

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**Las posiciones de los Estados miembros ante la  
reforma de la constitución financiera  
de la Unión Europea**

*Mario Kölling*

07/08/2008

*Documento de Trabajo N° 38/2008*

# Las posiciones de los Estados miembros ante la reforma de la constitución financiera de la Unión Europea

*Mario Kölling*

## Resumen

El debate público lanzado por la Comisión Europea a raíz del acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005 sobre la reforma del presupuesto europeo y que finalizó con gran éxito el 15 de junio de 2008, pretendía estimular principalmente la participación de la sociedad civil en la discusión. No obstante, también los gobiernos nacionales comenzaron a coordinar sus posiciones al respecto y articular sus preferencias. En el presente documento se pretenden exponer y analizar las preferencias de Alemania, Francia, Polonia y el Reino Unido al respecto.

## Índice

Introducción

Alemania

El Reino Unido

Francia

Polonia

Conclusiones

Anexo

Abreviaturas

Bibliografía

## Introducción<sup>1</sup>

El complejo acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Diciembre de 2005 y las precedentes arduas negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 (PPFF 2007-2013), han provocado numerosas discusiones en el ámbito político y el mundo académico sobre los límites del actual sistema institucional presupuestario y la propia estructura del presupuesto. A pesar de que la necesidad de reformas del sistema financiero de la Unión Europea (UE) no es cuestionada, sobre el alcance y la dimensión temporal se han formado diferentes posiciones, tanto dentro de la sociedad civil como también entre los diferentes gobiernos nacionales.

El debate público lanzado por la Comisión Europea<sup>2</sup> a raíz del acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005 sobre la reforma del presupuesto comunitario finalizó con gran éxito el 15 de junio de 2008, sus conclusiones, extraídas de las 280 contribuciones entregadas, van a ser presentadas el 12 de noviembre por la comisaria del Presupuesto Dalia Grybauskaitė. Con el debate se pretendía estimular principalmente la participación de la sociedad civil, pero también los gobiernos nacionales comenzaron a coordinar sus posiciones al respecto y entre ellas destaca la tendencia hacia una reforma de mínimos. El sistema actual se ha desarrollado durante muchos años de negociaciones y compromisos entre los Estados miembros, que consideran la financiación de la UE como un juego de suma cero, donde la más mínima modificación podría crear un ganador o perdedor y traducirse en un punto crucial en las negociaciones sobre el próximo marco financiero. Además, cada modificación del sistema vigente tiene que encontrar la unanimidad en el Consejo; en este sentido, el debate sobre un presupuesto ideal será reemplazado por la discusión sobre un presupuesto que pueda recibir el voto unánime en el Consejo Europeo, donde los Estados miembros tendrán –también para las perspectivas financieras para el período a partir de 2013– el derecho de veto.

Aunque se ha abierto una discusión sobre una reforma de los ingresos y los gastos, el debate actual se concentra en estos últimos. Mientras la Comisión pretende ampliar el margen para afrontar futuros retos, en la mayoría de los Estados miembros domina la perspectiva de una revisión de las políticas existentes para reducir y concentrar las políticas distributivas.

España ocupa un lugar clave en las discusiones sobre la revisión del presupuesto comunitario. Como ningún otro país, ha pasado por una evolución espectacular que le ha llevado de ser el mayor beneficiario neto en el período 2000-2006, a posible contribuyente neto para el período financiero a partir del año 2014. Esta nueva posición puede ser considerada como una situación muy delicada, dado que España puede convertirse rápidamente en contribuyente con un balance modesto o en contribuyente excesivo, según la dirección que tomen las reformas que se aprueben en las rúbricas de gastos o de ingresos del presupuesto comunitario. A pesar de la posible repercusión de esta inminente reforma, en España no se ha producido una amplia discusión y reflexión al respecto. No obstante, entre representantes de los ministerios implicados –como los de Agricultura, Asuntos Exteriores y Economía– se está llevando a cabo un intenso debate para coordinar la posición española y dirigir la reforma, tanto hacia un debate global sobre los ingresos como sobre los gastos de la UE. Según Miguel Ángel Navarro, secretario general para la Unión Europea, España se concentrará en este debate en dos líneas: la equidad en los ingresos y la calidad en los gastos.<sup>3</sup> Esta argumentación se basa en la posición mantenida en las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, donde se priorizaban los principios de equidad, suficiencia y gradualidad,<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> El autor quiere agradecer los comentarios de los participantes de las reuniones de trabajo organizadas por el Real Instituto Elcano y celebradas en su sede.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión (2007), *Reformar el Presupuesto, cambiar Europa – consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009*, SEC (2007) 1188 final.

<sup>3</sup> Intervención de Miguel Ángel Navarro, secretario general para la Unión Europea, en la Jornada sobre la reforma del presupuesto de la UE, Madrid, 31/I/2008.

<sup>4</sup> En las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013 el gobierno español defendió tres principios: (1) suficiencia, en el

así como en la nueva realidad de España en la UE.

Para estimular el debate en España y ofrecer una primera visión comparativa, a continuación se presentan y analizan las posiciones gubernamentales de Alemania, Francia, el Reino Unido y Polonia con respecto a las principales cuestiones sobre el futuro diseño de la constitución financiera de la UE. No se pretende desarrollar un análisis exhaustivo de los intereses de estos Estados nacionales sobre todos los aspectos del complejo presupuesto, sino ofrecer una visión comparativa sobre las preferencias en los puntos claves de la futura reforma presupuestaria. La discusión sobre el futuro del presupuesto no es sólo una discusión compleja sobre las opciones de reforma en el lado de los ingresos y gastos, sino que refleja las distintas predisposiciones hacia la integración europea. Asimismo, la revisión del presupuesto comunitario no debe ser subestimada, ya que con la decisión sobre el futuro presupuesto se determina la orientación de la UE a medio plazo para los próximos 10 años, un marco temporal que puede incluir tanto un proceso de consolidación de la UE y una revisión de sus objetivos, como nuevas ampliaciones y desafíos.

A pesar de que esto implica difíciles negociaciones, la situación política ha cambiado favorablemente en la mayoría de los países, lo que puede contribuir a facilitar un acuerdo. En primer lugar, los principales adversarios de las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013 se han despedido del escenario político –Blair, Schröder, Chirac y Jaroslaw Kaczynski–, hay nuevos actores en este escenario –como Donald Tusk, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy– y dominan voces moderadas que no se enfrentaron durante las pasadas negociaciones financieras. También se puede constatar por el progreso económico de España, la parcial desaparición de una línea de conflicto entre antiguos beneficiarios y contribuyentes netos que resultó crucial para las negociaciones durante 2005. Además, cabe esperar una aproximación entre dos de los actores más conflictivos: el gobierno del Reino Unido, que ha señalado su disposición a negociar su cheque, y Nicolas Sarkozy, que se ha apartado de la firme posición sobre la Política Agraria Común (PAC) mantenida por su antecesor.

No obstante, las preferencias gubernamentales en las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013 ofrecen una perspectiva para predecir las posiciones nacionales en este período de reflexión, ya que reflejan herencias de anteriores negociaciones y puntos sensibles de cada Estado miembro. En este sentido, de los Estados miembros analizados, dos se benefician de un sistema de corrección, el Reino Unido y Alemania, y dos países se benefician de las políticas re- y distributivas, Francia con la PAC y Polonia con la política de cohesión. Otro punto favorable es el marco temporal, pues la Comisión ha lanzado el debate en un momento temprano y muy lejano de la nueva negociación sobre las perspectivas financieras. A pesar de ello, el marco temporal se ve limitado por otros procesos políticos paralelos, entre los que destacan la discusión sobre el futuro del tratado de Lisboa, las elecciones del Parlamento europeo y el nombramiento de la nueva Comisión en 2009. Paralelamente a esta consulta general se desarrolla un debate específico sobre el futuro de la política de cohesión, que se espera culminar con un Libro Verde sobre la cohesión territorial en septiembre y la revisión a medio plazo de la PAC en el segundo semestre de 2008.

## **Alemania**

Desde el punto de vista del gobierno alemán, se considera al presupuesto como reflejo de las diferentes etapas de la integración europea, que se basa en complejos compromisos interrelacionados y donde una reforma en un sector debería estar acompañada de otras reformas para mantener el equilibrio existente. En este sentido, el gobierno alemán rechaza una reforma profunda, ya que el sistema actual se ha probado. No obstante, existen elementos en el sistema

---

sentido de un presupuesto que permita a la UE conseguir los objetivos que se fijen; (2) equidad, en el sentido de un reparto equitativo de las cargas de la ampliación; y (3) gradualidad en el sentido de salidas graduales de las regiones de crecimiento.

presupuestario que urgen una reforma.

El gobierno alemán formuló un sólo objetivo específico y claro antes del comienzo de las negociaciones de las PPFF 2007-2013: reducir el incremento del presupuesto comunitario para el período financiero 2007-2013 para evitar un aumento de las contribuciones al mismo. Esta demanda no sorprendió ya que tiene una tradición que se remonta hasta los años 90, cuando los costes de la reunificación agravaron la situación del presupuesto nacional. Además, un actor clave, el Ministerio de Finanzas, se ha ido implicando cada vez más en la política europea de Alemania.<sup>5</sup> Una expresión de ello fue el papel que asumió este Ministerio en la iniciativa de la carta de los seis contribuyentes netos dirigida al presidente de la Comisión,<sup>6</sup> que no sólo significó un posicionamiento en las negociaciones anteriores sino que puede ser considerada como punto de partida para las próximas negociaciones. En este sentido, se puede esperar que Berlín siga concentrándose en demandas de austeridad y consolidación presupuestaria, a pesar de que es uno de los Estados que se beneficia tanto de la política regional como de la PAC.<sup>7</sup> Un supuesto que fue confirmado por las declaraciones del secretario de Estado en el Ministerio de Finanzas, Thomas Mirow, que reclamó para el próximo marco financiero un presupuesto por debajo del 1% de la RNB.<sup>8</sup>

Tampoco por la mejora que ha experimentado la economía alemana en los últimos semestres –que entre 2003-2005 se encontraba en una situación poco optimista a la que se sumaron los problemas con el déficit presupuestario– se puede esperar un cambio en la posición gubernamental marcada por la prudencia en el gasto. Las demandas de austeridad no surgen de grupos sociales específicos o de cálculos electorales, sino que se basan, además de en la situación de la economía nacional en comparación con otros Estados miembros (véase el Gráfico 1 del Anexo) y en las presiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), en la auto-impuesta determinación de la consolidación presupuestaria nacional –un objetivo central del gobierno y fijado en el tratado de coalición entre el CDU y SPD–.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> En negociaciones sobre el presupuesto, sea a nivel doméstico o europeo, el Ministerio de Finanzas ocupa tradicionalmente una posición específica, tanto por la función de atribuir a otros ministerios los recursos financieros, que le atribuye una cierta influencia en la ponderación de las políticas sectoriales, como por su potestad financiera *Finanzhoheit* para la contribución alemana al presupuesto comunitario. Según la lógica del Ministerio, en el momento que se transfieren recursos financieros al presupuesto comunitario se pierde el control sobre estos recursos. En este sentido, es el actor más interesado a la hora de reformar el presupuesto y principalmente en contra de un aumento de las contribuciones, esta tendencia se manifestó, ya en los años 60 y 80: cuando, a pesar de que el canciller estaba preparado para elevar las contribuciones, el Ministerio insistió en un incremento más moderado,<sup>5</sup> negativa que se acentuó específicamente después de 1989 en el momento en el que los costes de la reunificación gravaron el presupuesto federal. El alto grado de movilización del Ministerio de Finanzas, fue muy notable en las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013, donde se pronunció decididamente a favor de la reducción del límite del presupuesto europeo, asumiendo a su vez el papel central en la coordinación de la posición del gobierno. En las reuniones periódicas mantenidas entre los representantes de los Ministerios de Finanzas de los contribuyentes netos, se acordó la iniciativa del 1%, que se materializó en diciembre de 2003 por los jefes de Estado y de gobierno en su carta al presidente de la Comisión, Prodi. Posteriormente, el ministro de Finanzas especificó que el 1% se refería a los créditos de compromisos, endureciendo de esta forma la posición negociadora del gobierno alemán.

<sup>6</sup> Francia, Alemania, Austria, Reino Unido, Países Bajos y Suecia (2003), *Joint letter to Commission President Romano Prodi on New Financial Perspective*, [www.bmdf.co.uk/blairlettereubudget.pdf](http://www.bmdf.co.uk/blairlettereubudget.pdf), acceso 10/IV/2008.

<sup>7</sup> El impacto de las preferencias de los Länder en la formación de preferencias del nivel nacional, quedó reflejado en la incorporación de un catálogo de competencias en la Constitución europea o en las negociaciones sobre la Agenda 2000. Especialmente, su derecho de vetar la ratificación de tratados internacionales en el Bundesrat se ha acreditado como instrumento eficaz a la hora de incluir sus preferencias en la posición del gobierno federal. A pesar de ello, el impacto de los Länder en la formación de la posición estatal es sobreestimado. La capacidad de los Länder en la participación en la formación de preferencias del gobierno federal se limita por sus intereses heterogéneos. Aunque los Länder no están directamente afectados a la hora de la negociación de las contribuciones, ya que éstas proceden del presupuesto nacional, (tanto el recurso IVA como el recurso basado en el PNB se transfieren desde el presupuesto nacional), en la parte redistributiva existen intereses heterogéneos en las diferentes categorías del presupuesto, especialmente en la PAC y en los fondos estructurales dadas las diferencias geográficas, estructurales y económicas de los Länder.

<sup>8</sup> “Berlin Against Future EU Funds Increases”, *EUobserver.com*, 1/IV/2008.

<sup>9</sup> Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, “Mit Mut und Menschlichkeit”, 11/XI/2005. [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/koalitionsvertrag.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.html).

También los Länder respaldan principalmente la posición del gobierno nacional, e insisten en que la UE solamente debería actuar si se puede esperar un valor añadido para la Unión y siempre respetando el principio de subsidiaridad. No obstante, no existe un acuerdo entre ellos sobre el límite máximo del presupuesto europeo, dada la heterogeneidad de su estructura productiva y situación económica.<sup>10</sup>

En este sentido, la posición alemana tiene que ser comprendida en el contexto de esfuerzos domésticos para reformar y consolidar, no sólo el presupuesto nacional sino también el presupuesto a nivel regional y comunal, lo que culminó recientemente en demandas de incluir la prohibición de endeudamiento en las constituciones de los Länder.<sup>11</sup> Ante esta determinación, la posición tampoco varía con la noticia de que en el año 2007 el presupuesto estatal fuera por primera vez, desde 1989, equilibrado. Prueba de ello son los debates sobre el presupuesto federal en los que el Ministerio de Finanzas, respaldado por la Cancillería, resistió enérgicamente ante los deseos de cada Ministerio, para alcanzar la meta de reducir el endeudamiento anual a cero en 2011.

Además, y a pesar de la continuidad del respaldo firme y del consenso entre la clase política con respecto al proyecto europeo, se puede evidenciar un cambio de percepción de la clase política frente a la política presupuestaria de la UE, que mas allá de la determinación de austeridad, cuestiona el efecto de las políticas re- y distributivas de la Unión. También los proyectos políticos prioritarios para el gobierno alemán que acompañaron anteriormente a las negociaciones sobre las perspectivas financieras, como el mercado interior en 1988, la unión económica y monetaria en 1992 y la ampliación en 1999, se han completado. Asimismo, la Constitución europea jugó un papel en las negociaciones entre 2004-2005 pero sin la movilización de los anteriores objetivos.

El amplio consenso al respecto a nivel doméstico, tanto entre los partidos políticos como la opinión pública, cuyo apoyo a la pertenencia de Alemania en la UE alcanzó en 2007 un máximo histórico, permitió en el pasado y permitirá al gobierno perseguir una constante y concluyente estrategia de negociación.

### *Ingresos*

Considerando lo anterior, la posición del gobierno alemán no va a ser una sorpresa. Con respecto a los ingresos, como ya se ha mencionado, se va enfocar de nuevo en el límite máximo del presupuesto, que según primeras manifestaciones, no debería superar el 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria. En su argumentación el gobierno se apoyaría, como en las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013, en que en tiempos de recortes de las prestaciones sociales dentro del proceso de la consolidación del presupuesto nacional, no se puede aumentar el gasto a nivel europeo. Por ello, el límite del 1% de la RNB comunitaria sumado al crecimiento anual de la RNB comunitaria tiene que ser suficiente para conseguir los objetivos de la Unión.

Como en anteriores negociaciones, el gobierno es partidario de la eliminación del cheque británico, del recurso basado en el IVA y de los recursos propios tradicionales, tanto para conseguir más transparencia y la reducción de costes administrativos, como para lograr más justicia en el reparto de la carga financiera.<sup>12</sup> Para evitar contribuciones excesivas, en Berlín se discute un mecanismo de corrección generalizado limitado que se dirigiría solamente a equilibrar efectos distributivos no

---

<sup>10</sup> Beschluss des Bundesrates (2008), *Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Den Haushalt reformieren, Europa verändern - Konsultations-papier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts* (2008/2009).

<sup>11</sup> Bayerische Staatskanzlei (2007), *Solide Finanzen sind mit das wichtigste Erbe, das wir unseren Kindern und Enkeln überlassen werden, Regierungserklärung*, [http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/RegErklaerung\\_981029\\_2\\_11.html](http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/RegErklaerung_981029_2_11.html), acceso 15/III/2008.

<sup>12</sup> Auswärtiges Amt (2008), *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern*, 7/IV/2008.

deseados en las políticas de gasto.<sup>13</sup> Aunque este mecanismo es un nuevo elemento en la discusión sobre la reforma de presupuesto, abre al mismo tiempo el debate sobre que efectos distributivos son considerados como no deseados y para quien.

Ante un impuesto europeo, desde el gobierno germano se levantan numerosas objeciones. Un impuesto europeo que conllevaría la transferencia de competencias fiscales al Parlamento es rotundamente rechazado, ya que impediría el control presupuestario por parte de los gobiernos nacionales y según la lógica implícita de un presupuesto europeo, este aumentaría la carga de impuestos para los ciudadanos y carecería de mecanismos y motivaciones para reducirla. Ante esta perspectiva, se argumenta que en tiempos de tensas cargas fiscales no es aconsejable introducir otra carga adicional. Además, la fluctuación de ingresos que tendría la Unión si se basa en un impuesto, debería ser equilibrada por la posibilidad de endeudamiento –otro mecanismo que es rechazado rotundamente, especialmente con miras al desarrollo de los presupuestos nacionales–.

Asimismo, resultaría complejo predecir cual podría ser la base de un hipotético futuro impuesto, ya que las propuestas del Parlamento carecen del principio de suficiencia, y a la hora de gravar el impuesto, el nivel europeo dependería del nivel nacional, lo que complicaría de nuevo el sistema. Un impuesto tampoco eliminaría la discusión sobre los saldos netos, ya que afectaría a la población en cada país de forma distinta y llevaría de nuevo a discusiones sobre mecanismos de corrección.<sup>14</sup>

Según el gobierno alemán, la UE debería financiarse a través de una contribución basada únicamente en la RNB, que podría basarse en paridades del poder adquisitivo para conseguir una visión más realista de la situación económica de cada país, dado que este recurso tiene más transparencia y su cálculo resulta sencillo y objetivo.

Además del mecanismo de corrección generalizado limitado, se menciona otro elemento novedoso e interesante en el estudio encargado por el Ministerio de Finanzas al *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*.<sup>15</sup> Según dicho informe, las regiones podrían participar en las contribuciones al presupuesto europeo, contribución que aliviaría la carga del nivel nacional, al tiempo que tendría también efectos en las preferencias del nivel subnacional con respecto a los gastos de la comunidad.

### *Gastos*

Después del análisis de las preferencias con respecto a la financiación de la Unión, se puede confirmar que el gobierno sigue prefiriendo, como en las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, el *top-down approach*, según el cual se debe fijar primero el límite de los gastos en general y posteriormente establecer las distintas prioridades políticas. Principalmente se pretende impulsar un debate sobre qué políticas necesitan realmente financiación comunitaria.<sup>16</sup>

Entre las prioridades de Berlín figuran, en primer lugar la modernización del presupuesto y las políticas que aporten valor añadido<sup>17</sup> para la Comunidad, como la política exterior y de seguridad, la investigación, la lucha contra el terrorismo y programas comunitarios que aumenten la competitividad de la Unión, las otras políticas existentes deberían ser revisadas para determinar

---

<sup>13</sup> Bundesministerium der Finanzen (2008), Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem, Monatsbericht des BMF, febrero de 2008, [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_17844/DE/BMF\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_des\\_BMF/2008/02/005\\_mb\\_februar.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_17844/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2008/02/005_mb_februar.html), acceso 15/III/2008.

<sup>14</sup> véase Deutscher Bundestag (2008), *Plenarprotokoll 16/142, Wahlperiode, 14/II/2008*, p. 15051, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16142.pdf>, acceso 15/III/2008.

<sup>15</sup> Bundesministerium der Finanzen (2008), *op. cit.*

<sup>16</sup> “Berlin Against Future EU Funds Increases”, *EUobserver.com*, 1/IV/2008.

<sup>17</sup> Según la Comisión Europea se puede definir el valor añadido como valor que tiene una naturaleza política, por ejemplo, cuando se destina a la solidaridad, cuando aumenta la visibilidad y, sobre todo, cuando facilita los objetivos políticos esenciales de la Unión. Debe producir resultados a escala europea que el gasto nacional o local no puede proporcionar. El gasto debe estar de tal manera estructurado que pueda alcanzar sus objetivos.

cuáles generan este valor añadido para la Unión. La política regional descentralizada ha demostrado efectos positivos pero debe estar más concentrada en su futura aplicación. En este sentido, según el gobierno alemán, los fondos estructurales deberían ser adjudicados con mayor eficacia y además solamente en las regiones más necesitadas para estimular el crecimiento económico,<sup>18</sup> especialmente en proyectos que persiguen objetivos horizontales y donde se pueden esperar efectos sinérgicos, como la inserción y formación laboral, y medidas para afrontar el cambio demográfico y climático. Con estos criterios, los Länder de Alemania Oriental podrían resultar también potenciales beneficiarios de la futura política regional.

Berlín consiguió no sólo reducir el aumento de sus contribuciones, sino también reforzar el gasto en competitividad en el acuerdo final para el período financiero 2007-2013, lo que se manifiesta en un incremento de los recursos para el VII Programa Marco y el lanzamiento del programa para la Competitividad e Innovación, prioridades sobre las que se va a insistir también a la hora de reformar el presupuesto.

Para alcanzar un uso eficaz de los medios y recursos se deben, según las preferencias del gobierno alemán, utilizar además de criterios económicos, como el PIB *per cápita*, criterios de excelencia y aumentar el porcentaje de la co-financiación, así como introducir la cofinanciación igualmente en la PAC, medida que, según el Ministerio de Finanzas, reduciría además el gasto comunitario.<sup>19</sup> El debate sobre la re-nacionalización de la PAC tampoco es nuevo y, sin embargo, en cada negociación se abandonó esta cuestión considerando la estrecha alianza con Francia. Tampoco existe unanimidad sobre esta cuestión entre los Ministerios, y sobre todo el Ministerio de Agricultura intenta relativizar los planes del Ministerio de Finanzas. Según el Ministerio de Agricultura la reforma de la PAC en 2003 se ha validado, por lo que el *health check* de la PAC debería ser solamente un control rutinario.<sup>20</sup> Estas demandas reflejan el temor de posibles pérdidas de subsidios en el sector agrario. No obstante, existe unanimidad en conseguir una mayor orientación de la PAC hacia las demandas del mercado y el desarrollo rural, sin perder de vista sus aspectos ecológicos y sociales en el medio rural.

Berlín se expresa en contra de más flexibilidad dentro de las categorías del presupuesto y la adhesión estricta a los límites acordados para ellas. En este sentido, en las negociaciones anteriores se posicionó contrario al fondo de globalización y además prefiere también que se incluya el FED dentro del presupuesto.

Otra tarea pendiente a la que se debe prestar atención en la reforma del presupuesto sería mejorar los instrumentos para la lucha contra la corrupción.

Con respecto a las propuestas legislativas, la posición del gobierno se orienta, por un lado, en una reforma de la legislación para ayudas estructurales con el fin de conseguir más flexibilidad en ayudas nacionales/regionales,<sup>21</sup> y, por otro, para conseguir una regulación más estricta para las ayudas estructurales comunitarias.

## **El Reino Unido**

Desde su adhesión el Reino Unido ha mantenido una relación muy conflictiva con la Unión en aspectos presupuestarios. En el Consejo Europeo de Fontainebleau en 1984, Margaret Thatcher negoció un mecanismo de compensación según el cual se devuelven aproximadamente dos tercios

---

<sup>18</sup> Intervención de Joachim Wuermeling, secretario de Estado en el Ministerio Federal de Economía y Tecnología, en el *Fourth European Cohesion Forum*, Bruselas, 27/IX/2007.

<sup>19</sup> "Berlin Against Future EU Funds Increases", *op. cit.*

<sup>20</sup> Intervención de Gerd Müller, secretario de Estado en el Ministerio Federal de Agricultura en el 28 Internationalen Forum Agrarpolitik des Deutschen Bauernverbandes, Berlín, 21/I/2008.

<sup>21</sup> Véase Deutscher Bundestag (2006), *Drucksache 16/566, 16. Wahlperiode*, 8/II/2006.

del déficit fiscal del Reino Unido con la UE al Tesoro británico en forma de prestaciones y transferencias directas.<sup>22</sup> Desde entonces se zanjó el problema del Reino Unido con las finanzas de la UE, pero comenzaron las dificultades de la UE con el Reino Unido y muchos Estados miembros ejercieron presión para conseguir la eliminación de este “descuento”. Sin embargo, el gobierno británico resistió hasta 2005 a todas estas críticas.

Desde los años 80 la situación del Reino Unido ha cambiado drásticamente: no es sólo hoy en día uno de los países con la mayor RNB *per cápita* en la UE (en 2003 el 111,2% del promedio europeo, véase el Gráfico 1 del Anexo), sino que la estructura del gasto del presupuesto comunitario, sobre todo en la PAC, ha cambiado profundamente. No obstante, los beneficios que obtiene el Reino Unido de esta política y de la política estructural siguen siendo reducidos, lo que convertiría al Reino Unido sin el cheque en el mayor contribuyente neto (véanse los Gráficos 3 y 4 del Anexo).

En su ponencia ante el Parlamento europeo en junio de 2005, Tony Blair anunció la necesidad de una reforma presupuestaria que incluía la revisión del cheque:

*“I am the only British leader that has ever said I would put the rebate on the table. [...] I have said simply two things: that we cannot agree a new financial perspective that does not at least set out a process that leads to a more rational Budget” “Secondly, let the Budget reflect these realities. Again the Sapir report shows the way. Published by the European Commission in 2003, it sets out in clear detail what a modern European Budget would look like. Put it into practice. But a modern Budget for Europe is not one that 10 years from now is still spending 40 per cent of its money on the CAP”.*<sup>23</sup>

Con este anuncio, Blair criticó, siguiendo las conclusiones del informe Sapir, que el presupuesto era un presupuesto del pasado no apto para afrontar los desafíos del siglo XXI (Sapir *et al.*, 2003). El núcleo de la crítica se centraba en la política agrícola común, con cuya reforma el gobierno británico asocia tradicionalmente la reducción de su cheque. La propuesta de la Presidencia británica del 5 de diciembre 2005 contempla por primera vez la posible revisión como instrumento para conseguir un acuerdo.<sup>24</sup>

“80. Los europeos viven una época de cambios acelerados y de perturbaciones. El ritmo creciente de la mundialización y el rápido cambio tecnológico siguen brindando nuevas oportunidades y planteando nuevos desafíos. Con este telón de fondo, el Consejo Europeo conviene en que la UE deber realizar una nueva evaluación global del marco financiero, que abarque los ingresos y los gastos, con el fin de sostener y potenciar la modernización, tanto para el periodo 2007-13 como para después de este periodo.

81. Por consiguiente, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que haga una revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los ingresos y gastos, incluidas, entre otras cosas, la Política Agrícola Común y la reducción del Reino Unido.

82. La Comisión deberá presentar el informe de su revisión en 2008. Posteriormente, este informe será considerado por el Consejo Europeo que podrá prever ajustes en las Perspectivas Financieras correspondientes al periodo 2007-13. Asimismo, este informe servirá de base para la reforma ulterior de las políticas de la UE y para los preparativos de las Perspectivas Financieras durante el periodo posterior a 2013”.

---

<sup>22</sup> El descuento fue negociado por Margaret Thatcher en 1984 como mecanismo de compensación por el hecho de que la mayor parte del presupuesto de la UE se destina a financiar la PAC, de la que el Reino Unido se beneficia muy poco debido a que su sector agrícola es muy pequeño (en términos de porcentaje sobre el PIB). Uno de los motivos por el que se aprobó el descuento fue que en aquel momento el Reino Unido era el tercer Estado miembro más pobre de la UE. Además, el gasto agrícola representaba el 75% del presupuesto comunitario cuando el cheque fue introducido; en la actualidad supone poco más del 40%.

<sup>23</sup> Intervención de Tony Blair, anterior primer ministro, ante el Parlamento Europeo, 23/XI/2005, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page7714.asp>, acceso 15/III/2008.

<sup>24</sup> Presidencia del Consejo (2005), *Perspectivas financieras 2007-2013*, doc. 15393/05, 5/XII/2005.

Finalmente el Consejo europeo acordó una fórmula más ambigua, aunque sigue en los principales argumentos a la propuesta británica.<sup>25</sup>

“80. Por consiguiente, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que emprenda una revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los recursos, incluida la reducción del Reino Unido, y presente un informe al respecto en 2008/9. Sobre la base de esta revisión, el Consejo Europeo podrá tomar decisiones sobre todos los temas que la revisión abarque. Se tomara asimismo en consideración la citada revisión en los trabajos preparatorios de las siguientes Perspectivas Financieras”.

Aunque el gobierno británico no conseguía una renegociación del acuerdo sobre la PAC de 2002, aceptaba, a pesar de la enorme presión doméstica, una reducción mínima del cheque y una futura revisión de la PAC. Gordon Brown, el actual primer ministro, que debe liderar la posición del Reino Unido en la reforma del presupuesto, participó también activamente en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 como ministro del Tesoro. No obstante, asumió una posición más radical que Blair, e incluso las abandonó precipitadamente disgustado con el resultado y el compromiso firmado por Blair.<sup>26</sup>

Asimismo, la tradicionalmente euro-escéptica opinión pública criticó la posición de Blair en 2005 y cuestionaría aún más los beneficios de la pertenencia del Reino Unido a la UE si en el futuro se eliminara el cheque, que la prensa británica presenta en cada negociación financiera como bastión de la defensa del interés nacional (véase el Gráfico 5 del Anexo).

En sus contribuciones al debate actual, el gobierno apunta a una revisión amplia de las competencias de la UE y la necesidad de realizarlas con medios financieros.<sup>27</sup> En este sentido, en el centro de la posición británica se encuentra el argumento de que el presupuesto no tiene la estructura para afrontar los desafíos del siglo XXI y gran parte del mismo no representa *value for money*.

Ed Balls, secretario Económico del Tesoro, perfiló a finales de 2006 la posición del gobierno británico con tres preguntas:

- ¿Qué función tiene la UE en cada política?
- ¿Rige el cumplimiento de esta función una política de gasto?
- ¿Deberían llegar los fondos desde el presupuesto de la UE?

De manera más específica, aclaró que la UE debería solamente actuar cuando se pueda esperar un valor añadido por la actuación colectiva en comparación con la actuación de un Estado individual. Además, en situaciones donde el nivel europeo interviene debe hacerlo de manera proporcionada y flexible con intervenciones financieras limitadas. Asimismo, antes de actuar se deben considerar otros modelos de financiación, como a través del Banco Europeo de Inversiones y, por supuesto, cada actuación debe estar acompañada por un amplio mecanismo de control financiero y auditoría independiente.<sup>28</sup>

No obstante, el gobierno británico considera que la UE debe concentrarse en instrumentos no fiscales, como medidas regulativas, mecanismos de coordinación y una política de competencia y

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> “Brown Reopens Battle on Britain’s EU Budget Rebate”, *Financial Times*, 26/VI/2006.

<sup>27</sup> Véase House of Lords, European Union Committee (2007), *Funding the European Union, 12th Report of Session 2006-07*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/lducom/64/64.pdf>, acceso 15/III/2008.

<sup>28</sup> Intervención de Ed Balls, secretario Económico del Tesoro, en la Annual Conference of the Institute of Chartered Accountants of England and Wales, Londres, 20/XI/2006, [http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom\\_and\\_speeches/press/2006/press\\_93\\_06.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2006/press_93_06.cfm), acceso 15/III/2008.

de control de la liberalización de los mercados.

El ministro de Finanzas británico, Alistair Darling, reafirmó en junio de 2008 la posición de su gobierno centrada en una reorientación radical del presupuesto en tres áreas: (1) la contribución a una Europa próspera con una economía fuerte y global; (2) la reacción ante los desafíos del cambio climático; y (3) la conservación de la seguridad, la estabilidad y la reducción de la pobreza.<sup>29</sup>

### *Ingresos*

En concreto, el gobierno mantendría una posición similar a la adoptada en las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013, caracterizada principalmente por el argumento de que la reforma de la PAC y una reducción del cheque son inseparables, ya que el cheque, como los otros mecanismos de corrección, son el resultado de una política de gasto desigual.

Como firmante de la carta de los seis, el gobierno británico insistirá en las discusiones sobre la reforma de la constitución financiera en una limitación del gasto al 1% de la RNB comunitaria. En este sentido, ya ha aumentado la presión británica en las negociaciones anuales con el fin de reducir sus contribuciones.<sup>30</sup>

Según representantes del Tesoro,<sup>31</sup> el sistema de recursos propios actual ha resultado eficiente durante los últimos años y no se estima la necesidad de una reforma, y aunque es considerado complejo y no particularmente racional, proporciona los suficientes recursos para las políticas distributivas de la UE. No obstante, se insiste en una mayor transparencia, una reducción de la complejidad del sistema existente y de la carga administrativa.

Por otro lado, un impuesto europeo, cualquiera que fuera su base, se estima no sólo innecesario, sino que el gobierno británico considera la competencia sobre impuestos exclusiva de los Estados nacionales. Al mismo tiempo, se estima que un posible impuesto europeo no aportaría a la Unión los suficientes recursos, lo que significaría que otros recursos deberían ser mantenidos, aumentando de esta forma la complejidad del sistema. Además, tampoco se permite a la UE un ejercicio fiscal deficitario, lo que complicaría equilibrar los ingresos con los gastos.

No obstante, el gobierno británico no otorga prioridad a la eliminación de los recursos tradicionales, que en el futuro perderán paulatinamente por su sola importancia. En este sentido, una reforma en el lado de los ingresos debería concentrarse en los recursos basados en el IVA y la RNB. Mientras que se muestra a favor de la eliminación del recurso del IVA, considera que el recurso basado en la RNB es justo y resulta ser un método equitativo, estable y eficaz para la financiación de la Unión. Sin embargo, volver a un sistema basado en contribuciones nacionales reduciría la autonomía del sistema actual, que es considerado por Londres como el más adecuado para lograr un equilibrio entre autonomía y financiación nacional. El sistema actual ofrece también suficiente transparencia y permite a la opinión pública concienciarse sobre las transferencias al presupuesto europeo.

### *Gasto*

Con lo expuesto anteriormente, la preferencia del gobierno británico se basa en la reforma de los gastos, siguiendo las recomendaciones del informe Sapir, según el cual un presupuesto comunitario debería ayudar a estimular el crecimiento de la UE en la línea de la Estrategia de Lisboa.<sup>32</sup> Una

---

<sup>29</sup> HM Treasury (2008), *Global Europe: Vision for a 21st Century Budget*, junio de 2008.

<sup>30</sup> “The Brits are refusing to pay their fair share, said one EU official close to the talks”, “We are trying to sort this out calmly, behind closed doors, but there is deadlock”, “Brown reopens battle on Britain’s EU budget rebate”, *Financial Times*, 26/VI/2006.

<sup>31</sup> Intervención de Stephen Pickford (*HM Treasury*) y de Jean-Christophe Gray (*Head of the EU Finances Team, HM Treasury*) ante el Parlamento británico, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldecom/64/64.pdf>, acceso 15/III/2008.

<sup>32</sup> Las principales recomendaciones del informe Sapir para la política de gasto son: el criterio para la atribución de los

reforma del gasto sustancial con una nueva orientación hacia el crecimiento económico y los principios de suficiencia, eficiencia y valor añadido, eliminaría también la base para el cheque británico.

Con respecto a la política estructural y de cohesión, el gobierno británico se pronuncia a favor de una política estructural que permita al Estado nacional más flexibilidad a la hora de distribuir los recursos y que ayude a financiar en los Estados menos prósperos proyectos de infraestructuras e inversiones institucionales. No obstante, un aumento de la cuota de la co-financiación por parte de los Estados podría reducir el gasto comunitario y liberar recursos para proyectos que aumenten la competitividad de la Unión y para futuras ampliaciones.

En relación al saldo de los gastos se ha iniciado muy pronto un discurso en la administración británica concentrándose en el futuro de la PAC.<sup>33</sup> La co-financiación de la PAC, o incluso la financiación desde los presupuestos nacionales de las ayudas directas, facilitaría, según Londres, la consecución de un presupuesto más equitativo.

Como ya se ha mencionado, para el gobierno británico la lucha contra el cambio climático figura como una prioridad entre las políticas a nivel europeo. Entre los instrumentos financieros para frenar este efecto propone la ayuda a la investigación y a la cooperación al desarrollo con un enfoque en la sensibilización ante este desafío.

También con respecto al tercer punto, la conservación de la seguridad, la estabilidad y la reducción de la pobreza, Londres interpreta el futuro de las actividades de la Unión en iniciativas a nivel internacional.

Otro punto clave es el control contra el fraude, donde el Reino Unido pretende asumir un papel importante a la hora de reformar el presupuesto, según, el Ed Balls, la UE tiene que mejorar la gestión para evitar el *annual embarrassment* que provoca cada año la presentación del informe del Tribunal de las Cuentas.<sup>34</sup>

## Francia

Francia comparte con España y el Reino Unido la reputación de ser unos de los socios más difíciles a la hora de negociar el presupuesto y, por supuesto, con amplios intereses en el debate actual donde intentará probablemente salvar tanto como le sea posible de su tradicional posición. Miembro fundador de la Unión, es el principal beneficiario de las políticas re-distributivas de la Unión entre las que de la PAC absorbe en cifras de 2004 el 22% de estos fondos (véanse los Gráficos 3 y 4 del Anexo). A pesar de que el gobierno francés defendió el *statu quo* de la política agraria común y accedió a reformas con mucha resistencia durante los últimos lustros, se comprometió, firmando el acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005, a un *health check* de esta política. Aunque pocos daban entonces credibilidad a este compromiso, el presidente Nicolas Sarkozy ha expresado

---

recursos financieros debería ser el PIB nacional *per cápita*; la elegibilidad de cada país debería reevaluarse al final de cada periodo de programación; cada Estado determinaría su propio otorgamiento de fondos y prioridades; los fondos deben dirigirse al aumento del crecimiento; más recursos deber ser destinados a la educación superior en investigación y desarrollo; y desplazamiento de los gastos tradicionales (como la PAC) a los objetivos actualmente prioritarios de la UE (la Estrategia de Lisboa); construir una política agrícola común con la renacionalizando de una parte.

<sup>33</sup> House of Lords, European Union Committee (2008), *European Union – Seventh Report*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/54/5402.htm>, acceso 15/III/2008; House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee (2007), *The UK Government's Vision for the Common Agricultural Policy: Government Response to the Committee's Fourth Report of Session 2006–07*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmenvfru/48/48.pdf>, acceso 15/III/2008; House of Commons, Common Agricultural Policy (2008), *Health Check*, debate parlamentario, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmgeneral/euro/080225/80225s01.htm>, acceso 15/III/2008.

<sup>34</sup> Intervención de Ed Balls, *op. cit.*

su disposición de utilizar la Presidencia de Francia de la UE para debatir sobre una amplia reforma: “*I will propose to our partners as a priority to work on a sustainable development strategy, a common immigration policy, a European defence and an overhaul of agricultural policy*”.<sup>35</sup> Durante la Presidencia francesa, Nicolas Sarkozy confía en llegar a un compromiso con respecto a la futura orientación de la PAC, sin abrir el acuerdo alcanzado en diciembre de 2005: “*It is not a matter of questioning the agreement on the budget, which is to run until 2013, or of pre-empting the next discussion on the general review of Community policies. It is a matter of giving CAP fresh consistency, of reaching an agreement on the objectives that should underpin it*”.<sup>36</sup> Según la contribución del gobierno francés al debate sobre la reforma presupuestaria,<sup>37</sup> las prioridades de una futura reorientación de la PAC consisten en garantizar la seguridad y calidad alimentaria, la participación en el comercio mundial, sobre todo con respecto a la demanda creciente en Asia, la preservación del ámbito rural y, finalmente, la protección del medio ambiente y el combate del cambio climático. Esta reorientación podría otorgar a la PAC una nueva legitimidad ante los ciudadanos europeos, sin reducciones dolorosas para el sector agrícola francés.

### *Ingresos*

Con respecto al sistema de los recursos propios, el gobierno francés insiste en, como ya se ha mencionado, un presupuesto reducido aunque con menos firmeza que sus socios aliados. La clase política francesa se mantuvo alejada en anteriores negociaciones del debate sobre *juste retour*. Sin embargo, también en Francia se ha establecido un amplio consenso entre los actores políticos sobre la necesidad de preparar el presupuesto ante los futuros retos y la necesidad de calcular el impacto de diferentes modelos en el balance neto francés. Para ello se debe reformar el sistema de los recursos propios, donde en primer lugar todos los mecanismos de corrección deben de ser abandonados y la futura financiación basada en un único recurso, preferiblemente en la RNB.<sup>38</sup> Al mismo tiempo, se está abriendo al debate sobre nuevos recursos propios para la Unión, sin excluir en su postura oficial un impuesto europeo.

No obstante, la posición de Francia está debilitada por los constantes problemas surgidos a la hora de cumplir con los criterios del PEC y por la falta de la mejora económica, necesaria para consolidar el presupuesto nacional. Para el gobierno francés no existe el automatismo que, según el Reino Unido, conecta la reforma de la PAC con la eliminación de la corrección británica. Francia, uno de los mayores contribuyentes a la financiación de este cheque, concentrará su argumentación en su eliminación sin necesariamente sentirse obligado a reducir sus beneficios de la PAC (véase el Gráfico 2 del Anexo).

### *Gastos*

La disposición a la reforma de la PAC es un elemento novedoso en la política europea de Francia, ya que el antecesor de Sarkozy, Chirac, que fue también en los años 70 ministro de Agricultura, definió la PAC como corazón y base de la integración europea, con la que Francia fue compensada por Alemania por los efectos asimétricos de la integración de los mercados (Núñez Ferrer, 2007). Y a pesar de que Francia firmó también la carta de los seis en el año 2003, solamente la ratificó después de que se hubo incluido un párrafo que excluía a la PAC de una revisión durante las negociaciones. Esta línea roja se mantuvo, por parte del presidente francés, hasta el final de las mismas, ya que, al contrario que el Reino Unido, responsabilizó al cheque británico de los desequilibrios presupuestarios e incluso le hizo responsable del resultado negativo del referéndum sobre la Constitución europea.

---

<sup>35</sup> “Sarkozy Vows to ‘Put Politics Back into Europe’”, *EurActiv*, 12/IX/2007.

<sup>36</sup> “Nicolas Sarkozy Hastens to Define New Objectives of Common Agricultural Policy before EU Budget Review”, Agence Europe, 26/II/2008.

<sup>37</sup> Contribution de la France à la consultation publique, “Réformer le budget, Changer l’Europe”.

<sup>38</sup> Institute for European Politics (ed.), *EU-27 Watch*, nº 6, marzo de 2008.

En este sentido, la disposición a negociar la PAC no es un cheque en blanco que va a conducir automáticamente a una revisión exitosa del presupuesto, ya que también Sarkozy manifestó la importancia de la agricultura para la autodefinición del país y la importancia estratégica de la PAC: *“Being urbanite does not mean I don't have an ear for the world of agriculture. Your values, which deeply nourish French society (...) I share them to the highest degree”*.<sup>39</sup> No obstante, en su reciente visita al Reino Unido reiteró su interés en una reforma:

*“The United Kingdom wants the agricultural policy to be reformed. France is ready for this. We will see the first stage in the reform between now and the end of the year. [...] Of course, we will have differences, particularly on budgetary matters. But we will have these financial debates as and when”*.<sup>40</sup>

Una declaración que aumenta la incertidumbre entre los actores interesados, ya que hasta el momento no hay ninguna propuesta o iniciativa concreta por parte del gobierno francés que permitiría reflexionar en que dirección se podría desarrollar una posible reforma de la PAC. No obstante, en primeras manifestaciones, representantes del gobierno francés argumentan en defensa de los pagos directos y aspiran a revitalizar la importancia de la PAC, centrando el debate en el principio de seguridad alimentaria tanto a nivel europeo como mundial, para lo que el ministro de Agricultura, Michel Barnier, demandó ya una iniciativa europea. En un artículo publicado en el periódico *Liberation* el 11 de abril del presente año, varios ministros del gobierno francés reclamaron que Europa con la PAC debería asumir un papel asegurador y regulador en el mercado mundial alimenticio.<sup>41</sup> Pero a diferencia de sus homólogos británicos, que prefieren una regulación dentro de la OMC, en París se prioriza el aumento del peso de la UE en las negociaciones internacionales.

Aparte de la concentración en este sector, el gobierno galo afirma la necesidad de respetar los principios de subsidiaridad y proporcionalidad en la futura reforma. Para ello prioriza un presupuesto orientado a la disciplina presupuestaria con un gasto enfocado en el valor añadido europeo. París localiza un valor añadido europeo en la compensación por distorsiones del Mercado Interior y en proyectos donde se puedan esperar ventajas de escala o un intercambio de buenas prácticas.<sup>42</sup>

## Polonia

Para Polonia las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013 fueron las primeras negociaciones decisivas como miembro de la UE. No obstante, tanto la estructura del presupuesto como gran parte de él y, además, el máximo de los recursos a los que podía aspirar, estaban ya predeterminados.

El gobierno se concentró, desde el principio de las negociaciones, en el marco legislativo con el fin de mejorar tanto las condiciones de la co-financiación como los ámbitos que fueran elegibles para programas europeos, y a pesar de que al final de las negociaciones el límite de absorción del 4% no fue agotado, Polonia es, con diferencia, el país que más se beneficia del presupuesto en el período 2007-2013, absorbiendo el 20% de los recursos de la política estructural y de cohesión, lo que convierte a este país también en unos de los actores mas importantes en el debate actual. Asimismo, Polonia consiguió concesiones con respecto a la co-financiación y los ámbitos de la aplicación de los recursos comunitarios; por ejemplo, la construcción de viviendas sociales es co-financiable con

<sup>39</sup> “Sarkozy Opens Door for CAP Reform”, *Euractiv.com*, 12/IX/2007.

<sup>40</sup> Intervención de Nicolas Sarkozy, presidente de la República Francesa, ante el Parlamento del Reino Unido, 26/III/2008.

<sup>41</sup> Bernard Kouchner, Jean-Pierre Jouyet y Rama Yade, “Et l’Europe, avec son agriculture performante et sa politique commune doit pleinement jouer son rôle de fournisseur et de régulateur des marchés alimentaires mondiaux, sujet qui sera à l’ordre du jour de la présidence française de l’Union européenne”, en “Faisons face aux émeutes de la fair”, *Liberation*, 11/IV/2008.

<sup>42</sup> Contribution de la France à la consultation publique: “Réformer le budget, Changer l’Europe”.

recursos del fondo de cohesión en Polonia.

Aunque el debate actual sobre la reforma del presupuesto ha iniciado en Polonia una viva discusión, en la que el gobierno ha impulsado varias conferencias,<sup>43</sup> no lo estima de gran importancia, ya que considera que su posición como beneficiario no cambiaría sustancialmente, sobre todo dentro de la política de cohesión. Esto posibilita al gobierno mantener una posición negociadora cómoda desde la que puede defender el *statu quo* sin tener que articular demandas específicas. No obstante, la posición negociadora dependerá también fundamentalmente del grado de implantación, absorción y realización de los programas europeos en el actual período financiero.

En el período actual, se priorizan principalmente inversiones relacionadas con el aumento de la competitividad de la economía polaca, persiguiendo los objetivos de la estrategia de Lisboa, con lo que se pretende asegurar el crecimiento económico y la cohesión territorial y social, pero también situar a Polonia en una posición estratégica para el nuevo período financiero.<sup>44</sup> Desde esta posición, la argumentación en las negociaciones de las perspectivas financieras para este período, se puede basar en la interrelación entre el objetivo institucionalizado de la Unión, la cohesión económica y social, los objetivos de Lisboa y la solidaridad con las regiones menos prósperas.<sup>45</sup> Polonia no sólo inició profundas reformas económicas y estructurales para preparar la adhesión, sino que ha lanzado un proceso de descentralización para cumplir los requisitos de la estrategia del desarrollo regional e implantar los programas operativos regionales con mayor eficacia.

#### *Ingresos*

Según el ministro para Asuntos Europeos, Mikołaj Dowgielewicz, el presupuesto europeo simboliza un barómetro de la integración europea: “[...] *the higher it is, the closer integration becomes*”.<sup>46</sup> Por ello y por los desafíos mencionados por la Comisión en su informe, no se puede limitar el presupuesto y con ello privarse de los instrumentos necesarios para afrontar estos desafíos y los objetivos de la UE. Además, un límite de presupuesto reduciría, según el gobierno polaco, el margen para la reestructuración del mismo.

La pregunta que se plantean desde el gobierno polaco es: ¿Qué se debe hacer para lograr un presupuesto autónomo e independiente de las contribuciones de los Estados miembros?<sup>47</sup> Jarosław Piedras, anterior secretario de Estado del Ministerio de Hacienda durante las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, considera que desde finales de los 90 se aprecia un declive en el presupuesto europeo, y que para impulsarlo de nuevo se debe extender la base de los recursos propios tradicionales.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> 4/II/2008, “What Budget for the EU?”, Varsovia, organizado por el Office of the Committee for European Integration (UKIE), demosEUROPA; 21/II/2008, “The Future EU Budget. Perspectives for Poland”, Varsovia, organizado por demosEuropa y BNP Paribas; 5/III/2008, “Review of the EU Budget: Are Priorities of Poland and EU Coincident?”, Varsovia, organizado por European Information Centre, UKIE; 17/III/2008, “Challenges of the Budget Review – Priorities of Poland”, Poznań, organizado por UKIE, Adam Mickiewicz University; 17/III/2008, “Review of the EU Budget – Discussion on a Vision of the Future of the Union”, Varsovia, organizado por UKIE, European Centre Natolin; 19/III/2008, “The Future of the European Union Budget – The Most Essential Questions from the Common Agricultural Policy Point of View”, Varsovia, organizado por UKIE; 28/III/2008, “Budget and Sources of Funding of the European Union”, Varsovia, organizado por UKIE, Poland in Europe Foundation, European Policy Club; 8/IV/2008, “Reform of the EU Budget – Summary of Social Consultations, organizado por UKIE.

<sup>44</sup> Intervención de Grażyna Gęsicka, ministro de Desarrollo Rural, en el Fourth European Cohesion Forum, Bruselas, 27/IX/2007.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Intervención de Mikołaj Dowgielewicz, ministro para Asuntos Europeos, en la conferencia “What Budget for the EU?”, Office of the Committee for European Integration in cooperation with the demosEuropa Foundation, Varsovia, 4/II/2008.

<sup>47</sup> *ibid.*

<sup>48</sup> Intervención de Jarosław Piedras en la conferencia “What Budget for the EU?”, Office of the Committee for European Integration, Varsovia, 4/II/2008.

La disciplina presupuestaria debe ser un principio básico del presupuesto europeo pero aplicado con los mismos criterios del nivel nacional y no debe ser utilizada como pretexto para reducir los recursos disponibles.

Dado que Polonia esta parcialmente liberada de la financiación del cheque británico, el gobierno puede asumir una posición ambigua al respecto, pudiéndose situar en el lado de los adversarios del cheque, tal y como lo hizo en la última fase de las negociaciones de las PPFF 2007-2013, como respaldar a su aliado el Reino Unido, según qué apoyo se pueda esperar a cambio.

#### *Gasto*

Principalmente, el gobierno polaco subraya la necesidad de que el presupuesto europeo debería proporcionar recursos adecuados para contribuir al desarrollo de la Unión a largo plazo. Por ello, respalda el incremento de medios para mejorar la competitividad, como la investigación e innovación.

No obstante, la clave para el gobierno polaco es la política de cohesión económica y social y, especialmente, la cohesión territorial.<sup>49</sup> Según el nivel de cohesión alcanzado en la UE, la comunidad podrá adaptarse más fácilmente a transformaciones estructurales. Por ello, en todo el momento de la reforma, los objetivos de la UE institucionalizados en el Tratado de Lisboa, como la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros, deben ser respetados.<sup>50</sup>

Como ya se ha mencionado, dada su situación económica no va a tener que enfrentarse a posibles recortes (véase el Gráfico 1 del Anexo). No obstante, Polonia tendrá que hacer frente a las crecientes demandas de una renacionalización de la PAC. Esta política ha tenido efectos positivos en el ámbito rural polaco y sus recursos contribuyeron también a cambiar la escéptica opinión, no sólo del sector agrícola, con respecto a la integración europea (véase el Gráfico 5 del Anexo). Por ello, por la creciente importancia del mercado de la UE para los productos agrícolas y por la reciente y costosa (social y económicamente) reorientación de la agricultura polaca hacia los requisitos necesarios de la PAC, el gobierno polaco prefiere como otro objetivo clave en el debate el *statu quo* o una reforma moderada, con el fin de simplificar y unificar los criterios para los pagos directos, antes que una remodelación de la PAC. Las demandas de una co financiación de la PAC, según Varsovia, constituyen una verdadera amenaza para el mercado común de los productos agrícolas, y más aún para la competitividad de los productos agrícolas polacos.

Además el gobierno argumenta que las políticas comunitarias como la PAC, pero también la política de cohesión, fueron objeto de diversas reformas en los últimos años, evolucionaron con los desafíos emergentes y responden por ello a las necesidades del siglo XXI y los objetivos de la UE.<sup>51</sup>

En esta argumentación, el gobierno polaco se ve respaldado por el presupuesto del año 2008, donde por primera vez la mayor parte de los recursos (45%) serán destinados a impulsar el crecimiento económico, la cohesión en la UE 27 y la competitividad de la Comunidad.

Pero el gobierno Polaco se enfrenta también a las demandas de un incremento del porcentaje de la co-financiación en la política de cohesión. *“Poland is the main beneficiary of the cohesion policy, which is to allow us to attain strategic aims of the EU. That is why we are not interested in appearing concepts of renationalization of this policy”*.<sup>52</sup> Además, el aumento del papel del Banco Europeo de Inversiones en la política de cohesión, según planes del Reino Unido y de Alemania,

<sup>49</sup> Office of the Committee for European Integration (2008), “The Review of the Budget of the European Union”, <http://www.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/1F9FED51C44C6CC1C12573F400353F2F>, acceso 15/III/2008.

<sup>50</sup> “Poland’s Reply to ‘A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review’”.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Intervención de Mikołaj Dowgielewicz, *op.cit.*

cambiaría el concepto de subvenciones a créditos que deberían ser devueltos e introduciría principios de gestión financiera del sector privado (Grosse, 2008)

Otro sector donde el gobierno polaco detecta posibles amenazas es en el industrial, donde se pretenden limitar subvenciones que podrían favorecer la deslocalización de empresas dentro del marco de la UE.

A largo plazo, se calcula que la situación después del período financiero que comienza en el año 2013 podría limitar la elegibilidad del país para la política de cohesión, al tiempo que nuevos Estados miembros, que potencialmente tienen un desarrollo inferior a la economía polaca, podrían provocar un efecto estadístico negativo para Polonia. También por las crecientes diferencias económicas de Polonia con sus países vecinos, apoyaría programas de cooperación transfronteriza con regiones o Estados limítrofes con la UE.

Por todo lo anteriormente expuesto, representantes del gobierno polaco van a estar atentos a la reforma y abiertos a nuevas políticas de gasto, como las que se podrían llevar a cabo para afrontar el envejecimiento de la población, amenazas del cambio climático y del sector energético. De este modo, la iniciativa de España de crear un fondo tecnológico despertó ya el interés de la delegación polaca en las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, aunque estas nuevas políticas puedan resultar también ser una competencia para el gasto en la política de cohesión.

La estrategia no se va a basar solamente en asegurar la continuidad de la política de cohesión y apoyar nuevas políticas que beneficiarían a Polonia, sino que, como en las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013, se centrará en la mejora de los criterios de aplicación y gestión de los recursos.

Finalmente, Polonia basará su argumentación, con respecto a la continuidad de la política de cohesión, según Stanislaw Gomulka, viceministro de Finanzas, en la necesidad de crear las condiciones necesarias para preparar la entrada de Polonia en la zona Euro,<sup>53</sup> un argumento que seguramente va a encontrar apoyo entre varios Estados miembros.

## **Conclusiones**

Después de un primer análisis de las preferencias gubernamentales de Alemania, Francia, Polonia y el Reino Unido, se puede concluir que las discusiones actuales se centran principalmente en el lado de los gastos. El debate actual apunta también a una reforma de mínimos, donde por un lado se pretenden desarrollar tímidamente nuevas políticas, sobre cuyos diseños difieren las preferencias de los Estados según la propia realidad, y por otro se concentran en reestructurar las ya existentes políticas de gasto.

En un tema clave al respecto, la PAC, se puede observar entre los países analizados, con excepción del Reino Unido, la tendencia hacia una reforma moderada. Asimismo, existe unanimidad en la demanda de que el futuro presupuesto debería basarse y apoyar los objetivos de Lisboa, sea dentro del concepto de cohesión o en nuevas políticas. No obstante, el amplio concepto del valor añadido europeo puede provocar diferentes intenciones entre los estados miembros.

En el lado de los ingresos parece que surge un consenso entre los países analizados, con excepción de Polonia, sobre la concentración en el recurso basado en la RNB y la negativa ante un futuro impuesto europeo.

---

<sup>53</sup> Intervención de Stanislaw Gomulka, viceministro de Finanzas, en la conferencia “What Budget for the EU?”, organizado por el Office of the Committee for European Integration, Varsovia, 4/II/2008.

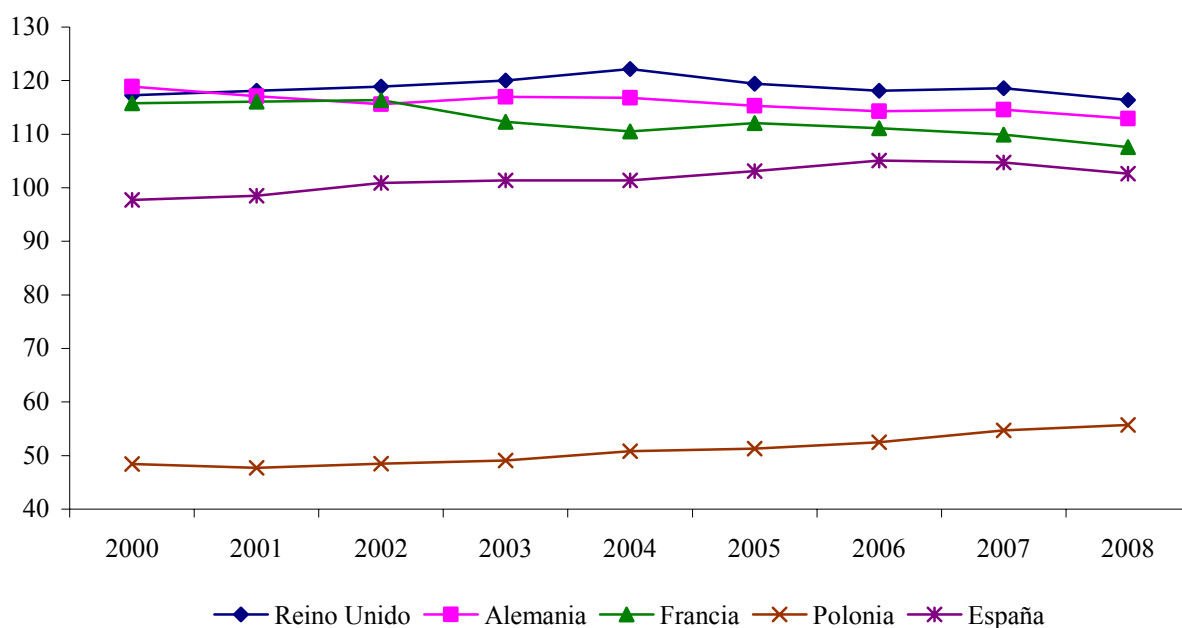
Después de que la Presidencia francesa abra el debate acerca de la reforma de la PAC, la Presidencia checa tendrá la difícil labor de conseguir un primer consenso durante el primer semestre de 2009, una labor que hasta hoy en día no ha atraído la atención correspondiente.

*Mario Köling*

*Doctorando en el programa interdepartamental Unión Europea de la Universidad de Zaragoza sobre “Negociaciones Financieras en la Unión Europea: Actores e Instituciones. Las Perspectivas Financieras 2007-2013”*

## Anexo

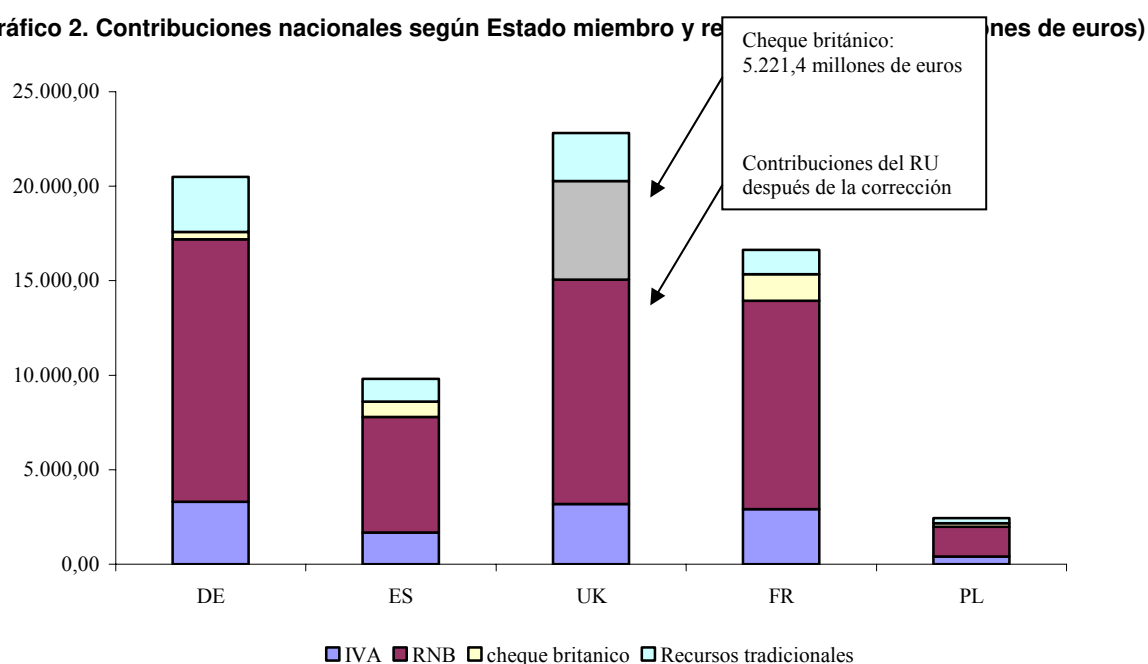
**Gráfico 1. PIB per cápita en PPS (EU-27 = 100, datos para 2007 y 2008 pronóstico)**



ente: elaboración propia con datos de Eurostat.

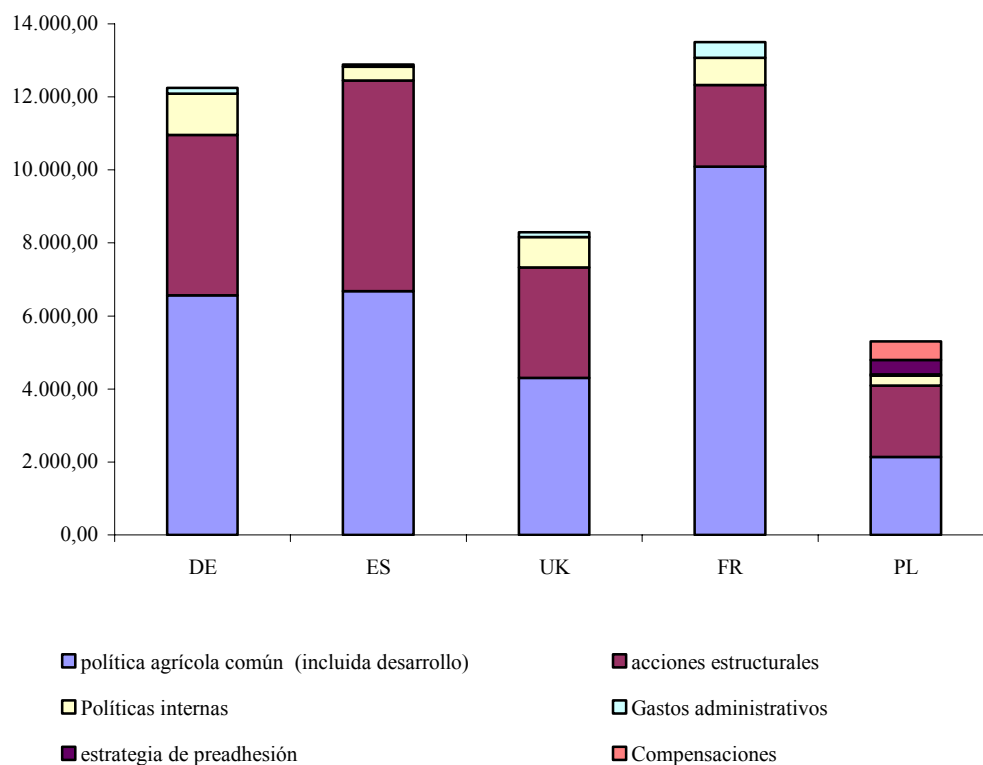
Fu

**Gráfico 2. Contribuciones nacionales según Estado miembro y re (nes de euros)**



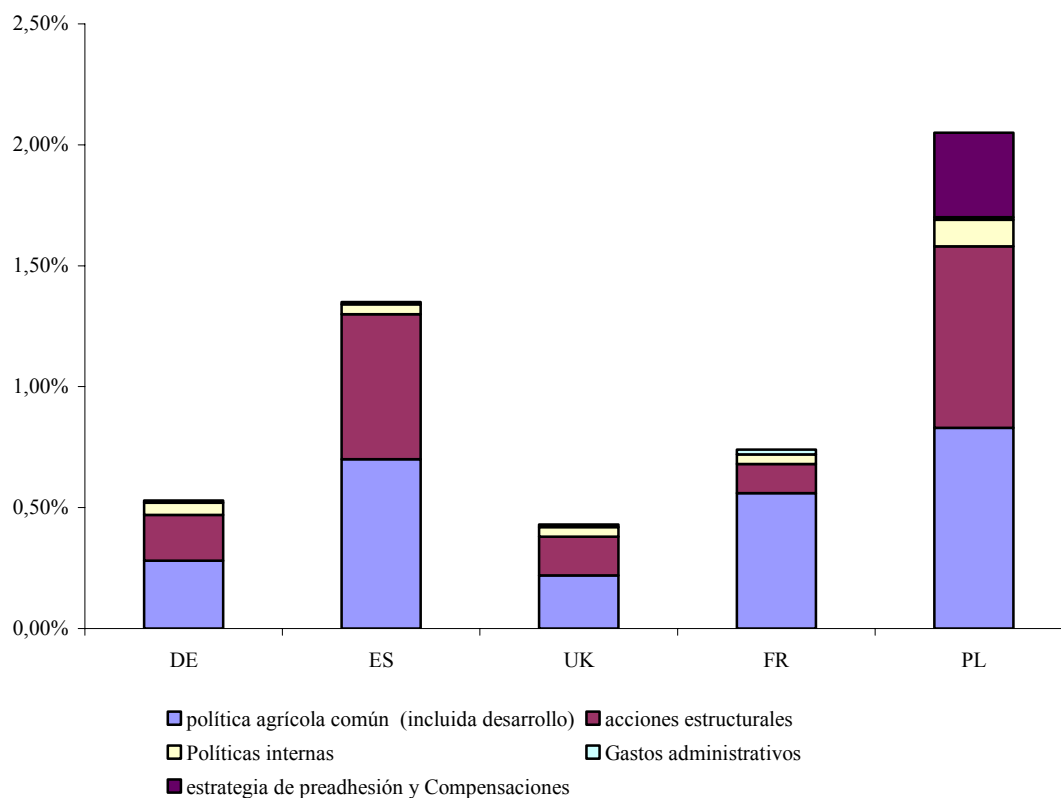
Fuente: elaboración propia con datos de Comisión Europea (2007), *EU budget 2006 – Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

**Gráfico 3. Gasto operativo según categoría y estado miembro en la UE en 2006 (en millones de euros)**



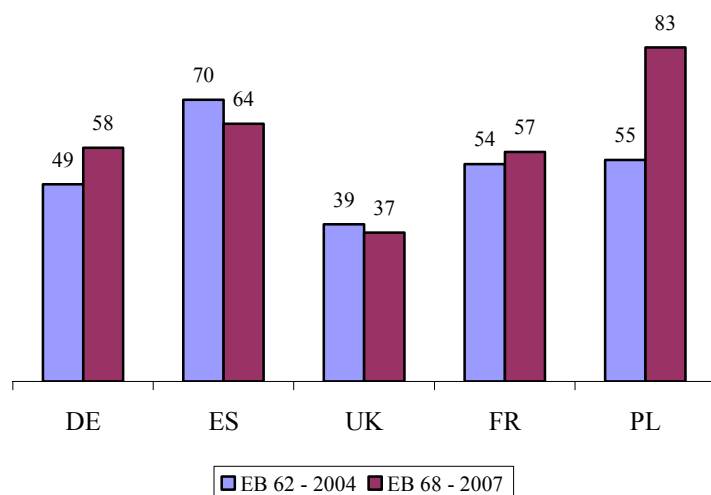
Fuente: elaboración propia con datos de Comisión Europea (2007), *EU budget 2006 – Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

**Gráfico 4. Gasto operativo según categoría y Estado miembro en la UE en 2006 en % de la RNB**



Fuente: elaboración propia con datos de Comisión Europea (2007), *EU budget 2006 – Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

**Gráfico 5. Sentimiento de beneficio por ser miembro de la Unión Europea en %<sup>54</sup>**



Fuente: elaboración propia y Eurobarometer 62, 68.

## Abreviaturas

PAC: [Política Agrícola Común](#)

PPFF: Perspectivas financieras

PPFF 2007-2013: Perspectivas financieras 2007-2013

RNB: Renta Nacional Bruta

UE: Unión Europea

## Referencias bibliográficas

- Begg, Iain (2007), *The 2008/2009 Review of the EU Budget: Real or Cosmetic?*, CESIFo forum 1/2007.
- Bertoncini, Yves, y Lisa Steinacher (2007), *The European Union Budget. Some Central Issues at Stake in the 2008-2009 Revision*, Centre d'Analyse Stratégique, Paris.
- Grzegorz Grosse, Tomasz (2008), *What Future for Cohesion Policy?*, Polish Institute of Public Affairs, nº 1 (80), enero.
- Hofmohl, Jan (2004), *Polish Position with Respect to the British Rebate and EU Budget Reform*, Polish Institute of Public Affairs, Analyses & Opinions 20, marzo.
- Institute for European Politics (ed.) (2008), *EU-27 Watch*, nº 6, marzo.
- Navarro, Alberto, y Enrique Viguera (2005), *Las Perspectivas Financieras 2007-2013 y la Posición de España*, Real Instituto Elcano, DT nº 17/2005, 9/V/2005.
- Núñez Ferrer, Jorge (2007), *The UK Rebate and the CAP – Phasing them Both Out?*, CEPS study.
- Parlamento Europeo, Comisión de Presupuestos (2007), *Informe sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea*, A6-0066/2007, 13/III/2007.
- Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola y José Vinals (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group.
- Schüssel, Wolfgang (2007), *Europe's Finances – The Old System at its Limits*, Spotlight Europe 2007/08, Bertelsmann Stiftung, Munich.

<sup>54</sup> “2004 Q12a Taking everything into consideration, would you say that (OUR COUNTRY) has on balance benefited or not from being a member of the European Union?”, *Answers: Benefited*.

2007 Q13 Taking everything into account, would you say that (OUR COUNTRY) has on balance benefited/Would benefit or not from being a member of the European Union?, *Answers: Benefited/Would benefit*”.