de estabilización). Además debería eliminarse la cofinanciación y realizarse un control *ex-post* de los resultados y no, como ahora, *ex-ante* de las actividades.

La PAC es con mucho la política más cuestionable de la UE. Es absurdo que la UE el *gobierno de los gobiernos* europeos que es el adalid de la eficiencia tenga como función presupuestaria y legislativa básica subvencionar y favorecer una actividad ineficiente a expensas de los bolsillos de los contribuyentes y los consumidores europeos. Lo racional sería que la PAC desapareciera gradualmente y se devolviera a los Estados miembro.

En cuanto a otras intervenciones sectoriales de la UE, la intervención en pesca está justificada (ya que es un recurso agotable de propiedad común) y el resto de las intervenciones están justificadas en tanto sirvan para fomentar la competencia y coordinar redes o acciones transeuropeas (de gas, transporte, standards comunes en tecnologías para telefonía móvil, etc.). Por otro lado, no hay razones para que se incentive la producción cinematográfica europea o la adopción de determinados tipos de energía. Lo mismo es aplicable a otras intervenciones como, por ejemplo, la política medioambiental (en cuestiones que, al no generar efectos externos, afectan exclusivamente a los residentes de cada país) o la cultura. Otras políticas cuestionables incluyen la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria que, en lo esencial, deberían ser políticas nacionales. De igual forma, la UE debe abstenerse de intentar armonizar las normas laborales y, mucho menos, las cotizaciones sociales.

Por otro lado, la UE debería jugar un papel más activo en la armonización de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital y en la coordinación de algunas políticas como la defensa y las relaciones exteriores. También es razonable que sea responsable de la política comercial exterior e, incluso, de las políticas

de inmigración en la UE ya que, debido a la libre circulación interior, lo que haga cada país tiene serios efectos externos sobre el resto de los países. La seguridad interior debería coordinarse e, incluso, sería conveniente crear servicios de seguridad supranacionales.

El último aspecto que se ha analizado es la financiación de la UE. Sobre esta cuestión se ha señalado que el sistema actual contiene arbitrariedades sustantivas que deberían eliminarse. Para ello se debería volver a reducir al 10% la parte que se quedan los países por costes de recaudación de los aranceles, eliminar progresivamente el recurso IVA y sustituirlo por el recurso PNB, y eliminar la compensación al Reino Unido. Esto conduciría a un sistema de financiación mediante transferencias esencialmente proporcionales al PNB de cada país. La progresividad de las contribuciones nacionales, si bien puede justificarse bajo ciertas condiciones podría plantearse como un objetivo de largo plazo. En el intermedio, es más factible buscar la progresividad por la vía de reorientar las políticas de gasto.

Por otro lado, desde el punto de vista de la eficiencia parece razonable que la UE tenga un recurso fiscal propio —un impuesto propio. Este impuesto propio debería, sin embargo subordinarse a que la UE acometiera políticas de gasto que beneficiaran directamente a los ciudadanos. El seguro de desempleo europeo sería un ejemplo de este tipo de políticas. Cumplido este prerrequisito, el impuesto ideal sería el IRPF, pero debido a las dificultades de lograr una equidad horizontal entre residentes en países distintos, el IVA sería una alternativa sensata.

Bibliografía

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ZUBIRI, I. (200): *Economía Pública I*. Ed. Ariel, Barcelona.
- ALESINA, A., ANGELONI, I., y ETRO, F. (2001b): The Political Economy of International Unions. Harvard Institute of Economic Research, Dis. Paper 1939. (post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/2001list.html)
- ALESINA, A., ANGELONI, I., y SCHUKNECHT (2001a): What Does the European Union Do? Harvard Institute of Economic Research, Dis. Paper 1935. (post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/2001list.html).
- ALESINA, A. y WACZIARG, R. (1999): Is Europe Going Too Far? *NBER working paper*, n.º 6883.
- BAOYOUMI, T. y EICHENGREEN, B. (1993): Shocking Aspects of European Monetary Integration. En F. Torres y F. Giavazzi (eds): *Adjustment and Growth in the EMU*. Cambridge U. Press.
- BIEHL, D. (1990a): Financing the EEC budget. En Public Finance with Several Levels of Government. Prud'homme, R. (ed.): *Foundation Journal Public Finance*, La Haya.
- BIEHL, D. (1990b): Deficiencies and Reform Possibilities of the EC Fiscal Constitution. En Crouch, C. y Marquand, D. (eds): *The Politics of 1992-Beyond the Single European Market*, Oxford.
- BOLDRIN, M. y CANOVA, F. (2001): Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies, *Economic Policy* 32, 207-50.
- CEE (1998): *Financing the European Union*, DG XIX.
- (1999): Declaración de la comisión 159/99, relativa al apartado 3 del apartado 7 que regula los Fondos Estructurales.
- (2000): *Vademécum Presupuestario 2000*, Oficina de Publicaciones de la CE, Luxemburgo.
- (2001): Allocation of EU Operating Expenditure by Member state. DG XIX.
- (2002a): Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information (europa.eu.int/comm/agriculture)
- COM (2002) 46, Final: *First Progress Report on Economic and social Cohesion*.
- GALLASTEGUI, M.C. y ZUBIRI, I. (2000): *El Diseño del Sector Público en la UEM: Algunas sugerencias de Reforma*. En Caminal, R (ed): *La Economía del EURO*, Fundación BBV.
- GRABBE, H. (2001): Preparing the EU budget for 2004. Centre for European Reform Policy Brief.
- ITALIANER, A. y VANHEUKELEN, M. (1993), Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications. En *The Economics of Community Public Finance, European Economy*, 5, 493-510.
- PUGA, D. (2001): European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories. CEPR Discussion Paper 2767.
- TABELLINI, G. (2002): The Assignment of Tasks in an Evolving European Union. CEPS Policy Brief, n. 10 (www.ceps.be/Pubs/2002/Evolving-EU.PDF).
- VAN DER PLOEG, F. (1991), Macroeconomic Policy Coordination Issues During the Various Phases of Economic and Monetary Integration in Europe. En *The Economics of EMU, European Economy*, Special Edition, n. 1, pp. 136-164.
- ZUBIRI, I. (2000a): La Cooperación Fiscal en la Unión Europea: Los Avances Necesarios. Estudio realizado para la Academia Europea de Ciencias y Artes (mimeo).
- ZUBIRI, I. (2000b): Los Retos Presupuestarios del Sector Público Español en el siglo XXI. Estudio realizado para la Fundación para la Modernización de España (mimeo).

