

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**El marco financiero de la UE para el período  
2014-2018: análisis de posibles reformas  
modernizadoras del Presupuesto comunitario**

*Ismael Sanz*  
16/07/2008

*Documento de Trabajo N° 33/2008*

# El marco financiero de la UE para el período 2014-2018: análisis de posibles reformas modernizadoras del Presupuesto comunitario

Ismael Sanz

## Resumen

La Comisión Europea ha lanzado un debate sobre la reforma de los Presupuestos comunitarios con vistas al próximo marco financiero de 2014-2018. En este documento de Trabajo se argumenta sobre la conveniencia de adoptar las propuestas de Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008) de separar la determinación de los saldos netos y la negociación de las Perspectivas financieras. Los gobiernos negociarían entonces las políticas de la UE en función de su mérito en lugar de su conveniencia para sus intereses nacionales. Esta reforma abriría paso para que, en línea con los trabajos de Begg (2005 y 2007), el Presupuesto comunitario financie programas sobre los que la UE puede aportar valor añadido y aquellos en los que la teoría del federalismo fiscal señala que la centralización genera ganancias de eficiencia. Los saldos netos se distribuirían como un porcentaje de la desviación de la renta *per cápita* de cada país con respecto al promedio europeo (Fuente *et al.*, 2008). Aunque la implementación de esta reforma no será fácil, este documento muestra que, *de facto*, el Presupuesto comunitario se ajusta cada vez más a este mecanismo.

**Palabras Clave:** Perspectivas financieras, reforma de los presupuestos comunitarios, federalismo fiscal, Cohesión económica y social.

## 1. Introducción

La Cumbre de Bruselas de 2002 inició el largo período de negociación de las Perspectivas financieras para 2007-2013, fijando el establecimiento de una cota para los gastos de la Política Agrícola Común (PAC) que implicaban su disminución en términos reales. A este acuerdo le siguió la propuesta de la Comisión Europea en febrero de 2004 (COM, 2004, 101, final) en la que se vislumbraba la posibilidad de que la PAC dejase de ser el capítulo de gasto más importante en la UE desde su constitución para dar paso al impulso de las políticas destinadas a cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Los cambios en la composición de la vertiente del gasto encaminados a lo que la Presidencia del Reino Unido denominó como modernización del Presupuesto comunitario, serían acompañados de la introducción de un mecanismo generalizado de corrección de saldos negativos excesivos que extendía el “cheque británico” (COM, 2004, p. 505).

Pues bien, el Consejo Europeo de diciembre de 2005 redujo el tamaño del gasto que había propuesto la Comisión. Dado que la PAC ya se había fijado en 2002, esta disminución se logró suavizando los incrementos de los capítulos destinados a impulsar la competitividad, además de aquellos sobre los que la UE también puede aportar valor añadido: seguridad y justicia y acciones exteriores. Además, el Consejo Europeo acordó la permanencia del “cheque británico”, complicando aún más su cálculo y reduciendo en mayor medida su transparencia. En suma, la modernización del Presupuesto impulsada por la Comisión quedó finalmente muy limitada. Quizá consciente de que las Perspectivas financieras finalmente aprobadas no cumplieran con las expectativas creadas, las propias conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005 proponían una revisión del Presupuesto comunitario a mitad del período. De hecho, en mayo de 2006, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acordaron que esta última institución efectuara una revisión del presupuesto de la UE. En este acuerdo se exhorta a la Comisión: “a realizar una revisión completa y en profundidad que cubra todos los componentes del gasto de la

Unión Europea, incluida la Política Agraria Común, así como los recursos, incluida la corrección británica y que informe al respecto para el ejercicio 2008/2009” (Declaración n° 3 aneja al Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera).

El objetivo de este trabajo es realizar una contribución a este debate, proponiendo una reforma del marco financiero. Los gobiernos nacionales negocian las Perspectivas financieras con el objetivo de lograr el mejor saldo posible, lo que explica que el resultado final sea un Presupuesto poco transparente y manifiestamente mejorable desde una perspectiva de eficiencia económica. Por ello se propone, insistiendo en argumentos ya expuestos en Begg (2007) y Fuente *et al.* (2008), que los fondos/contribuciones de cada país se fijen inicialmente en función de su renta *per cápita*, para, en una segunda etapa debatir la distribución del gasto y la financiación de la UE exclusivamente desde el mérito de cada tipo de política y de cada ingreso.

El documento comienza con un análisis del proceso de aprobación de las Perspectivas financieras de 2007-2013 y su resultado final. A continuación, en el apartado 3 se presentan las balanzas fiscales de cada Estado miembro desde la adhesión de España y se muestra la relación entre estos saldos netos, la renta *per cápita* y la balanza comercial con la UE. La sección 4 explica con detalle la propuesta de reforma del Presupuesto comunitario. Dado que se trata de cambios en la composición del marco financiero sustanciales, en el apartado 5 se presenta un escenario de Presupuesto para el próximo período 2014-2018 que acerca el objetivo final de su modernización pero teniendo en cuenta que para lograr su viabilidad la reforma tendrá que ser gradual. La sección 6 presenta las principales conclusiones.

## **2. Un análisis del Marco financiero de la UE en el período 2007-2013**

La Cumbre de Bruselas del 24-25 de octubre de 2002 fijó el establecimiento de una cota para los gastos de la PAC hasta el año 2013, igual a los gastos de 2006 con un aumento máximo anual del 1% en términos nominales. Este acuerdo fue impulsado por Francia y Alemania y se interpretó como una medida de contención de la PAC. En concreto, la adopción del límite de crecimiento del 1% anual implica una disminución importante en términos reales que abría la posibilidad de liberar recursos del Presupuesto comunitario a las políticas internas de apoyo a la competitividad, como las ayudas a las actividades de I+D, las redes transeuropeas de transporte o educación y formación. En febrero de 2004, la Comisión Europea proponía que el límite máximo de los créditos de pago en el marco financiero de la UE para el período 2007-2013 se fijara en el 1,14% de la RNB de la UE y el techo de los créditos de compromiso en el 1,22%, muy similar al que tenía durante los ejercicios del período 2000-2006 (COM, 101, final, y COM, 487, final). Mayor calado tenían los cambios que se planteaban en la composición del Presupuesto, en los que se incrementaba muy significativamente la participación de las políticas que impulsan la competitividad, seguridad y justicia y las acciones exteriores, mientras que mantenía la relevancia de la política de cohesión y se reducía la de la PAC. En la vertiente de los ingresos, la Comisión Europea (COM, 2004, 505) proponía la introducción de un mecanismo generalizado de corrección de saldos negativos excesivos que extendía la compensación que recibe el Reino Unido. Por este sistema, los Estados miembros que tuvieran un saldo negativo por encima del 0,35% de su RNB recibirían en el ejercicio siguiente una compensación de dos terceras partes de la cantidad en la que superasen ese umbral.

Pues bien, el Consejo Europeo del 15-16 de diciembre de 2005 que aprobó finalmente el marco financiero para el período 2007-2013, redujo finalmente los créditos de pago propuestos por la Comisión hasta el 1,00% de la RNB. El límite de los gastos se reducía a pesar de que la adhesión de los países del este y centro de Europa incrementaba la presión por la PAC y la política regional por los cuatro millones de nuevos agricultores que incorporaban a la UE y el fuerte desnivel de renta *per cápita* que presentaban. De hecho, la población de la UE se incrementaba en un 30% mientras que el PIB, y por lo tanto los ingresos del Presupuesto que son prácticamente proporcionales, sólo

lo hacía en un 5%. En definitiva, la acomodación a la nueva UE-25 no se producía mediante un incremento en la vertiente de los ingresos, sino por un ajuste de los gastos.

**Tabla 1. Estructura de los gastos comunitarios conforme a las perspectivas financieras propuestas por la Comisión Europea para el periodo 2007-2013 (% sobre el total de los gastos)**

	2006 (1)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Crecimiento sostenible	43,8	43,4	43,4	43,8	44,3	44,6	45,3	45,8	44,4
Competitividad como factor de crecimiento y empleo	7,6	7,2	7,8	8,3	8,9	9,1	9,6	10,2	8,7
Cohesión en favor del crecimiento y el empleo	36,2	36,2	35,6	35,6	35,4	35,5	35,6	35,7	35,6
Gestión sostenible y protección recursos naturales	42,5	44,3	44,6	43,8	43,1	42,3	41,3	40,3	42,8
De los cuales: gastos de mercado y ayudas directas	36,8	36,8	34,8	34,3	33,8	33,4	32,7	32,0	34,0
Desarrollo rural	5,7	7,5 †	9,8 †	9,5 †	9,3 †	8,9 †	8,6 †	8,4 †	8,9
Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,2
La UE como socio global	4,3	5,3	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	5,7
Administración	5,3	5,7	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9	6,0	5,8
Compensaciones	0,9	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Créditos para compromiso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Créditos para pagos	96,3	98,2	97,7	90,9	95,7	93,6	95,2	93,7	95,0
Créditos de pago (% RNB)	1,08	1,06	1,06	0,97	1,00	0,97	0,97	0,95	1,00
Margen disponible	0,16	0,18	0,18	0,27	0,24	0,27	0,27	0,29	0,24
Límite máximo para los recursos propios (% RNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

(1) Los gastos del año 2006 se corresponden con las perspectivas financieras 2000-2006 fijadas en la Cumbre de Berlín y modificadas en la Cumbre de Bruselas.

Fuente: Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005 y propuesta de la Comisión Europea para el ajuste del Marco Financiero que considera el ajuste técnico de 2009 en línea con los movimientos del PNB (COM, 2008, final del 14/III/2008).

En cuanto al marco financiero aprobado por el Consejo Europeo, en la Tabla 1 se observa que la rúbrica de crecimiento sostenible incrementará gradualmente su participación hasta convertirse en la más relevante de la UE. Ésta rúbrica incluye la competitividad como factor de crecimiento y empleo (denominada anteriormente Políticas Internas) y la cohesión para el crecimiento y el empleo (previamente Acciones Estructurales). La partida relativa a la competitividad engloba los gastos en materia de I+D, educación y formación, desarrollo medioambiental sostenible y las redes de transporte y se corresponde con los objetivos de la denominada Estrategia de Lisboa que persigue que la UE se convierta “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Particularmente, la UE se propone reducir la distancia que le separa de EEUU en productividad y desarrollo tecnológico y que en la década de los 90 no hizo sino incrementarse.

La política de cohesión, por su parte, mantiene una participación muy estable durante todo el período 2007-2013. La PAC se corresponde con la rúbrica de gestión sostenible y protección de los recursos naturales, e incluye gastos de mercado y ayudas directas y fondos destinados al desarrollo rural. El primer sub-apartado de la PAC reducirá gradualmente su participación en los presupuestos comunitarios como resultado del acuerdo de la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002, mientras que el segundo lo incrementará con respecto a 2006. Seguidamente se encuentra la nueva rúbrica de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, que, como en el caso de de la UE como socio global (anteriormente Acciones Exteriores), aumentará su relevancia durante el transcurso del marco financiero.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La rúbrica de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia incluye acciones en el ámbito de la protección de las fronteras y la política de asilo, la potenciación del papel de los ciudadanos, el refuerzo de las instituciones, el acceso a los bienes públicos, la seguridad alimentaria, la salud pública y la protección de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, y el diálogo con los ciudadanos. La rúbrica de la UE como socio global integra proyectos de ayuda a países y la gestión de las crisis civiles. Incluirá también las reservas actuales en materia de ayudas de emergencia y garantía de préstamos, así como el Fondo Europeo de Desarrollo, que se integra en el presupuesto de la UE.

Finalmente en el presupuesto de 2006 figuran las compensaciones que recibirán los nuevos Estados miembros para evitar que contribuyan más fondos que los que reciben de los Presupuestos comunitarios en sus tres primeros ejercicios (2004-2006). La adaptación a la normativa comunitaria requiere de un rodaje por lo que en los primeros años de adhesión a la UE es habitual tener saldos presupuestarios más negativos que los que se obtienen una vez que el país está plenamente integrado.<sup>2</sup> En conjunto, los presupuestos de la UE alcanzarán una participación media sobre la RNB de 1,00%, dejando un margen de 0,24% que por lo general no se utiliza como reconoce la propia Comisión en su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 14 de julio de 2004 sobre las perspectivas financieras (p. 3, COM, 2004, 487).

**Tabla 2. Comparación de las Perspectivas financieras aprobadas en diciembre de 2005 con la propuesta de la Comisión Europea**

	<b>Propuesta de la Comisión, febrero de 2004, (millardos euros de 2004)</b>	<b>Acuerdo definitivo, diciembre de 2005 (millardos euros de 2004)</b>	<b>Ajuste acuerdo definitivo sobre propuesta Comisión (%)</b>	<b>Reparto del ajuste presupuestario (%)</b>
Crecimiento sostenible	458,0	379,7	-17,1	59,4
Competitividad como factor de crecimiento y empleo	121,7	72,1	-40,8	37,6
Cohesión en favor del crecimiento y el empleo	336,3	307,6	-8,5	21,8
Gestión sostenible y protección recursos naturales	400,3	371,2	-7,3	22,1
De los cuales: gastos de mercado y ayudas directas	301,1	293,1	-2,7	6,1
Desarrollo rural	99,2	78,1	-21,3	16,0
Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	14,7	10,3	-29,9	3,3
La UE como socio global	62,8	50,0	-20,4	9,7
Administración	57,7	50,3	-12,8	5,6
Compensaciones	0,8	0,8	0,0	0,0
Créditos para compromiso	994,3	862,4	-13,3	100,0
Créditos de compromiso (% RNB)	1,210	1,045	-13,3	100,0

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005 y Comisión Europea: Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada, (COM, 101, final) y Perspectivas financieras 2007-2013 (COM, 487, final)

En suma, el marco financiero aprobado por el Consejo Europeo reduce el tamaño del Presupuesto comunitario a pesar de encomendarle nuevas tareas, como la financiación de la Estrategia de Lisboa y de incorporar a los nuevos socios comunitarios más pobres que el promedio comunitario y con mayor actividad en el sector agrícola. En cuanto a la composición del Presupuesto comunitario, se reduce la participación de las ayudas directas y las intervenciones de mercado de la PAC mientras que se incrementa la relevancia de los fondos destinados a la mejora de la competitividad, a la seguridad y a la política exterior. La política de cohesión, por su parte, mantiene una participación estable.

En cualquier caso, estos cambios han sido más limitados que los que proponía inicialmente la Comisión. En efecto, la Tabla 2 muestra la comparación entre la propuesta de la Comisión y las

<sup>2</sup> Así le sucedió a España y Portugal, cuya baja participación en el FEOGA-Garantía y las Acciones Estructurales en su primer período en el presupuesto comunitario (1986-1988) redundó en un saldo neto del 0.19% y 0.94% del PIB, cuando su media anual en el siguiente período 1989-1993 fue del 0.53% y 2.21%, respectivamente. También, Austria, Finlandia y Suecia han mejorado su participación en el FEOGA-Garantía y el Programa Marco de I+D, de modo que de un saldo del -0.32%, -0.09% y -0.47% de su PIB en sus primeras perspectivas financieras 1995-1999 pasaron a un promedio en los siguientes años (2000-2003) del -0.24%, -0.02% y -0.46%, respectivamente.

Perspectivas financieras finalmente aprobadas. El acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas fijó los créditos para compromiso en 862,4 millardos de euros, lo que supone una rebaja de 131,9 millardos con respecto a la propuesta de la Comisión Europea. Así, todos los capítulos, con la excepción de las compensaciones, han reducido su tamaño. Sin embargo, estas disminuciones han sido muy desiguales. Los fondos de competitividad como factor de crecimiento y empleo han disminuido en un 40,8%, los de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia en un 29,9% y los de desarrollo rural, los más eficientes de la PAC por cuanto que persiguen cambios estructurales y la modernización de la agricultura europea, en un 21,3%. Por el contrario, las medidas más ineficientes de la PAC, gasto de mercado y ayudas directas, han quedado prácticamente a salvo del ajuste presupuestario (-2,7%). El reparto de la reducción de los 131,9 millardos de euros confirma que ésta ha recaído particularmente en la competitividad y, en menor medida, en la cohesión y las medidas de desarrollo rural de la PAC. Claramente, los resultados muestran que Francia logró en el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2002 un blindaje sobre la PAC, la política que más le favorece, lo que dejó las manos libres a este país para buscar reducir el tamaño del Presupuesto comunitario. El impulso modernizador de la Presidencia del Reino Unido sólo se podría haber llevado a cabo bien manteniendo el tamaño de los Presupuestos comunitarios en torno al 1,14 de la RNB de la UE, bien conteniendo los gastos de mercado y ayudas directas de la PAC más allá de lo acordado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002. Ninguna de estas dos circunstancias se ha producido. Se han reducido los compromisos de la UE al 1,00% de la RNB comunitaria y, además, el ajuste del Presupuesto comunitario se ha centrado en las medidas más modernizadoras como las que persiguen mejorar la competitividad de la UE o aquellas que introducen reformas en la agricultura (gastos de desarrollo rural). Tampoco se ha salvado la política regional, que finalmente tendrá un peso similar al del período 2000-2006, a pesar de incorporar a 10 países con un desnivel en renta *per cápita* con respecto a la UE mayor que en ninguna otra ampliación.

En relación a los ingresos de la UE, el Consejo Europeo de diciembre de 2005 mantiene el “cheque británico”, si bien reduce su cuantía. El cómputo del gasto comunitario en los nuevos socios comunitarios, exceptuando el relacionado con las intervenciones de mercado y ayudas directas de la PAC, en la devolución al Reino Unido se reducirá gradualmente hasta desaparecer en 2011. De este modo, los países del este no deberán contribuir a ese cheque que, por lo tanto, disminuirá su cuantía en relación al período 2007-2013. El mecanismo generalizado de corrección de saldos presupuestarios negativos excesivos no fue aprobado por el Consejo. En su lugar, Alemania, Austria, Suecia y los Países Bajos continuarán financiando en menor medida que el resto de Estados miembros a la devolución del Reino Unido y gozarán de un tipo reducido de contribución por el IVA.

### **3. Los saldos netos de los Estados miembros**

Los socios comunitarios fijan su posición en relación al Presupuesto en función de los saldos netos que obtienen de sus relaciones financieras con la UE. La Tabla 3 muestra los saldos que ha registrado cada Estado miembro en los marcos financieros que ha habido desde la adhesión de España en 1986. Si nos centramos en los períodos anteriores a la incorporación de los países del este (1986-2000) se puede comprobar que los países menos desarrollados –Grecia, Portugal, España e Irlanda– son los que, en general, han obtenido mejores saldos netos.<sup>3</sup> Por el contrario, se puede observar que Alemania, Suecia, los Países Bajos y Austria, además de Luxemburgo, son los países que más contribuyeron al Presupuesto de la UE en términos netos. Precisamente los cuatro primeros países, junto con el Reino Unido, reciben algún tipo de compensación por tener saldos negativos excesivos, y son también los que propusieron que el límite de contribuciones a la UE se redujese al 1% de la RNB de la UE en la negociación de las Perspectivas financieras. La Tabla revela, asimismo, que los saldos netos que Grecia, Portugal y España han ido obteniendo desde 1986 han

---

<sup>3</sup> Si se considerasen gastos administrativos, Luxemburgo y Bélgica también habrían obtenido saldo positivo en algunos de los períodos. No obstante, y siguiendo la metodología de la Comisión Europea, se ha excluido este tipo de gastos en el cómputo, al considerar que todos los socios comunitarios, y no sólo Luxemburgo y Bélgica, se benefician del mismo (Comisión Europea, 2007).

registrado una evolución muy similar: han crecido hasta llegar a un máximo en las perspectivas financieras de 1993-1999, decreciendo en las pasadas de 2000 a 2006. Irlanda es una excepción a este comportamiento, pues en su caso los fondos que recibía comenzaron a decrecer ya en el período 1993-1999, lo que se explica por el impresionante crecimiento económico que desde la década de los 90 viene registrando.

**Tabla 3. Saldo neto presupuestario en las Perspectivas financieras desde 1986 (% PIB)**

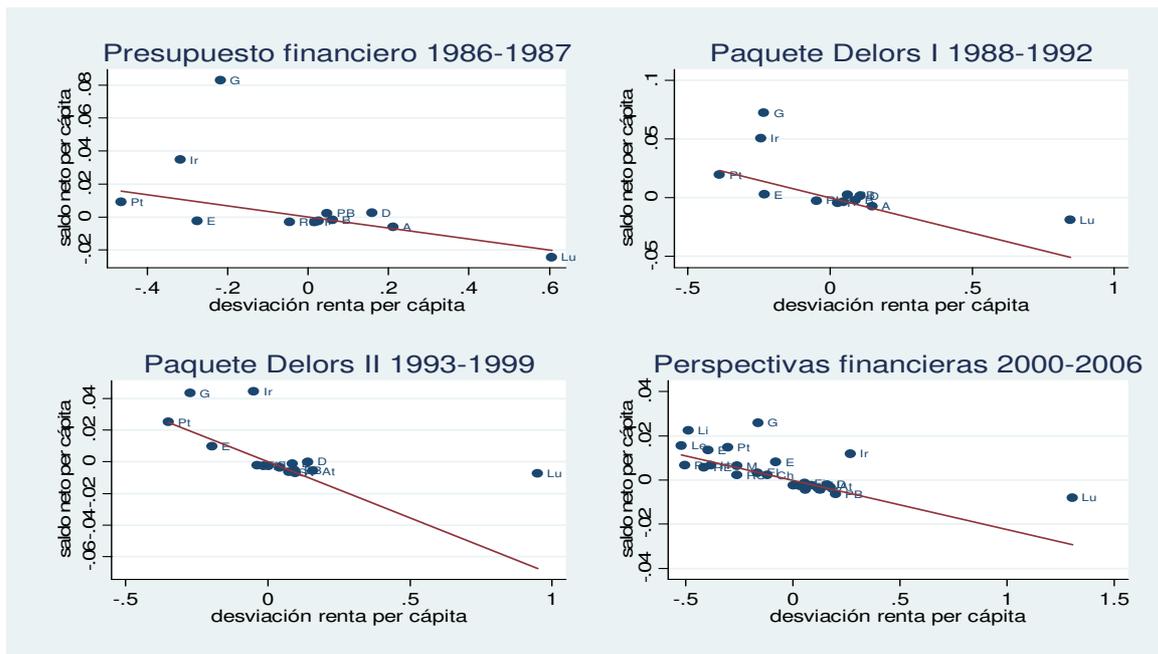
País	1986-1987	1988-1992	1993-1999	2000-2006
Bélgica	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
República Checa				0,3
Dinamarca	0,4	0,3	0,1	-0,2
Alemania	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4
Estonia				1,5
Grecia	2,9	3,7	4,2	2,6
España	0,1	0,5	1,1	0,9
Francia	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Irlanda	4,2	4,8	3,7	1,0
Italia	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
Chipre				0,6
Letonia				1,8
Lituania				2,3
Luxemburgo	-1,0	-0,7	-0,4	-0,3
Hungría				0,7
Malta				1,8
Países Bajos	0,2	0,1	-0,7	-0,7
Austria			-0,3	-0,2
Polonia				0,9
Portugal	0,9	1,7	2,8	1,8
Eslovenia				0,4
Eslovaquia				0,7
Finlandia			-0,1	0,0
Suecia			-0,3	-0,4
Reino Unido	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, "Allocation of EU expenditure by Member State"; Comisión Europea, "EU Budget 2006 - Financial Report"; y Eurostat Database, "Economy and Finance".

En el Gráfico 1 se ha seguido el método propuesto por Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008) para analizar el alcance redistributivo del presupuesto de la UE en el período 1986-2006: desde la adhesión de España a la UE hasta el último dato disponible (Comisión Europea, 2007). En el eje de abscisas figura la diferencia, en términos porcentuales, entre la renta *per cápita* de cada país y la media de la UE. En el eje de las coordenadas se encuentra el saldo neto presupuestario *per cápita* de cada país en relación a la renta *per cápita* media de la UE. Se sitúa entonces a cada país en función de estas dos variables y se espera que exista una relación inversa. Es decir, que cuanto mayor sea el desarrollo del Estado miembro, peor balanza fiscal obtenga. Todos los datos se expresan en paridades de poder de compra. El alcance redistributivo del Presupuesto se refleja, en primer término, en el coeficiente de la estimación de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), en los que la observación de cada país ha sido ponderada por su población y, en segundo lugar, en la inclinación de la pendiente.<sup>4</sup> En efecto, una mayor pendiente indica que para los países con mayor renta les corresponde un saldo más negativo y, al contrario, a los Estados miembros relativamente pobres les corresponde un saldo más positivo. Se ha dividido el período en 4 sub-períodos: 1986-1987; las Perspectivas financieras de 1988 a 1992 (Paquete Delors I), las Perspectivas financieras de 1993 a 1999 (Paquete Delors II) y las Perspectivas financieras de 2000 a 2006.

<sup>4</sup> Además, como proponen Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008), la estimación se ha realizado sin constante, de modo que un país con una renta *per cápita* situada en la media tendrá un saldo neto presupuestario prácticamente nulo. Únicamente tendría que hacer frente a su parte de aquellos gastos que no son imputables a ningún Estado miembro.

**Gráfico 1. Relación entre los saldos netos presupuestarios de los Estados miembros y su renta per cápita relativa**



Pues bien, en el Gráfico 1 se observa que el Presupuesto comunitario es redistributivo dado que la recta de regresión es decreciente para todos los períodos. Sin embargo, el alcance de esta redistribución ha variado desde 1986. El coeficiente de regresión del período 1986-1987 de  $-0,03$  se incrementa hasta el  $-0,06$  del Paquete Delors I (1988-1992) y al  $-0,07$  con el Paquete Delors II (1993-1999). Es decir que la capacidad redistributiva del Presupuesto fue en aumento entre el primer y el tercer período, principalmente como reflejo de la introducción del Fondo de Cohesión en la Cumbre de Edimburgo de 1992 y la consolidación de los Fondos estructurales. Sin embargo, el coeficiente de regresión del último período 2000-2006 se ha reducido significativamente hasta el  $-0,022$ . Si el Presupuesto comunitario hubiera sido tan redistributivo en el período 2000-2006 como lo fue con el Paquete Delors II entonces se hubiera precisado de un aumento del tamaño del Presupuesto comunitario. La incorporación de los países del centro y este de Europa, con un fuerte desnivel de renta, conduce a un incremento de la renta *per cápita* relativa de los antiguos socios comunitarios y, por tanto, a una mayor contribución presupuestaria. Para evitar el incremento de los saldos netos negativos, los países que sustentan el Presupuesto comunitario han optado por reducir el tamaño del gasto. Es decir, han hecho recaer el coste de la ampliación a los antiguos socios relativamente pobres, al reducir sus saldos con respecto a los de las Perspectivas financieras 1993-1999, y a los nuevos socios comunitarios que no han recibido los fondos que les hubiera correspondido en función de su desnivel en desarrollo.

El Gráfico 1 permite también comprobar si existe equidad horizontal en el reparto de los saldos presupuestarios de la UE: si dos países con la misma renta obtienen el mismo saldo. Así, los países que se sitúen en la recta de regresión tendrán un saldo neto acorde con su renta *per cápita* relativa. Los Estados miembros que se encuentren por encima de la recta habrán obtenido un trato mejor que el que por su renta *per cápita* les correspondería. En el caso contrario se encontrarán los países que se sitúen por debajo de la recta. La distancia vertical con respecto a la recta de regresión indicaría la magnitud de la desviación con respecto al trato “justo”. Pues bien, se puede observar que algunos países –como Grecia (G), Irlanda (Ir), Dinamarca (D), Austria (At) y últimamente Luxemburgo (L)– han obtenido un saldo neto *per cápita* más beneficioso del que por su renta *per cápita* les correspondería. Por su parte, España (E) y el Reino Unido (R) se sitúan por debajo de la recta de regresión, por lo menos hasta las Perspectivas financieras 1993-1999, indicando que han obtenido unos saldos más adversos de los que resultaría en función a su renta *per cápita* relativa. El resto de países, se mantienen cerca de la propia recta de regresión, es decir que reciben un trato “justo”.

Nótese que los países que obtienen mejores saldos que los que les corresponden por su renta *per cápita* son, precisamente, los países más pequeños en términos de población. Es decir, que los países pequeños parecen beneficiarse del hecho de la exigua relevancia que en términos absolutos tienen los saldos que reciben. Así, las importantes ayudas que en relación a su PIB o su población han percibido Irlanda y Grecia no representan magnitudes significativas para los grandes países contribuyentes netos como Alemania y el Reino Unido. Es interesante observar que el *ranking* de beneficiados entre el grupo de cohesión (Irlanda, Grecia, España y Portugal) coincide con el orden de adhesión a la UE. La antigüedad en la pertenencia a la UE parece conferir un mayor peso político y la consiguiente influencia en las negociaciones de los Presupuestos comunitarios.

Los países que mejor parecen haber utilizado las ayudas de la UE para converger a la media comunitaria (España e Irlanda) están obteniendo un saldo neto mejor que su saldo teórico en el período 2000-2006. Esta circunstancia refleja dos características del Presupuesto comunitario. La primera es la inercia que afecta al reparto de los fondos de la UE, pues las Perspectivas financieras se fijan por un período muy largo, siete años. Así, el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 fijó las Perspectivas financieras del período 2000-2006, cuando España disponía de una renta *per cápita* relativa en Paridades de Poder de Compra del 84,7% de la media comunitaria cuando en 2006 se encontraba ya en el 93,5% del promedio de la UE-15 (100,9 del de la UE-25, Eurostat: *General Economic Background*). De ahí que la UE se esté planteando la posibilidad de reducir el período de vigencia del marco presupuestario de siete años a cinco y hacerlo así coincidir con la duración del mandato de la Comisión y el Parlamento Europeo. El segundo aspecto se refiere a que las ayudas a regiones o países que superan los límites de elegibilidad se eliminan de forma gradual. Así, se evita castigar a aquellas áreas que, entre otros motivos por haber utilizado eficientemente los fondos recibidos de la UE, convergen hacia los estándares desarrollo económico de sus socios comunitarios.

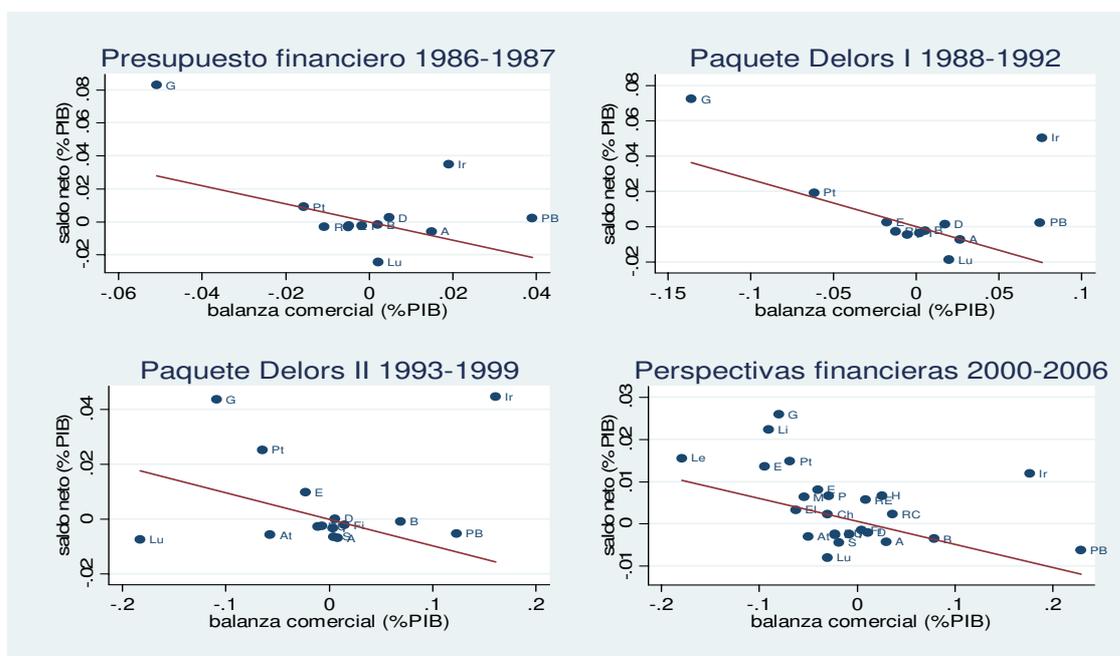
Otro aspecto muy importante que se infiere del Gráfico 1 es que las diferencias entre los saldos netos que cada país obtiene y los que le correspondería teóricamente en función del nivel de desarrollo relativo son cada vez inferiores. La distribución de los saldos se ajusta cada vez más a la renta *per cápita* de cada país. De hecho, la desviación típica de los residuos ha disminuido muy significativamente desde 0,015 en el período 1986-1988 a 0,005 entre 2000-2006. La renta *per cápita* explica el 42% de la distribución de los saldos en las últimas Perspectivas financieras cuando en 1986 sólo explicaba el 14%.

En suma, el reparto de los fondos de los Presupuestos comunitarios durante el período 1986-2006 muestra que los países más rezagados obtienen saldos netos positivos mientras que los más avanzados contribuyen más que lo que reciben. Sin embargo, el carácter redistributivo de los Presupuestos comunitarios tiene un alcance limitado, en las últimas Perspectivas financieras tan sólo ha compensado un 2,2% de la diferencia de renta de un país con el promedio de la UE. Además, existen problemas en el reparto horizontal de los fondos de la UE, pues algunos países como Irlanda, Grecia, Dinamarca y Luxemburgo han obtenido mejores saldos que los que por su nivel de renta *per cápita* les correspondía.

Precisamente, una de las justificaciones para que la UE implemente la política regional en el ámbito comunitario es su utilidad para que los Estados miembros que más se benefician del proceso de integración europeo compensen a los que se favorecen en menor medida. El Gráfico 2 muestra la relación que existe entre la balanza comercial con la UE de cada país y su saldo presupuestario neto en el período 1986-2006, dividido en cuatro sub-períodos. La recta permite observar que la relación es inversa para todos los períodos: aquellos países que disponen de un superávit comercial en las relaciones comerciales con el resto de los socios comunitarios son los que contribuyen en términos netos al Presupuesto comunitario al mismo tiempo que los países que registran un déficit comercial con la UE reciben fondos netos de la UE. Esta relación entre saldo comercial con la UE y saldo

presupuestario neto se hace más patente en la década de los 90. La introducción del mercado único vino acompañada de un incremento de los fondos a los países más rezagados y la creación del Fondo de cohesión en las Perspectivas financieras del período 1994-1999 (el Paquete Delors II). Es una indicación de que los fondos de la UE se utilizan como instrumento de compensación de la distribución asimétrica de los beneficios del proceso de integración europeo, una compensación que parece que se acentúa en los momentos en los que logran avances significativos en la unión económica. En el último período 2000-2006, la pendiente que refleja la relación entre saldos presupuestarios y balanzas comerciales se ha hecho más plana, reflejando un coeficiente compensatorio más limitado. Es el reflejo de la incorporación de los países del este y centro de Europa, que tienen saldos presupuestarios positivos y, sin embargo, en algunos casos disponen de superávit comerciales con la UE. En este período de 2000-2006, se redujo también el coeficiente redistributivo. Los años en los que el coeficiente compensatorio se incrementa, como en el Paquete Delors II, se incrementa también el coeficiente redistributivo, mientras que cuando el primero se reduce, como en las Perspectivas financieras 2000-2006, el segundo también lo hace. De hecho, las dos series están correlacionados positivamente (+0,60) y de forma significativa al 1%. La compensación por la distribución asimétrica de los beneficios del mercado único evoluciona de forma correlacionada con la redistribución del Presupuesto comunitario.

**Gráfico 2. Relación entre los saldos netos presupuestarios de los Estados miembros y su balanza comercial con la UE**



#### 4. Propuesta de negociación del Marco financiero de la UE

La propuesta que recoge este trabajo sintetiza las ideas lanzadas en Fuente y Doménech (2001), Fuente *et al.* (2008) y Begg (2007). Se persigue que la discusión de los Marcos financieros se centre exclusivamente en desarrollar aquellas políticas para las que la UE aporta mayor valor añadido. Las negociaciones del Marco financiero de los últimos períodos, muy particularmente las Perspectivas financieras de 2000-2006 y las de 2007-2013, han estado presididas por el interés de cada país en obtener el mejor (o menos malo) de los saldos netos de los Presupuestos comunitarios. El resultado es que los Estados miembros defienden las políticas de gasto o ingreso en función de la relación entre pagos y contribuciones que obtienen de ellas en lugar de su oportunidad y eficiencia. De hecho, Mrak y Rant (2008) utilizan la teoría de las coaliciones no-cooperativas y muestran que las coaliciones de interés que predice esta teoría son las que efectivamente se produjeron en las negociaciones de las Perspectivas financieras de 2007-2013. El interés nacional en relación a los saldos netos afecta incluso, aunque en menor medida, al Parlamento Europeo. Hix y Noury (2006)

observan que en las votaciones presupuestarias la influencia de los intereses nacionales en el sentido del voto de los parlamentarios es mayor que cuando se discuten otras materias, aunque la adscripción ideológica sigue teniendo mayor peso que la cohesión nacional. La influencia de los intereses de cada país es un aspecto con el que, en el estadio del proceso de integración europeo en el que nos encontramos, cualquier propuesta tiene que contar como ineludible pues los gobiernos tienen incentivos políticos claros para presentarse ante su opinión pública con el mejor balance financiero con la UE posible. El hecho de que los Estados miembros tengan la posibilidad de vetar el Presupuesto comunitario complica aún más la posibilidad de llegar a acuerdos, porque permite que los países que se ven perjudicados por las reformas tengan la capacidad de paralizarlas.

La reforma del marco financiero que se propone se divide en tres etapas. En una primera fase, se decidirían los saldos netos que obtendría cada país. Un sistema de determinación de las balanzas fiscales podría ser el propuesto por Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008) y que estriba en que los saldos netos de cada país sean un porcentaje de la desviación de su renta *per cápita* con respecto al promedio comunitario. En términos del Gráfico 1 analizado en la sección anterior, se trataría de fijar la pendiente de la recta de regresión, es decir el alcance redistributivo del Presupuesto comunitario, y situar a todos los Estados miembros en la recta. De la renta *per cápita* relativa de cada país se desprendería automáticamente su balanza fiscal, que sería, por su propia construcción, “justa” y “equitativa horizontalmente”.

En una segunda fase, los gobiernos negociarían el marco financiero implementando aquellas políticas en las que la teoría del federalismo fiscal sugiere que la centralización produce ganancias en eficiencia y en las que la UE puede aportar valor añadido: I+D, redes de transporte, formación, seguridad, defensa y representación exterior. La distribución del gasto entre Estados miembros produciría saldos netos diferentes de los acordados en la primera fase.

En la última etapa se establecería el mecanismo generalizado de corrección propuesto, asimismo, por Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008) en el que los países que han obtenido mejor saldo en la segunda etapa del que inicialmente se había fijado compensen a los países que se encuentran en la situación inversa, hasta que todos los Estados miembros obtengan las balanzas fiscales previstas en la primera etapa. Dado que este mecanismo corrige los saldos hasta que constituyan un porcentaje fijo de las desviaciones de renta de los países, parece razonable que sus fondos estén condicionados a financiar políticas que favorezcan el crecimiento económico y a compensar a aquellos sectores de la población que resultan perjudicados del proceso de integración económica y, en general, de la globalización de las actividades económicas. La libre movilidad de los bienes y servicios, del capital y de los trabajadores en la UE genera ganancias de eficiencia pero la distribución de beneficios genera ganadores y perdedores. A esta ganancia, se añadirán las que resulten de racionalizar el Presupuesto comunitario y dejar que se guíe por criterios de eficiencia y mérito. Por ello, se propone que una parte de estos dos beneficios se destine a compensar a sectores que, como los trabajadores de una rama de actividad con desventajas comparativas o los agricultores, salen perjudicados de la integración económica y de la modernización del Presupuesto comunitario. Este mecanismo que se propone resuena al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización introducido por la UE en 2007 y que ayuda a los trabajadores que debido a las fluctuaciones del comercio mundial han quedado sin empleo con el objetivo de encontrar un nuevo empleo.

Para determinar la cuantía de las compensaciones habría que conocer dos datos: la renta *per cápita* relativa y el saldo neto de cada país. El nivel de la renta *per cápita* relativa es una variable que se puede prever con cierta garantía de acierto. De hecho, la propia Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión realiza pronósticos del PIB por habitante con dos años de antelación. Para pronosticar los saldos netos de cada Estado miembro se podrían emplear los registrados en el año anterior, pues los Presupuestos adolecen de una elevada inercia que provoca que las variaciones anuales no sean muy elevadas. Los datos reales, dejando ya las estimaciones, de

renta *per cápita* en Paridades del Poder de Compra se ofrecen con un año de retraso, aunque se trata de resultados preliminares. Los datos definitivos se ofrecen a los tres años. Así, en enero de 2008, Eurostat ofrecía los datos del PIB *per cápita* en PPC de 2006 (*Statistics in Focus, Economy and Finance*, III/2008). La información sobre los balances financieros de los Estados miembros se conoce en el siguiente ejercicio (el Informe de la Dirección General de Presupuestos: “EU Budget 2006 – Financial Report” se publicó en septiembre de 2007 con la imputación de gastos e ingresos por país de 2006).

Al comenzar el ejercicio, y basados en las estimaciones de renta *per cápita* relativa –bastante aproximadas- y las del saldo neto –que pueden registrar cambios pero no muy significativos- se podría establecer los fondos que cada país tendría que contribuir/recibir. Al año siguiente de la ejecución del Presupuesto, después de dar a conocer los datos preliminares de renta *per cápita* y los reales de saldos, se podrían realizar los ajustes pertinentes con respecto a los fondos contribuidos/recibidos. Finalmente, si los datos de renta *per cápita* definitivos se desvían con respecto a los preliminares, entonces se produciría un ajuste final que sería muy pequeño. Por ejemplo, con un coeficiente redistributivo de 0,03, un error en las estimaciones de un punto porcentual daría lugar a un ajuste del 0,03 del PIB.

Entre las ventajas que presenta esta propuesta se encuentran:

#### *Mayor eficiencia*

Fuente *et al.* (2008) argumentan que la fijación de los saldos netos *a priori* proporciona incentivos para que la UE implemente aquellas políticas sobre las que su implicación genera ganancias de eficiencia. Un aumento del gasto de los Presupuestos comunitarios en un Estado miembro, provocará que empeore en la misma medida el mecanismo generalizado de corrección. Es decir, un aumento del gasto comunitario en un país se reflejará en una reducción equivalente en el presupuesto nacional del mismo país. En consecuencia, el Estado miembro solo tendrá incentivos a que la UE ejecute un programa si su canalización a través de esta institución reporta mayor eficiencia que su realización en el ámbito nacional.

#### *Más claridad y transparencia*

La distribución de los saldos netos sería transparente y fácilmente comprensible por los ciudadanos de la UE. Cada Estado miembro de la UE contribuiría (recibiría) fondos que equivaldrían a un porcentaje de la desviación de su renta con respecto al promedio comunitario. Se evitaría de este modo la arbitrariedad que introducen los criterios de elegibilidad de los Fondos estructurales –regiones que disponen de un PIB *per cápita* inferior al 75% del promedio comunitario– y el Fondo de Cohesión –Estados miembros con un PNB *per cápita* inferior al 90% de la media–. Con la propuesta que se realiza en este trabajo, un país que elevase su renta *per cápita* relativa del 89,9% del promedio de la UE al 90,1%, vería perjudicado su saldo neto en un 2% (la diferencia de tener una renta inferior en un 10,1% a un 9,9%) en lugar de quedarse fuera del Fondo. Se eliminaría también la necesidad de articular períodos transitorios a los Estados miembros o regiones que dejan de ser elegibles, con las consiguientes discusiones sobre la cuantía de estas ayudas compensatorias. Además, con la fijación inicial de los saldos netos, las políticas de gasto de la UE se podrían evaluar en función de las ganancias de eficiencia que proporcionan con respecto a la posibilidad de que la ejecute cada Estado miembro y su grado de cumplimiento de los objetivos, como los definidos en la Estrategia de Lisboa.

#### *Reducción de la presión por la limitación del Presupuesto comunitario*

Con la alternativa propuesta, todos los Estados miembros se beneficiarían del Presupuesto comunitario, pues implementaría políticas sobre las que la UE aporta valor añadido con respecto a su ejecución en el ámbito de cada país. Es más, los países más ricos se beneficiarían en mayor medida del Presupuesto que en la actualidad, en donde muchos de los gastos no les repercuten significativamente. Esta circunstancia contribuiría a limitar la presión por la reducción del tamaño

del gasto comunitario, aunque sin duda, las discusiones no desaparecerían.

### *Viabilidad política*

Los cambios en el Presupuesto comunitario son difíciles de implementar por los numerosos intereses implicados, muchos de ellos encontrados. Un aspecto que podría facilitar, en cualquier caso, la introducción de esta reforma es que los saldos netos se ajustan crecientemente, *de facto*, a la renta *per cápita* de cada país. Como se mostró en el Apartado 3, las desviaciones de los saldos netos que obtiene cada país con respecto a los que les corresponderían en función a su renta han disminuido significativamente. No se ha precisado de una introducción explícita de la renta *per cápita* como criterio de distribución de los balances financieros para que el Presupuesto comunitario se haya encaminado en ese sentido. Gran parte de la reforma que se propone se ha producido, de hecho, en los últimos años. En cualquier caso, es probable que la determinación del coeficiente redistributivo concitara grandes discusiones. En su propuesta del sistema de recursos propios de 2004 (COM, 2004, 501 final), la Comisión Europea proponía un mecanismo generalizado de correcciones de saldos netos negativos excesivos. Este sistema, que trataba de imponer un límite que evitase que algunos Estados miembros pagaran en exceso, no logró concitar el apoyo de los Estados miembros en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, lo que podría augurar el mismo destino para el sistema que se propone en este artículo basado en la propuesta de Fuente *et al.* (2008). En cualquier caso, Iozzo *et al.* (2008) sostienen que las dos propuestas se diferencian en algo fundamental y es que mientras que el fallido mecanismo de la Comisión era complejo y falto de lógica económica, el propuesto por Fuente *et al.* (2008) es sencillo y asegura un justo trato a todos los países.

### *¿Qué políticas podría llevar a cabo la UE?*

La UE llevaría a cabo aquellas políticas sobre las que la teoría del federalismo fiscal predice ganancias de eficiencia por su centralización. La UE debería implementar aquellas políticas que tienen externalidades que no pueden ser internalizadas por los Estados miembros. Los gobiernos nacionales realizan inversiones hasta el punto en el que su rentabilidad marginal en el país equivale al coste marginal de su financiación, sin tener en consideración los potenciales beneficios que esas políticas pueden producir en los socios comunitarios (Masson, 2000; y Dullien y Schwarzer, 2007). Por ello, desde una perspectiva europea la inversión será sub-óptima. Algunas políticas que se encuentran en esta situación son las de transportes y comunicaciones, educación superior, I+D, seguridad e inmigración. Los países no pueden internalizar todos los beneficios de sus inversiones en las universidades, por ejemplo, pues la movilidad de los trabajadores cualificados provoca que termine beneficiando a los países de recepción de este tipo de migración. Otro caso de externalidades no internalizables es el de la seguridad fronteriza con países externos a la UE. La intervención de la UE en estas políticas con externalidades transfronterizas puede contribuir a que la inversión sea óptima.

Existen también argumentos opuestos en el sentido de que los gobiernos nacionales realizarán inversiones en exceso en transportes y comunicaciones. Keen y Marchand (1997) elaboran un modelo teórico que muestra que la competencia por atraer inversión directa extranjera conducirá a los países a realizar gastos por encima del óptimo en transportes y comunicaciones y por debajo en el caso de los gastos en seguridad social. En cualquier caso, ya sea porque las externalidades conduzcan a una escasa inversión o porque la competencia fiscal conlleve a que sea excesiva, existen argumentos para que la UE intervenga en materia de transportes y comunicaciones para ajustar su gasto al nivel óptimo. De hecho, Becker y Fuest (2008) elaboran un modelo teórico que muestra que los programas de redes transeuropeas comunitarias proporcionan ganancias de bienestar al disminuir la intensidad de la competencia fiscal por las inversiones directas extranjeras. Las inversiones que reducen los costes de transporte disminuyen el precio de las importaciones, aumentando el bienestar de los consumidores y, por tanto, reduciendo el incentivo a situar el

impuesto de sociedades por debajo de su óptimo.<sup>5</sup>

El escenario de que, como sostienen Keen y Marchand (1997), la integración económica conduzca a una carrera hacia los niveles más bajos de protección social ofrece un argumento para que la UE asuma alguna responsabilidad en esta materia. Las cotizaciones sociales suponen una carga en la competitividad de las empresas y en la atracción de nuevas inversiones, en un ambiente en el que cada vez hay más comercio exterior e inversiones extranjeras. Además, la libre movilidad de los individuos puede conducir a un problema de selección adversa si las políticas de redistribución las llevan a cabo los Estados miembros. Los individuos pobres podrían trasladarse a los países con un Estado del bienestar más generoso, incrementando la carga impositiva a los individuos ricos de este último país que reaccionarán a su vez movilizándose a otro espacio geográfico. La política regional europea y el propio alcance redistributivo del Presupuesto comunitario pueden contribuir a alejar la posibilidad de una carrera hacia los niveles más bajos de protección social, estimulando y transfiriendo fondos a los países relativamente más pobres y con un Estado del bienestar menos desarrollado. También, las disposiciones que procuren la armonización de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros, un objetivo que recoge el Tratado de Lisboa, podrían contribuir a este objetivo.

Uno de los gastos en seguridad social en los que la UE puede aportar valor añadido asumiendo competencias es en las políticas de subsidios de desempleo. Dullien y Schwarzer (2007) sostienen que el gasto de los gobiernos nacionales en las políticas de estabilización será sub-óptimo, porque no tendrá en consideración los beneficios que su estabilidad reporta al resto de socios comunitarios. La intervención de la UE puede situar este gasto de las políticas que persigan la suavización de los ciclos económicos en su nivel óptimo y consiguiendo avances en la estabilidad macroeconómica, que es clave para mejorar la productividad. En efecto, Gali *et al.* (2005) muestran que la volatilidad de la actividad económica genera significativas pérdidas de bienestar si existen rigideces en los precios y salarios, mientras que Aghion y Howitt (2006) argumentan que, en el caso de imperfecciones en los mercados financieros, los ciclos pueden prevenir a las empresas de realizar sus inversiones en I+D en los años de bajos beneficios.<sup>6</sup> Finalmente, la UE podría ahorrar costes en la provisión de los bienes públicos, como la representación exterior, seguridad y defensa y tecnología, que permiten explotar economías de escala o economías de alcance (Prud'homme, 1995).

Los argumentos a favor de mantener la centralización de la PAC no están tan fundamentados en la teoría económica como en el caso de otras políticas. En su “chequeo” de la reforma de la PAC de mayo de 2008 (COM, 2008, 306/4) la Comisión Europea sostiene que una política agrícola europea permite asegurarse que los agricultores europeos operan con las mismas oportunidades. Además, según la Comisión, la PAC permite que los Estados miembros desafíen retos comunes frente a los que cada país difícilmente podría hacer frente, como son la seguridad alimentaria, el cambio climático y la liberalización del comercio internacional en procesos como el actual de la Ronda de Doha. En cualquier caso, la PAC implica decisiones sobre la intervención del Estado en la economía o aspectos relativos a la distribución de la renta que reflejan preferencias políticas diferentes entre países. De ahí que su descentralización pudiera generar ganancias de eficiencia.

En definitiva, existen argumentos teóricos que apuntan a que el desarrollo de las políticas de gasto relacionadas con transporte y comunicaciones, educación superior, formación continua, actividades

---

<sup>5</sup> No obstante, otros autores sostienen que la reducción de costes de transporte facilita la movilidad del capital e intensifica la competencia fiscal y, particularmente, cuestionan el supuesto de que esta competencia sea negativa desde una perspectiva del bienestar (Kalemi-Ozcan, 2008).

<sup>6</sup> La asunción de responsabilidades de la UE en materia de subsidios de desempleo requeriría la aceptación de los socios comunitarios. El Tratado de Lisboa firmado en diciembre de 2007 y aún pendiente de ratificar establece que la UE “apoyará y completará la acción de los Estados miembros” en el ámbito de “la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral” pero “no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social...” (Artículo 153 del título X de Política Social).

de I+D, seguridad y defensa y representación exterior en el ámbito comunitario generaría ganancias de eficiencia con respecto a su realización por parte de los gobiernos nacionales. La UE también podría aportar valor añadido, en alguna medida, con una política regional europea, mientras que la asunción de competencias de la UE en materia de programas de protección al desempleo podría reducir la volatilidad de la actividad económica con las subsiguientes ganancias en productividad y bienestar social. Sin duda, la asunción de este carácter estabilizador del Presupuesto comunitario requeriría de un mayor tamaño, lo que se vería compensado con una disminución del gasto público de cada país.

Además de la propuesta realizada, hay otras medidas apuntadas en la literatura económica que contribuirían a mejorar la eficiencia del Presupuesto comunitario. Heikesten (2008) analiza el grado de cumplimiento de la UE del Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional y concluye que la complejidad de los programas de gasto y el cheque británico son los que más alejan al presupuesto del cumplimiento de este código. Para solventar estos problemas, De Broeck y Hemming (2008) sugieren que se reduzcan el número de programas que financia la UE de modo que las autoridades se concentren en objetivos claros y que estos se implementen eficientemente. Proponen, asimismo, una reducción de la duración de las Perspectivas financieras, al menos en la vertiente de los gastos, a una programación de tres años. De hecho, la UE parece estar decidida a reducir la duración de esta programación de siete a cinco años y hacerla coincidir con el mandato de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Se lograría flexibilizar implícitamente el Presupuesto comunitario al mismo tiempo que se evita que ambas instituciones hereden un marco de prioridades que puede no ser el suyo o dejen en herencia uno que no coincida con el de sus sucesores. Pollack (2008) propone, además, el establecimiento de una revisión en la mitad del período de vigencia del Marco financiero que contribuya a facilitar la adaptación del Presupuesto a cambios en las condiciones macroeconómicas. Finalmente, De Broeck y Hemming (2008) apuntan a que el Presupuesto comunitario no establece una relación entre la magnitud de los problemas que se persiguen solucionar, las actividades que se llevan a cabo y la financiación que se requeriría para afrontar los objetivos. A este respecto, Heikesten (2008) sugiere la creación de una oficina de evaluación, distinta del Tribunal de Cuentas Europeo, que tenga responsabilidades en la fijación de prioridades y tome decisiones entre diferentes opciones presupuestarias.

## **5. Una propuesta intermedia para la composición del Presupuesto comunitario en el Marco financiero de 2014-2018**

Como se adujo, los saldos netos presupuestarios cada vez se ajustan más a la renta *per cápita* relativa de cada país, adelantando que la primera parte de la propuesta de separar la determinación de los balances financieros y las negociaciones de las políticas comunitarias se está haciendo realidad *de facto*. Además, las Perspectivas financieras planteadas por la Comisión Europea en febrero de 2004 iban encaminadas al impulso de los programas sobre los que, como planteaba en la segunda parte de la propuesta, más valor añadido puede contribuir la UE: competitividad como factor de crecimiento y empleo, ciudadanía, libertad, seguridad y justicia y la representación exterior. En cualquier caso, aunque la distribución del Presupuesto esté convergiendo a la composición óptima, es probable que este proceso requiera aún de un cierto período de transición. Asimismo, la propuesta planteada adolece de ciertos problemas. Schuknecht (2008) señala que no sería fácil alcanzar un consenso sobre el coeficiente redistributivo del Presupuesto comunitario ni sobre la metodología del cálculo de las Paridades de Poder de Compra. Las políticas de gasto de la UE conllevan un elevado grado de inercia, quizá por la existencia del poder de veto que evita la introducción de reformas que cambian sustancialmente el *statu quo*. Prueba de ello son los diferentes períodos de transición que se instrumentan cuando una región o país deja de ser elegible para un programa o el hecho de que Irlanda haya continuado recibiendo fondos en el período 2000-

2006 cuando ya era una de los países más ricos.<sup>7</sup>

Por ello, en este apartado se realiza un escenario alternativo para el próximo marco financiero que persigue acercar el objetivo último de lograr un Presupuesto comunitario eficiente como el que perfilaba en el apartado anterior, pero teniendo en cuenta la situación de partida de 2013. Se trata, por tanto, de una propuesta intermedia encaminada hacia el objetivo final de modernizar el gasto comunitario y cuya aprobación a corto plazo será más viable.

El marco financiero que se propone para 2014-2018 comportaría una disminución de los fondos de la PAC, que junto al incremento del tamaño presupuestario que se plantea, permitiría incrementar la financiación de las políticas en donde más contribuye la UE: competitividad, seguridad y representación exterior. Los créditos de pago aumentarían al 1,08% de la RNB de la UE y los créditos de compromiso lo harían al 1,15%. Estos son los porcentajes alcanzados en el último ejercicio de las Perspectivas financieras de 2000-2006, antes de que los contribuyentes netos forzaran la disminución del tamaño del gasto comunitario. La mayor eficiencia del Presupuesto, del que podrían beneficiarse en mayor medida, facilitaría la disponibilidad de estos países a un aumento del límite de los créditos hasta los niveles ya registrados en 2006 y en todo caso inferiores a los del período 1993-1999. En relación a la PAC, se propone la contención de los gastos de ayudas directas e intervenciones de mercado. En concreto, se trataría de que los fondos destinados a financiar estas partidas se mantengan constantes durante todo el período en términos nominales, lo que implica su disminución en términos reales. En efecto, como se sabe, la PAC financia tres tipos de medidas:

- (1) Ayudas directas: subsidios dirigidos a agricultores y ganaderos como pagos compensatorios por la reducción de los precios de apoyo acordada en la reforma MacSharry de 1992, con objeto de estabilizar las rentas agrícolas. Es la partida más importante, que absorbe cerca de un 60% de los gastos de la PAC.
- (2) Intervención de mercado: medidas de apoyo a los precios agrícolas que incluye gastos de almacenaje y subsidios a la exportación. Supone en torno a un 20% de los gastos de la PAC.
- (3) Desarrollo rural: persigue cambios estructurales y la modernización de la agricultura europea mediante la diversificación de actividades y fuentes de ingresos, la mejora de la competitividad y la preservación del medio ambiente y el entorno rural. Actualmente, sólo representa el 20% de los fondos de la PAC.

Pues bien, son muchos los motivos que, tanto desde una perspectiva de eficiencia como desde una óptica de equidad, sustentarían la conveniencia de acometer una reducción de los fondos asignados a las dos primeras medidas. Desde una perspectiva de eficiencia, la PAC: (a) provoca un efecto de desviación de comercio, que encarece el precio de los productos para los consumidores de la UE; (b) frena el ajuste de las producciones agrícolas ineficientes que no podrían existir en ausencia de protección y subvenciones; (c) se presta al surgimiento de corruptelas; (d) no fomenta la calidad de los productos, en la medida en que las ayudas priman la cantidad; y (e) no combate la degradación medioambiental. La PAC también perjudica la equidad por cuanto que las ayudas benefician especialmente a los propietarios de las mayores explotaciones y los elevados niveles de protección que comporta perjudican a los países en desarrollo al frenar sus exportaciones. De hecho, Baldwin (2005) muestra que en 2001, los únicos datos que la UE había hecho públicos hasta ese momento, el 6% las explotaciones agrícolas, las más grandes, acapararon el 53% de los pagos de la PAC, obteniendo una ayuda media de 30.000 euros. Por el contrario, el 52% de las explotaciones, las más pequeñas, tan sólo recibieron el 4% de los pagos, lo que supuso una media de 425 euros para cada una de ellas. Baldwin muestra que, por ejemplo, la irracionalidad de este sistema permite que los nuevos socios comunitarios estén financiando los 1.400.000 euros que reciben en concepto de pagos de la PAC la realeza inglesa.

---

<sup>7</sup> Estos períodos transitorios, que ahora son necesarios para amortiguar el efecto negativo de una pérdida brusca de transferencias de la UE en términos de estabilidad macroeconómica, dejarían de requerirse en caso de que los saldos netos fueran un porcentaje de la desviación de renta *per cápita* de cada Estado miembro con respecto al promedio.

Es cierto que la PAC ha introducido reformas en los últimos años que han disminuido su ineficiencia y las distorsiones de mercado que genera. Entre estas reformas destaca la llevada a cabo en 2003, que condujo a la desvinculación de los pagos directos de la producción, la transferencia de parte de las ayudas directas de las explotaciones más ricas al desarrollo rural y la reforma de algunos sectores concretos incluyendo la disminución de los precios de intervención en el sector lácteo. Además, la PAC ha reformulado sus objetivo para dar mayor énfasis a la “multifuncionalidad de la agricultura”. En su análisis, la OCDE (2004) concluye que la reforma de 2003 generará ganancias de bienestar, en particular por la expectativa de que las exportaciones europeas a otras áreas del mundo decaigan, por la reducción en la ineficiencia de la asignación de recursos –entre otras razones porque las ayudas pasan a ser únicas, sin tantas especificidades por cada tipo de producto– y por la consiguiente simplificación en la administración de los fondos. En cualquier caso, se trata de mejoras que reducen la ineficiencia de la PAC que, según la propia OCDE (2004), conducirán a una disminución más bien modesta de la producción agrícola.

La política de cohesión, por su parte, se incrementaría durante el período 2014-2018 en la misma medida que el PIB de la UE, un crecimiento que se ha estimado en el 2,5%, su media en el período 1997-2007. Es decir, que este tipo de gastos mantendría el porcentaje que representa sobre el PIB pero lo reduciría en relación al tamaño del Presupuesto, para el que como se ha comentado esta propuesta prevé un incremento. La razón por la que se plantea este moderado aumento para la política de cohesión es que la redistribución se realizará de hecho a través de los saldos netos y el mecanismo generalizado de corrección. Además según pasen los años, la necesidad de una política regional europea irá disminuyendo puesto que los nuevos socios comunitarios seguirán la pauta de convergencia que han registrado desde su adhesión. Para los gastos administrativos se asume que representan una proporción fija de los fondos que se gestionan y, por lo tanto, este tipo de gastos crecerán en la misma medida que el total de créditos de compromiso.

Los fondos que libera la combinación del incremento en el tamaño presupuestario, la reducción de la PAC y la contención de la política de cohesión y los gastos administrativos se destinarían a los gastos sobre los que la intervención de la UE más valor añadido contribuye. La distribución de los créditos de compromiso entre estas tres políticas –políticas de competitividad como factor de crecimiento y empleo, ciudadanía libertad, seguridad y justicia y representación exterior– se realiza de forma proporcional a su importancia relativa en el último año de las actuales Perspectivas financieras, 2013.

**Tabla 4. Propuesta de marco financiero para el período 2014-2018 (precios constantes 2013)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio 2014-2018 (% total)
1. Crecimiento sostenible	69.621	81.968	84.834	87.756	90.736	93.774	45,7
1a Competitividad como factor de crecimiento y empleo	15.433	26.425	27.903	29.402	30.922	32.465	15,3
1b Cohesión en favor del crecimiento y el empleo	54.188	55.543	56.931	58.355	59.813	61.309	30,4
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	61.289	69.393	69.677	69.996	70.351	70.743	36,4
Gastos de mercado y ayudas directas	48.574	47.622	46.688	45.772	44.875	43.995	23,8
Desarrollo rural	12.715	21.771	22.989	24.224	25.476	26.748	12,6
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	2.376	4.068	4.296	4.527	4.761	4.998	2,4
3a Libertad, seguridad y justicia	1.661	2.844	3.003	3.164	3.328	3.494	1,6
3b Ciudadanía	715	1.224	1.293	1.362	1.433	1.504	0,7
4. La UE como socio global	9.595	16.429	17.348	18.280	19.225	20.184	9,5
5. Administración	9.095	10.940	11.213	11.493	11.781	12.075	6,0
Créditos para compromiso	151.976	182.798	187.368	192.052	196.853	201.774	100,0
	0,98	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	
Créditos para pagos	142.408	171.671	175.963	180.362	184.871	189.492	
Créditos de pago (% RNB)	0,91	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	
Margen disponible	0,33	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	
Limite máximo para los recursos propios (% RNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	

(1) Los gastos del año 2006 se corresponden con las perspectivas financieras 2000-2006 fijadas en la Cumbre de Berlín y modificadas en la Cumbre de Bruselas.

Pues bien, la Tabla 4 muestra como quedaría el marco financiero para el período 2014-2018 si se implementasen los cambios que se propone. Además del 2,5% de crecimiento, también se ha supuesto un crecimiento de los precios del 2%, objetivo de inflación del Banco Central Europeo. Como resultado de las reformas que se defienden, la relevancia de la competitividad como factor de crecimiento y empleo se incrementaría gradualmente hasta llegar a un promedio para el período 2014-2018 del 15,3% –unas cifras que deben, lógicamente, ser interpretadas en su orden de magnitud–. De este modo, se podría aumentar significativamente las ayudas a las actividades de I+D distribuidas a través de los Programas Marco. Algo que parece conveniente, cuando no necesario, para reducir el desfase tecnológico de la UE con respecto a EEUU, que es sustantivo y ha aumentado en la década de los 90. Otras medidas que se favorecerían de los cambios en la composición del presupuesto serían las relativas a formación, empleo, y redes transeuropeas, factores que podrían impulsar el crecimiento económico en la UE, que, al menos en la década de los 90, fue significativamente inferior al crecimiento experimentado por EEUU. Las otras dos políticas en las que la asunción de responsabilidades de la UE genera ganancias de eficiencia –Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, además de la UE como socio global– aumentarían su financiación hasta alcanzar una participación promedio del 2,4% y el 9,5%, respectivamente.

La PAC reduciría gradualmente su relevancia como consecuencia de la contención que se introduce. Esta política procedería a una reforma en la línea marcada por la OCDE (Moreddu, 2008) encaminada a una reducción gradual en el apoyo y protección de los mercados, a la vez que se incrementa la protección del medio ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la mejora de las estructuras y eficiencia del sector agrícola, influencia de las señales del mercado. Precisamente para financiar estas últimas medidas que sí resultan ser eficientes, la propuesta contenida en la Tabla 4 no sólo excluye al desarrollo rural del ajuste de los gastos agrícolas sino que le asigna un incremento sustancial hasta representar el 12,6% del Presupuesto y más de un tercio

del total de la PAC. Las ayudas directas e intervención de mercado disminuirían su relevancia hasta absorber menos de un cuarto del total de los créditos de compromiso. A este respecto, Swinkbank (2008) sostiene que el reciente incremento de los precios agrícolas reduce la necesidad de apoyo al mantenimiento de los precios y de las rentas agrícolas. De hecho, las medidas de la PAC relativas a la intervención del mercado son las más ineficientes, por cuanto distorsionan la asignación de recursos y perjudican las negociaciones de la liberalización del comercio de la Ronda de Doha. El ajuste del presupuesto agrícola debería recaer en mayor medida en este tipo de intervención. Por su parte, las ayudas directas podrían aún mantenerse como mecanismo de compensación a los agricultores por la disminución de la intervención de mercado. También podría ser interesante, como se planteaba en el Apartado 4, que las ayudas directas del período 2014-2018 fueran una última y generosa compensación a los agricultores por la progresiva desaparición de la PAC a partir de 2019.

En su conjunto, el tamaño y la composición del Presupuesto comunitario que se plantea resuena al que en febrero de 2004 presentó la Comisión Europea para las Perspectivas financieras 2007-2013, modernización que el Consejo Europeo de diciembre de 2005 truncó sustancialmente. Además, los saldos netos del marco financiero de 2014-2018 deberían continuar su aproximación a un reparto basado en la renta *per cápita* relativa de cada Estado miembro. Sería conveniente que el coeficiente redistributivo se situara en parámetros más cercanos del promedio del período 1986-2006 de -0,037 que el de las últimas Perspectivas de tan sólo -0,022.

#### **Recuadro 1**

Para elaborar la Tabla 4 –donde se refleja la propuesta para el futuro marco financiero– se ha estimado el PIB de la UE para el período 2014-2018. Para ello se ha tenido en cuenta el último ajuste técnico a las Perspectivas financieras 2007-2013 emitido por la Comisión en marzo de este año (COM, 2008, 152 final). En este documento se encuentran estimaciones de la RNB de la UE para el año 2013. Suponiendo una tasa de crecimiento real del 2,5% la registrada en el período 1997-2007 por la UE-27, se ha obtenido la RNB para todos los años del período 2014-2018. De este modo, se estiman los créditos de pago y de compromiso como el 1,08% y 1,15 de la RNB de la UE, idénticos porcentajes a las Perspectivas financieras de 2000-2006 y sensiblemente superiores al limitado tamaño de las de 2007-2013.

En cuanto a la distribución del Presupuesto comunitario por capítulos, se ha partido del reparto del año 2013 del ya comentado último ajuste de las Perspectivas financieras. Así, en el caso de la PAC se ha supuesto que se mantiene el gasto en términos nominales de 2013 para todos los años del período 2014-2018: 48.574 millones de euros. Para calcular los gastos de la PAC en términos reales, además, se ha supuesto un crecimiento anual del 2% de los precios comunitarios, tal como se previó para las perspectivas financieras del período 2000-2006 y coincidente también con el objetivo de inflación del Banco Central Europeo. La política de cohesión crece todos los años, incluido la transición entre el último año del período actual (2013) y el primero del siguiente (2014), al mismo ritmo que la RNB: un 2,5%. Esta política no se beneficia del incremento del tamaño del Presupuesto porque a medida que los nuevos socios comunitarios converjan al promedio comunitario, se necesitarán menos fondos. Además, y a pesar de que la UE también puede aportar valor añadido en esta materia, este capítulo de gasto no es en el que más ganancias de eficiencia se pueden lograr de su centralización. En relación a los gastos administrativos, se propone que se mantenga la misma ratio sobre el Presupuesto comunitario, asumiendo que este tipo de gastos son un porcentaje fijo del total de fondos gestionados. Se plantea que el resto de capítulos, allí donde más eficiencia se puede lograr de la centralización en las manos de la UE, se repartan los créditos de compromiso sobrantes, es decir, el total de créditos de compromiso menos los fondos asignados a la PAC, cohesión a favor del crecimiento y el empleo y gastos administrativos. De este modo, estas políticas podrían incrementar su relevancia y los recursos con los que se financian en el período 2014-2018 con respecto a las perspectivas financieras 2007-2013. La distribución entre estos tres capítulos sería proporcional a la de 2013.

## 6. Conclusiones

En este estudio se ha presentado la propuesta de Perspectivas financieras de la Comisión Europea para el período 2014-2018. A continuación, se han analizado los saldos fiscales de cada Estado miembro desde 1986. Este análisis ha permitido desvelar que los presupuestos comunitarios tienen un alcance redistributivo que alcanzó su máximo en el período 1993-1999 y que se ha reducido significativamente en las pasadas Perspectivas financieras 2007-2013. De este modo, el coste de la ampliación ha recaído en los propios países del este y centro de Europa, además de los antiguos socios comunitarios relativamente pobres. En cualquier caso, los saldos de cada país cada vez se ajustan más a su renta *per cápita* relativa, reduciendo los casos de inequidad horizontal e introduciendo, *de facto*, el desarrollo económico como criterio de reparto.

El saldo comercial con la UE también parece ser una variable explicativa de los saldos presupuestarios de cada país, en donde los Estados miembros con déficit comercial obtienen más fondos. Las balanzas fiscales tienen también como función compensar a los países a los que la libre movilidad de bienes y servicios más perjudica.

Habitualmente, los países que se incorporaban a la UE con menor desarrollo económico tenían también déficit comerciales con los socios comunitarios (Grecia, España, Portugal e Irlanda hasta hace poco). Por esta coincidencia era difícil discernir si los saldos netos positivos que recibían estos cuatro países eran en función del carácter distributivo del Presupuesto o una compensación por abrir sus mercados. La última ola de adhesiones ha roto el comentado patrón al incorporar a países pobres como la República Checa, Hungría y Eslovaquia pero con superávit comerciales con la UE. Precisamente estos tres países, y en general los nuevos socios, reciben pocos fondos en comparación a los que obtuvieron Grecia, España, Portugal e Irlanda en la década de los 90. Es decir, que esta última adhesión podría haber puesto de relieve que en realidad el Presupuesto comunitario es más bien un mecanismo para compensar los déficit comerciales que para distribuir. Ello explicaría que países pobres pero con superávit comerciales estén recibiendo pocos fondos desde su adhesión en 2004.

En la parte principal de este artículo se sintetizan varias propuestas de reforma en el marco del debate lanzado por la Comisión Europea sobre la reforma de los Presupuestos comunitarios con vistas al próximo marco financiero de 2014-2018. En este artículo se argumenta sobre la conveniencia de adoptar las propuestas de Fuente y Doménech (2001) y Fuente *et al.* (2008) de separar la determinación de los saldos netos y la negociación de las Perspectivas financieras. Los gobiernos negociarían entonces las políticas de la UE en función de su mérito en lugar de su conveniencia para sus intereses nacionales. Los saldos netos se distribuirían como un porcentaje de la desviación de la renta *per cápita* de cada país con respecto al promedio europeo (Fuente, 2008). Esta reforma abriría paso para que, en línea con los trabajos de Begg (2005) y Begg (2007), el Presupuesto comunitario financie programas sobre los que la UE puede aportar valor añadido y aquellos en los que la teoría del federalismo fiscal señala que la centralización genera ganancias de eficiencia. Por el contrario, la PAC quedaría relegada y la política regional de cohesión económica y social contenida. Los fondos que dejaría libres se destinarían a la financiación de políticas de competitividad: I+D, educación y formación y redes de infraestructuras comunitarias. De este modo, la UE desea contribuir a la reducción de la brecha tecnológica y competitiva que la separa de EEUU.

*Ismael Sanz*  
*Universidad Complutense de Madrid*

## Referencias bibliográficas

- Aghion, P., y Howitt, P. (2006), “Appropriate Growth Policy: A Unified Framework, Schumpeter Lecture Delivered at the 20th Congress of the European Economic Association”, *Journal of the European Economic Association*.
- Balwin, R.E. (2005), “Who Finances the Queen’s CAP Payments? The CAP as a dooH niboR Scheme”, CEPS Policy Brief, n° 88, diciembre.
- Becker, J., y C. Fuest (2008), “EU Regional Policy and Tax Competition”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Begg, I. (2005), *Funding the European Union*, The Federal Trust, Londres.
- Begg, I. (2007), The 2008/9 EU Budget Review, EU-Consent EU-Budget Working Paper nr 3.
- Comisión Europea (2007), “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en relación con la adaptación del marco financiero plurianual”, COM, 2008, 152, final.
- De Broeck, M., y R. Hemming (2008), “Transparency of the EU Budget. Conference on Public Finances in the EU”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas. 3-4/IV/2008.
- Dullien, S., y D. Schwarzer (2007), “Integrating the Macro-economic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy”, EU-Consent EU-Budget Working Paper, n° 4.
- Fuente, A. de la, y R. Doménech (2001), “The Redistributive Effects of the EU Budget: an Analysis and a Reform Proposal”, *Journal of Common Market Studies*, n° 39 (2), pp. 307-330.
- Fuente, A. de la, R. Doménech y V. Rana (2008), “Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: Proposal”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Gali, J. (2005), “Modern Perspectives on Fiscal Stabilization Policies”, CESifo Economic Studies, 2005 51(4), pp. 587-599.
- Heikensten, L. (2008), “Discussion on Transparency of the EU Budget”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Hix, S., y A. Noury (2006), “After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament”, mimeo, <http://www.personal.lse.ac.uk/HIX/Research&WorkingPapers.HTM>.
- Iozzo, A., S. Micossi y M.T. Salvemini (2008), “A New Budget for the European Union?”, CEPS Policy Brief, mayo.
- Kalemli-Ozcan, S. (2008), “Discussion on EU Regional Policy and Tax Competition”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Keen, M., y M. Marchand (1997), “Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending”, *Journal of Public Economics*, n° 66, pp. 33-53.
- Masson, P. (2000), “Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration”, IMF Working Paper, WP/00/113.
- Moreddu, C. (2008), “Agricultural Policy Developments in the European Union”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Mrak, M., y V. Rant (2008), “Financial Perspectives 2007-2013: Domination of National Interests”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- OCDE (2004), *Analysis of 2003 CAP Reform*, OECD, Paris.
- Pollack, M.A. (2008), “Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970-2008”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.
- Prud’Homme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, n° 10, 2, pp. 201-226.
- Schuknecht, L. (2008), “Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform”, Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers,

Bruselas 3-4/IV/2008.  
Swinbank, A. (2008), "Agricultural Policy", Conference on Public Finances in the EU, Bureau of Economic Policy Advisers, Bruselas, 3-4/IV/2008.