EL FEDERALISMO FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA EL DISEÑO DE LA UNION EUROPEA. UNA VISION DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA[1].

****

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

I. LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL A LA UNION EUROPEA.

Se pueden considerar distintas alternativas de análisis del presupuesto europeo a partir de las prescripciones establecidas por la Teoría del Federalismo Fiscal y siendo conscientes de la limitación que la fuente presupuestaria tiene en la medida que, por ejemplo, queda fuera de ella toda la actividad de regulación.
Las competencias con repercusión presupuestaria que ha asumido la Unión Europea y que inciden directa o indirectamente en factores relacionados con la competitividad de las economías de los Estados miembros resulta cada vez más importante. Así, las actuaciones comunitarias en materias relacionadas con el aprovechamiento de economías de escala vinculadas al desarrollo tecnológico conjunto en distintas áreas y el diseño de programas de interés común en el ámbito de las telecomunicaciones e infraestructuras básicas constituirían algunos ejemplos de este planteamiento. Las actuaciones relacionadas con la articulación de acciones estructurales destinadas a facilitar el desarrollo espacial homogéneo en toda la Unión constituiría otro eje de análisis de indudable interés para algunos países que, como España, presentan unas economías con problemas estructurales más acentuados. En este caso, las acciones localizadas en el ámbito

[1] Este texto recoge en buena medida el contenido de la intervención del autor en el curso de la UIMP "De autonomías y su financiación" celebrado en julio de 1995 en Santander.

regional y en las deficiencias del mercado de trabajo han centrado el interés comunitario, dedicando notables esfuerzos destinados a mejorar el stock de capital público en infraestructuras para hacer la economía más productiva y contribuir a reforzar el grado de cualificación del factor trabajo a través del reciclaje y la formación profesional para adaptarlo a las nuevas demandas surgidas en mercados de trabajo más flexibles y competitivos.

Por último, hay otro conjunto de actuaciones cuantitativamente muy importante, en la medida que absorbe una gran cantidad de recursos presupuestarios, destinadas a desarrollar políticas comunes en el sector agropecuario que cuentan en la actualidad con un cambio en su orientación inicial, destinándose mayores esfuerzos a la readaptación del sector a las condiciones de mercado.

A estas competencias que vinculan cuestiones de economías de escala, condiciones de desarrollo y regulación de mercados concretos, se han unido más recientemente otras actuaciones presupuestarias y extrapresupuestarias derivadas del proceso abierto de integración europea. Así, los condicionamientos derivados del proceso de armonización fiscal, las implicaciones presupuestarias y monetarias de la Unión Económica y Monetaria y del cumplimiento de los programas de convergencia inciden directamente en el entorno macroeconómico en el que se desarrollarán las economías europeas y, en consecuencia, la española.

Desde una aproximación más concreta, el análisis de las implicaciones del presupuesto europeo puede ser contemplado a través de la estructura de ingresos y gastos y del saldo presupuestario generado en cada Estado miembro. Esta perspectiva permite cuantificar, además, el esfuerzo realizado por la economía receptora, en la medida en que buena parte de los programas de gasto de la Unión Europea requieren la cofinanciación en distinto grado de los países destinatarios.

El hecho de que el presupuesto comunitario haya evolucionado en los últimos años hacia actividades "más redistributivas" (crece más que el PIB de la UE y que los presupuestos de los Estados miembros, siendo el motor fundamental de ese Presupuesto los Fondos estructurales), además de tener una justificación directa en la adhesión de países con menores niveles de renta y en el objetivo explícito de la cohesión económica y social del Acta Unica y del Tratado de Maastricht, parece también ajustarse a los principios de la Teoría del Federalismo Fiscal de otorgar las responsabilidades distributivas a las esferas más elevadas de gobierno.

Hay características del presupuesto comunitario, sin embargo, que lo diferencian claramente de aquellos otros de los Estados federales. Su reducido tamaño y la necesidad de equilibrio presupuestario, supone una seria limitación para la política fiscal. Su escasísimo grado de autonomía fiscal: apenas hay impuestos comunitarios frente a las contribuciones de los Estados miembros. Tampoco pueden identificarse los fondos comunitarios con aquellos otros fondos de equidad horizontal típicos de los sistemas federales maduros.

La situación actual no se adapta, por tanto, a aquella descrita por el Federalismo Fiscal, o si se prefiere, estamos en la terminología del informe Mac-Dougall en una etapa pre-federal o incluso anterior a esta última[2] .

Todo lo anterior no excluye que dicha teoría sea, en el actual momento de la UE y con las oportunas distancias, un marco

[2] Una descripción de las características de esta fase y una estimación cuantitativa del presupuesto comunitario con respecto al PNB de la CE asociado a la misma (entre el 2 y el 2,5%) se encuentra en el Informe MacDougall (1977).

apropiado de referencia para un análisis del presupuesto comunitario y, lo que es más importante para el futuro, que el éxito en la consecución de fases más exigentes, como la unión monetaria, dependa del desarrollo de un sistema federal en el que el objetivo de la equidad horizontal esté presente como parecen indicar algunas investigaciones.

El proceso de integración de las economías europeas ha supuesto cambios sustanciales en la configuración de las actuaciones públicas atribuidas al ámbito comunitario que han repercutido en el mecanismo presupuestario. La limitación inicialmente autoimpuesta ha pasado a constituir un conjunto de acciones en distintas materias a medida que se avanza en la creación de una unión económica y monetaria.

Los fines de desarrollo económico explícitos en el Tratado de Roma son encomendados fundamentalmente al libre funcionamiento del mercado, quedando inicialmente limitado el papel de las políticas públicas a una serie de funciones en campos concretos que, a medida que las fases de integración económica se van sucediendo –área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria–, están adquiriendo una mayor importancia y dimensión.

De una función muy reducida en el ámbito de la asignación de los recursos, desarrollada fundamentalmente a través de una política agrícola común y una escasa función redistributiva, canalizada a través de la actuación del Fondo Social Europeo (FSE) y de la actividad financiera llevada a cabo por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), se ha pasado a una cada vez mayor presencia de las acciones públicas en el marco de una nueva división de funciones y competencias multijurisdiccionales que otorgan a la Unión Europea un mayor protagonismo. Este se manifiesta en mayor o menor medida, en gran parte de las actividades políticas, económicas, financieras, sociales y culturales europeas. Entre sus funciones actuales destacan: el logro y mantenimiento de la libertad de establecimiento, la apertura de los contratos públicos, la normalización técnica, la armonización de las legislaciones en una gran variedad de materias, la investigación científica y técnica, la colaboración industrial, el desarrollo de las políticas de competencia, agricultura, pesca y transporte, la política comercial exterior y la ayuda al desarrollo. Además, desempeña un importante y creciente papel en las políticas de relaciones exteriores y de seguridad, medio ambiente, energía y desarrollo regional, en grandes áreas de la política social y en algunos ámbitos de la educación.

Los ingresos comunitarios pueden ser analizados desde una doble perspectiva: su equidad y su grado de corresponsabilidad fiscal. Los recursos propios son recursos autónomos de la Unión y representan una afectación obligatoria y automática de los ingresos de los Estados miembros que corresponden a la Unión por derecho propio sin necesidad de una decisión posterior de las autoridades nacionales. El hecho de no tener que depender para su financiación de contribuciones presupuestarias en sentido estricto, de los distintos gobiernos, cuya fijación sería objeto de frecuentes negociaciones anuales, constituye una diferencia esencial de la Unión Europea con respecto a otras organizaciones internacionales.

Los denominados recursos propios tradicionales (exacciones agrícolas, cotizaciones sobre azucar e isoglucosa y los derechos de aduana) son consecuencia de la aplicación de políticas comunitarias. Los Estados miembros gestionan estos ingresos y de la recaudación obtenida se reservan un 10% por esa tarea. No tienen, por tanto, un carácter fiscal.

Las exacciones agrícolas son percibidas por la importación de determinados productos agrarios que proceden de terceros países, siendo su objetivo compensar la diferencia entre los precios mundiales y los comunitarios. Las cotizaciones sobre la producción y almacenamiento de azucar e isoglucosa son abonadas por los productores correspondientes y su objetivo es penalizar la producción de estos bienes excedentarios en la Unión. Los derechos de aduana, los más importantes de este grupo, son consecuencia de la aplicación del arancel aduanero común a los productos (distintos de los agrícolas) procedentes de terceros países.

El recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido es la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario. Creada por la Decisión de 21 abril de 1970, fue introducida de manera progresiva debido a las necesidades previas de armonización. El recurso IVA se obtiene de la aplicación de un tipo uniforme, determinado en el marco del procedimiento presupuestario, a la base IVA calculada de manera uniforme en todos los Estados miembros. Esto último es un dato importante a tener en cuenta, ya que estamos hablando de una base imaginaria y armonizada calculada según reglas idénticas en cada país, y no como sería teóricamente posible, como parte del IVA pagado por cada adquisición. Por último, el recurso basado en el PNB fue creado por la reforma de 1988 y tiene una función muy especial. Dada la singular característica de equilibrio económico, que ha de cumplir el presupuesto comunitario en el momento de su aprobación, el recurso PNB garantiza ese equilibrio entre los gastos e ingresos no financieros. Como consecuencia de ello el tipo aplicable a la suma de los PNB de los Estados miembros se fija en el marco del propio procedimiento presupuestario.

Dada la creciente importancia del recurso IVA en la financiación comunitaria, sus virtudes y defectos adquieren una especial relevancia. La financiación según la base consumo, recogida en el recurso IVA, representa una financiación regresiva que no va en linea con las consideraciones generales de equidad en la que se fundamentan los sistemas fiscales. La justificación de la anterior afirmación esta basada, por un lado, en la utilización del PNB como índice de capacidad de pago (de acuerdo con las consideraciones de equidad) y, por otro que, en general, en los

países con rentas relativamente bajas el consumo supone una participación en el PNB superior a la de los países de rentas altas. En consecuencia, los primeros pagan unas cantidades mayores con respecto a sus PNB que los últimos. Gravar el consumo (recurso base IVA) y, en caso de utilizar el recurso PNB, volver a hacerlo nuevamente puede carecer de sentido. Además, el carácter de recurso previo que tiene el IVA con respecto al PNB añade, a la regresividad del sistema de financiación, en función de diversas condiciones (tipo de IVA fijado, situación económica y grado de acierto en las previsiones de ingresos y gastos, etc), un carácter arbitrario al reparto de las cargas.
El Consejo de Edimburgo de finales de 1992 aprobó las modificaciones en la estructura de ingresos de forma escalonada y a partir de 1995. La reducción del tipo máximo de IVA, el principal factor de regresividad, sólo se llevará a cabo desde 1995 y de manera que alcance el 1% en 1999. La limitación de la base al 50% será aplicada desde 1995 a los países beneficiarios del Fondo de Cohesión (España, Irlanda, Grecia y Portugal) y de forma escalonada al resto.

Con las medidas adoptadas, e incluso con las propuestas por la Comisión, se reducirá la regresividad pero no será posible, utilizando el esquema vigente, llegar a una financiación proporcional y mucho menos progresiva. El reparto de las cargas seguirá manteniendo además el caracter arbitrario ya señalado.

El sistema de financiación vigente tiene otro defecto fundamental desde los principios que deben estar presentes en una Hacienda Pública descentralizada: la ausencia de corresponsabilidad fiscal.

Aunque los recursos propios no tradicionales (IVA y PNB) no dependan de decisiones anualmente adoptadas por las autoridades presupuestarias nacionales, gozando de un automatismo que constituye sin duda una ventaja fundamental, tanto uno como otro recurso no dejan de ser meras contribuciones nacionales al presupuesto comunitario.

En este sentido, el recurso IVA es una simple afectación de ingresos nacionales en beneficio de la UE calculado mediante un método puramente estadístico y no a partir de una aprehensión real de la materia imponible mediante las declaraciones individuales de los contribuyentes. El recurso PNB puede asimilarse pura y simplemente a una contribución presupuestaria que, aunque pueda suavizar la regresividad del sistema, supone un retroceso en la idea de la fiscalidad comunitaria.

Dadas las diferencias existentes en las historias y estructuras impositivas de los Estados miembros y las acusadas divergencias entre sus impuestos personales, la exigencia de una armonización previa para poder acceder a esas fuentes de financiación desde la Unión supone renunciar en el corto y medio plazo a una fuente directa y progresiva. Ese requisito reduce el campo a impuestos uniformes relacionados con funciones específicas de la Unión en areas, por ejemplo, del medio ambiente y/o del transporte mediante un impuesto sobre la energía.

Como se ha señalado, el gasto comunitario se corresponde, en su mayor parte, con el desarrollo competencial de políticas concretas y definidas que ofrecen una perspectiva operativa del mismo.

Aunque desde el ámbito estrictamente teórico del Federalismo Fiscal podríamos encontrar argumentos para asignar competencias a la Unión Europea que afectarían fundamentalmente a las funciones de crecimiento estabilizado y de redistribución de la renta y la riqueza, lo cierto es que su configuración real obedece a otras circunstancias que es preciso tomar en consideración[3] .

Así, los obstáculos aún existentes a la plena movilidad de bienes y factores productivos matiza la limitación del alcance y la efectividad de medidas unilaterales nacionales. También, las propias diferencias culturales, sociales y económicas existentes entre los Estados miembros configuran preferencias distintas en la provisión de bienes y servicios, en el grado de redistribución deseado y en la naturaleza y dimensión de los instrumentos de intervención pública a utilizar. Por último, la propia dirección del proceso de integración, característica de un modelo imperfecto de corte confederal y su existencia relativamente reciente en términos históricos, condicionan el alcance de las competencias asumidas y, en consecuencia, del gasto realizado.

Este se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de una política agrícola común, con fines básicamente asignativos pero que, dada su magnitud presupuestaria, tiene indudable incidencia en la pauta distributiva por países alcanzada por el gasto ejecutado. Este gasto -cuya reforma emprendida en ese mismo año tiene como objetivo limitar su crecimiento y se centra en los productos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino y leche y productos lácteos- abarca tres grandes grupos de acciones:

- Las restituciones a la exportación, para permitir la concurrencia de los productos comunitarios en los mercados mundiales en condiciones de competitividad de precios.

- Las intervenciones llevadas a cabo en el mercado interior en forma de ayudas y subvenciones para rebajar el precio de los productos europeos en nuestro mercado para poder así competir

[3] Véase al respecto los destacados por Walsh, Reichenbach y Meiklejohn (1993) en el número monográfico de European Economy nº5 The economics of Community public finance.

con producciones externas con menores costes (primas de compensación), para reestructurar sectores en reconversión, como el vacuno y el lácteo (primas de orientación) y cubrir gastos de almacenamiento de productos.

- El establecimiento de montantes compensatorios (monetarios y de adhesión) destinados a preservar los mercados comunitarios de los efectos monetarios derivados de los cambios de cotización de las divisas comunitarias y adaptar los niveles de precios de los nuevos Estados miembros.

Además, se han establecido una serie de medidas de acompañamiento a las reformas emprendidas, como jubilaciones anticipadas, reforestación y medidas medioambientales.

Los Fondos estructurales constituyen, después de las reformas presupuestarias llevadas a cabo desde 1988, la otra gran partida de gasto de la Unión Europea. Están adquiriendo una importancia considerable como principales instrumentos de las acciones estructurales de la Unión Europea. Se incrementan un 38,5% en el nuevo período 1994-1999, estableciéndose las siguientes directrices generales: aumentar la proporción de los recursos disponibles para compromisos correspondientes al objetivo 1, hasta absorber más del 70% del total, mantener las proporciones actuales en los compromisos de los créditos destinados a los Objetivos 2, 3, 4 y 5b y limitar los compromisos correspondientes al Objetivo 5a, fuera de las regiones del Objetivo 1 y el Objetivo 5b, que no deberán aumentar en términos reales. Finalmente, la asignación para iniciativas comunitarias estará comprendida entre el 5% y el 10% de los recursos totales destinados a los Fondos Estructurales. Estas se centrarán principalmente en promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y asistencia a las regiones ultraperiféricas, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Además, se deberán tener en cuenta en la asignación de los recursos y en la decisión de la tasa de cofinanciación: el grado de prosperidad nacional y regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales incluido el nivel de desempleo y, para los objetivos correspondientes, las necesidades de desarrollo rural.

La aplicación de los Fondos estructurales deberán seguir orientándose con arreglo a los principios básicos ya establecidos: concentración, programación, asociación y adicionalidad, mejorándose los procedimientos de decisión, gestión y control, tratando de subsanar los problemas de coordinación y control.

La revisión de las futuras líneas de actuación ha supuesto la ampliación de los ámbitos de aplicación de los distintos Fondos, la selección de nuevas zonas beneficiarias y la introducción de criterios de programación que aumenten el grado de coordinación y eficacia de estos instrumentos.

Además de estas acciones, la Unión a través de las iniciativas comunitarias destinará 11.850 millones de ecus durante el período 1994-1999 (el 9% del volumen financiero total asignado a los Fondos Estructurales) a distintas lineas de actuación, además de reservar otros 1.600 millones de ecus para posteriores asignaciones:

- Redes transfronterizas, transnacionales o interregionales (INTERREG, REGEN).
- Desarrollo rural (LEADER).
- Integración de regiones ultraperiféricas (REGIS).
- Promoción del empleo y desarrollo de recursos humanos (NOW, HORIZON, EUROFORM).
- Gestión de los cambios industriales (RESIDER, RETEX, KONVER, PRISMA, TELEMATIQUE, STRIDE).

II. FINANCIACION Y POLITICAS DE GASTO EN EL PRESUPUESTO EUROPEO: INCIDENCIA NACIONAL.

De acuerdo con la información disponible proporcionada por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, correspondiente a los ingresos y pagos realizados a través del presupuesto comunitario en 1993, último año del que existe información completa, puede observarse que las aportaciones de los Estados miembros resultan muy desiguales. España, con 5.173 millones de ecus -el 8,09% del total-, se sitúa en quinto lugar, después de Alemania (29,82%), Francia (18,05%), Italia (16,05%) y el Reino Unido (11,92%). La contribución por recursos propios tradicionales es comparativamente elevada en los Países Bajos, Bélgica y Gran Bretaña, debido a los mayores derechos aduaneros obtenidos. Por el contrario, la aportación por IVA resulta mucho más importante en España, superando incluso la aportación de Gran Bretaña. Finalmente, el recurso en función del PNB guarda, lógicamente, una mayor relación con la importancia de las distintas economías. La composición del conjunto de nuestras aportaciones difiere sustancialmente de la media de Estados miembros. Así, mientras nuestra aportación por IVA representa el 63,9% de los pagos que realizamos al presupuesto comunitario (53,9% de media entre los Estados miembros), la contribución en función del PNB, del 24,6%, es similar (25,8%) y las aportaciones por recursos tradicionales resultan comparativamente muy escasas, suponiendo sólo el 11,5% (20,3%) en 1993. Dada la composición de nuestras pagos, cualquier modificación que limite las contribuciones por IVA beneficiará a España, como ya se ha empezado a reflejar en el presupuesto de la Unión Europea para 1995.

La aportación por habitante recoge más fielmente el esfuerzo contributivo de cada país. En este caso, la dispersión existente resulta importante. Así, mientras Luxemburgo contribuye con 424 ecus por habitante, Portugal sólo lo hace con 97, para una media total de 184 ecus. Los países que más contribuyen relativamente a la financiación del presupuesto europeo son: Países Bajos

(263), Bélgica (238), Alemania (235) y Dinamarca (233), mientras Grecia (98), Reino Unido (131), España (132), Irlanda (159) e Italia (180) se sitúan por debajo de los 200 ecus por habitante. En este caso, nuestro país aporta el 72% de la media europea.

La relación entre las contribuciones al presupuesto europeo y el tamaño de las economías explica el esfuerzo relativo que realiza cada Estado miembro en la financiación europea. Tomando como referencia este indicador, se observa una mayor importancia en Luxemburgo, más del doble que en el Reino Unido. Como media, los Estados miembros contribuían en 1993 al presupuesto europeo con el 1,17% de su PIB. Sin embargo, Grecia (1,61%), Países Bajos (1,53%), Irlanda (1,45%) y Portugal (1,41%) se sitúan en niveles de esfuerzo relativo muy superiores a los de Dinamarca (1,04%) o Francia (1,08%).

Desde la perspectiva del gasto, España, con 8.263 millones de ecus en 1993 -el 12,87% del total- es el tercer país destinatario en orden de importancia, después de Francia (16,39%) e Italia (13,61%), situándose por delante de Alemania (11,29%). Participamos en un 12,2% del gasto agrícola y en un 17,9% de las acciones estructurales. En el resto de los pagos nuestra participación es de casi el 6,5%, sólo por detrás de Bélgica. De los pagos destinados a España en 1993 el 50,7% (59,5% como media en todos los Estados miembros) proviene del gasto agrícola, el 40,7% de las acciones estructurales (32,2%) y el 8,6% restante de otras políticas (8,3%). Dentro del gasto agrícola por organizaciones de mercados, de los cinco sectores principales: cereales y arroz, grasas, carnes, lacteos y azucar, la agricultura española sólo se beneficiaba especialmente de los pagos en materias grasas, absorbiendo el 26,4% de los gastos, mientras que en cereales y arroz sólo lo hacía en el 3,9% de los pagos, en carnes en un 7,9%, en lacteos en un 2,3%, en el mercado del azucar en un 5,3% y en el resto de productos agrarios en un 18,7%. El aprovechamiento del total de acciones estructurales es más importante para la economía española y sus efectos sobre su capacidad productiva a largo plazo más relevantes. De los pagos efectuados en 1993 las regiones españolas del objetivo nº1, con atraso estructural, han absorbido el 20,5%. Las zonas del objetivo nº2, áreas industriales en declive, en España participan con el 25,7% de los recursos destinados a este fin. Los objetivos nº3 y 4, destinados al mercado de trabajo, han absorbido en España el 11,6% de los pagos realizados con esta finalidad. Los objetivos nº5a y 5b, destinados a reformar el sector agrario y a las zonas rurales canalizan hacia nuestro país el 9,5% de sus recursos y del conjunto de iniciativas comunitarias con finalidad estructural se ha destinado a España el 13% de los pagos.

Con todo, la importancia que mantiene la Política Agrícola Común puede contrarrestar parte del sesgo redistributivo de las acciones estructurales. Así, a título de ejemplo, baste recordar que la cantidad de 1.249 millones de ecus que recibió en 1993 la producción lactea de los Países Bajos resulta superior a los pagos por ese sector en nuestro país más todas las acciones estructurales excluidas las del objetivo nº1 (111 millones de ecus más 1.127 millones por todas las iniciativas comunitarias y las ayudas por los objetivos nº2, 3, 4, 5a y 5b).

El análisis en ecus por habitante, muestra las mayores ganancias de Luxemburgo y el escaso provecho que obtiene Gran Bretaña de las políticas de gasto comunitarias. Además, de estas situaciones extremas y, en comparación con un gasto medio de 185 ecus por habitante, países como Irlanda (826), Grecia (497) y Portugal (366), gracias al peso de las acciones estructurales, obtienen muchos mayores recursos per-cápita que otros, como Alemania (89) o Italia (153). Los principales beneficiarios de la política agrícola común en términos relativos son, por este orden: Irlanda (451), Grecia (262), Dinamarca (257) y Paises Bajos (150), mientras Luxemburgo (17), Reino Unido (46), Portugal (51), Alemania (60) e Italia (84) obtienen menos recursos. En las acciones estructurales, como se ha señalado, Irlanda (334), Portugal (283) y Grecia (205) superan ampliamente los recursos per-cápita obtenidos por Países Bajos (15), Reino Unido (23), Dinamarca (23), Bélgica (24) o Alemania (24).

Considerando el tamaño de las distintas economías, los principales destinatarios son cuatro Estados miembros: Grecia (8,2% de su PIB), Irlanda (7,5%), Portugal (5,32%) y Luxemburgo (4,15%). Por el contrario, el peso del gasto de la Unión Europea es comparativamente menor en Alemania (0,45%), Reino Unido (0,56%) o Francia (0,98%).

El saldo presupuestario en 1993 resulta positivo para siete países, siendo las cuatro economías más importantes -especialmente Alemania- junto con los Países Bajos los que presentan cifras negativas. En términos absolutos, Grecia es el país más beneficiado, con 4.137 millones de ecus, situándose en segundo lugar España, con 3.090 millones de ecus de saldo favorable.

En ecus por habitante, la diferencia entre las contribuciones y los pagos del presupuesto comunitario es especialmente favorable para Irlanda (666 ecus por habitante), Luxemburgo (481), Grecia (399) y Portugal (268), mientras Alemania contribuiría con 146 ecus por habitante.

Finalmente, en términos del tamaño de las respectivas economías, la incidencia del saldo presupuestario es especialmente significativa en la economía griega (6,59% de su PIB) y en la economía irlandesa (6,05%), representando en este último caso más de 2,4 veces su déficit público. De los países con saldos negativos, nuevamente Alemania se situaría, junto a los Países Bajos, a la cabeza de los contribuyentes netos.

En definitiva, como puede observarse por los datos señalados, aunque la magnitud global de los flujos presupuestarios de cada Sector Público con la Unión Europea no es muy elevada, si es especialmente considerable para algunos Estados concretos. Esta relevancia, además, será reforzada en los próximos años por el aumento del presupuesto en general y de las acciones estructurales en particular, siendo cada vez más importante el nuevo nivel supranacional en la configuración de la actuación pública.

III. UNA PANORAMICA DE LA DISTRIBUCION REGIONAL DEL GASTO DE LA UNION EUROPEA EN ESPAÑA.

Desde 1986 las aportaciones españolas al presupuesto de la Unión Europea han sido crecientes hasta 1994, disminuyendo ligeramente en 1995. De los 113.505 millones de pesetas de aportación inicial se ha pasado a 856.917 diez años más tarde, con un aumento del 655%. Del total presupuestado en 1995, el 14,3% corresponde a las aportaciones brutas por recursos propios tradicionales –exacciones y montantes agrícolas y derechos arancelarios–, el 56,7% corresponde al recurso neto en función del IVA y el 29% restante a las aportaciones por el PNB. Estas aportaciones suponen una disminución del 8,8% respecto al año anterior, como consecuencia del descenso en las contribuciones por recursos propios tradicionales y, sobre todo, por el IVA. En este último caso, la disminución cifrada en un 16,1% es consecuencia de la entrada en vigor del cambio en el sistema de recursos propios, al reducir el límite impuesto a la base imponible armonizada del 55% al 50% y el tipo aplicado desde el 1,4% al 1,32%, además de las consecuencias de las devaluaciones de la peseta sobre el cálculo en ecus de la base IVA y PNB. Por el contrario, la aportación en función de este último recurso se incrementa un 8,6%, manteniendo una tendencia creciente desde 1991.

Los gastos que la Unión Europea realiza en nuestro país se corresponden básicamente con los gastos de intervención de la Política Agrícola Común, realizados con cargo al presupuesto del FEOGA Garantía, cuyos destinatarios son normalmente empresas y particulares titulares de explotaciones agrarias y los destinados a cofinanciar acciones estructurales canalizadas a través de los Fondos estructurales, cuyos principales destinatarios son las distintas Administraciones Públicas y empresas que realizan las acciones incluidas en los distintos Marcos Comunitarios de Apoyo, en función de los proyectos y las zonas seleccionadas.

También, la Unión concede ayudas de carácter social previstas en el Tratado CECA, destinadas fundamentalmente a la readaptación de los trabajadores de las empresas del sector siderúrgico y existen, además, determinados gastos realizados en nuestro país –ayudas en I+D, ayudas directas del FEOGA Orientación, intervenciones de la CECA, etc.– que no siempre quedan recogidas en los flujos presupuestarios.

Desde 1986 nuestros ingresos provenientes del presupuesto comunitario han pasado de 105.100 millones de pesetas el primer año a 1.535.449 millones previstos para 1995, con un aumento del 1.361%. La previsión de gastos comunitarios en España para 1995 se corresponde en más del 56,9% a los recursos provenientes del FEOGA Garantía y en un 42,1% a los Fondos estructurales y el nuevo Fondo de Cohesión.

El balance global de los diez años de relaciones presupuestarias ofrece un saldo favorable total acumulado de más de 2,73 billones de pesetas, cantidad muy importante para la economía española y que es preciso considerar para evaluar la incidencia de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

La evolución prevista por la Comisión Europea como consecuencia de las modificaciones introducidas en la Cumbre de Edimburgo supone una reducción relativa de nuestras aportaciones al sistema de recursos propios desde el 8,5% normalizado existente en 1992 hasta el 7,8% en 1999[4]. La evolución del gasto prevista, se estima para ese año en un 16,3% el porcentaje de pagos destinados a España frente al 13,2% existente en 1992, con un crecimiento en la participación en el gasto agrícola, en las acciones estructurales y en las políticas internas, especialmente en investigación y desarrollo.

La aprobación de los Marcos Comunitarios de Apoyo para el período 1994-1999 permiten aproximar la evolución prevista de una parte cada vez más importante del gasto de la Unión Europea. Así, con carácter general, la participación de España en el conjunto de acciones estructurales de la Unión Europea aumentará en 1999 hasta más del 24% del total de recursos destinados a esos objetivos, mientras que en el pasado inmediato suponía un 21%.

Dentro del objetivo nº1, nuestro país absorberá el 28,04% de los recursos destinados al período 1994-99. En el objetivo nº2 el porcentaje, hasta 1996, se situará previsiblemente en el 16,2%. El 13,21% de los recursos de los objetivos nº3 y 4, el 8,04% del objetivo 5a y el 10,82% del objetivo 5b. En conjunto, más de 5 billones de pesetas previstos en el período[5], de los que el 55,9% serán aportados por el FEDER, el 27,1% por el FSE, el 13,3% por el FEOGA-Orientación y el 3,7% por el IFOP. Además, un conjunto de iniciativas comunitarias, por un valor superior a los 351 mil millones de pesetas, destinadas a la cooperación interregional, el desarrollo rural, las regiones ultraperiféricas, los recursos humanos, facilitar el cambio industrial, la política urbana o la política pesquera y la dotación del Fondo de Cohesión, dedicado a las infraestructuras de transporte y a la protección medioambiental, determinan unas perspectivas de ayudas muy relevantes por distintos motivos.

---

[4] Considerando un PNB que suponía en 1992 el 8,2% del total de la Unión Europea y en 1999 un 7,7%, según las estimaciones de la Comisión.

[5] 30.369 millones de ecus a un cambio medio de 165 pesetas por ecu.

En primer lugar, por la propia dimensión económica de las transferencias esperadas en los próximos años. Sólo en el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para el objetivo nº1 las subvenciones comunitarias, unidas a las transferencias previstas del Fondo de Cohesión y a los préstamos comunitarios ascienden a más de 7,1 billones de pesetas.

En segundo lugar, por la propia característica de cofinanciación vinculada a estas ayudas, implicando a todas las Administraciones Públicas receptoras y, también, al sector privado, no solo financieramente, en el cumplimiento de los objetivos planteados. Así, del coste total del conjunto del MCA del objetivo nº1, el 53,8% de las aportaciones financieras provienen de los Fondos estructurales, pero también requiere las aportaciones de financiación pública nacional (26,1%) y del sector privado (20,1%). En consecuencia, a través de estas acciones estructurales se movilizan otros recursos públicos y privados dirigidos y coordinados hacia el mismo fín. Además, el requisito de adicionalidad exigible a estas ayudas garantiza la consecución de un esfuerzo añadido, en este caso, dirigido a la corrección del atraso estructural en determinados territorios.

En tercer lugar, la importancia de estos recursos está relacionada con actuaciones que tienen una mayor incidencia en la capacidad productiva y en el desarrollo económico a largo plazo de la economía española que la de los gastos derivados de la aplicación de la Política Agrícola Común, dedicada en su mayor parte a garantizar precios en cada ejercicio presupuestario. El destino de los recursos del MCA para el objetivo nº1 puede resultar ilustrativo del mayor alcance económico asociado a estos recursos[6]. Así, del total de

[6] El impacto económico asociado a los MCA de los períodos 1989-1993 y las estimaciones para el del período 1994-1999 pueden verse en MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1994) y en HERCE y SOSVILLA (1995).

subvenciones comunitarias procedentes de los Fondos estructurales se destina[7]:

- El 25,1% a la valorización de recursos humanos (inserción y reinserción de solicitantes de empleo, reforzamiento de la formación técnico profesional, integración en el mercado de trabajo de personas con dificultades específicas, equipamiento de formación y formación continua de trabajadores).
- El 24,8% a la integración y articulación territorial (autopistas, autovías y carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y otros medios de transporte).
- El 18,9% a infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (agua, energía, protección y mejora del medio ambiente, investigación y equipamientos sanitarios).
- El 16,1% al desarrollo del tejido económico (fundamentalmente industria y artesanía y servicios a empresas).
- El 8,4% a la agricultura y el desarrollo rural.
- Un 3,9% a la pesca.
- El 2,1% al turismo (ayudas a inversiones turísticas y a la valorización de recursos culturales de interés turístico).
- Finalmente, el 0,7% restante se destina a asistencia técnica, medidas de acompañamiento e información.

Por último, la incidencia regional del conjunto de las acciones estructurales puede resultar muy significativo en algunas Comunidades Autónomas, tanto en términos absolutos como relativos. Así, por ejemplo, de los Fondos estructurales regionalizables previstos en el MCA 1994-1999, Andalucía, Galicia y Castilla y León recibirán más de 2,14 billones de pesetas, de los que una parte cada vez más importante se gestionará directamente por las propias Comunidades, integrando

[7] COMISION EUROPEA (1994) Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. España.

las aportaciones de la Unión Europea en sus propios presupuestos.

IV. LOS FLUJOS PRESUPUESTARIOS CON LA UNION EUROPEA Y LA ARTICULACION DE UNA HACIENDA MULTINIVEL EN ESPAÑA.

La importancia de las transferencias directas provenientes de la Unión Europea hacia Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales hace necesario contemplar estos recursos dentro del sistema de financiación de estas Administraciones Territoriales. La configuración de un sistema multijurisdiccional eficiente implica la adopción de atribuciones de competencias y medios a cada nivel de gobierno acordes con sus características y posibilidades. En este sentido, los procesos simultáneos de descentralización e integración del Sector Público español constituyen una buena oportunidad para profundizar en el diseño de un sistema global que articule a todos los ámbitos de la Administración.

FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1993.

RECURSOS	CASTILLA-LA MANCHA			TOTAL COMUNIDADES AUTONOMAS	
	Miles de pts	%	%/CC.AA.	Miles de pts	%
RECURSOS DEL ESTADO	195.837.620	93,3	3,3	5.959.436.053	88,7
1.INCONDICIONADOS	73.155.649	34,8	2,4	3.048.509.451	45,4
1.1.PARTICIPACION INGRESOS DEL ESTADO	50.458.552	24,0	3,0	1.686.114.596	25,1
1.2.COSTE EFECTIVO	0	0,0	-	7.440.241	0,1
1.3.CC.AA.UNIPROVINCIALES	0	0,0	-	75.325.056	1,1
1.4.RECURSOS DE GESTION PROPIA	22.697.098	10,8	1,8	1.279.629.558	19,0
-TRIBUTOS CONCERTADOS	0	0,0	-	557.271.136	8,3
-TRIBUTOS CEDIDOS	19.878.000	9,5	3,0	658.642.000	9,8
-TASAS AFECTAS	2.819.098	1,3	4,4	63.716.422	0,9
2.CONDICIONADOS	122.681.971	58,5	4,2	2.910.926.602	43,3
2.1.INSALUD E INSERSO	0	0,0	-	1.635.441.210	24,3
2.2.FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL	11.121.900	5,3	8,6	128.844.900	1,9
2.3.CONTRATOS-PROGRAMA	0	0,0	-	33.374.484	0,5
2.4.CONVENIOS DE INVERSION	2.733.607	1,3	3,8	72.430.088	1,1
2.5.PARTICIPACION CC.LL.	45.774.645	21,8	7,8	585.357.210	8,7
2.6.SUBVENCIONES ESTATALES	9.596.831	4,6	7,0	138.055.338	2,1
2.7.OTRAS TRANSFERENCIAS	0	0,0	-	5.890.500	0,1
2.8.SUBVENCIONES DE LA UNION EUROPEA	53.454.988	25,5	17,2	311.532.872	4,6
RECURSOS PROPIOS	14.153.150	6,7	1,9	759.080.289	11,3
3.TRIBUTARIOS	1.093.150	0,5	1,3	85.377.289	1,3
3.1.TRIBUTOS PROPIOS	600.181	0,3	0,8	74.772.920	1,1
3.2.RECARGOS TRIBUTARIOS	492.969	0,2	4,6	10.604.369	0,2
4.FINANCIEROS	13.060.000	6,2	1,9	673.703.000	10,0
TOTAL INGRESOS	209.990.770	100	3,1	6.718.516.342	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

EVOLUCION DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-UNION EUROPEA (millones de pts).

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES	29.873	73.069	97.894	92.430	91.015	112.088	112.917	98.865	128.958	119.515
RECURSO IVA	83.632	68.525	138.326	152.727	280.316	359.618	444.084	485.261	566.638	475.540
RECURSO PNB	-	-	-	43.758	1.650	72.435	87.648	150.707	223.839	243.063
APORTACION FED	-	-	-	7.712	10.757	12.954	14.432	15.621	18.500	18.800
EURATOM	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
TOTAL PAGOS	113.505	141.594	236.220	296.626	383.741	557.096	659.080	750.454	937.934	856.917
FEOGA-GARANTIA	37.898	87.332	260.020	250.681	274.530	428.725	462.671	602.077	724.253	872.979
FEOGA-ORIENTACION	-	2.850	9.568	36.353	26.627	82.055	84.643	111.663	89.000	89.000
FEDER	40.458	48.277	69.596	115.660	138.184	283.235	313.371	279.988	175.000	285.000
FSE	23.918	37.593	38.655	64.328	53.079	134.293	106.965	105.545	120.000	130.169
FONDO COHESION	-	-	-	-	-	-	-	32.449	106.747	142.000
OTROS	2.826	4.443	20.379	16.971	17.705	24.979	22.680	14.663	14.955	16.301
TOTAL INGRESOS	105.100	180.495	398.218	483.993	510.125	953.287	990.330	1.146.385	1.229.955	1.535.449
SALDO	-8.405	38.900	161.998	187.367	126.384	396.192	331.249	395.932	426.028*	678.452

FUENTE. Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Economía y Hacienda.

* El saldo resultante contempla las devoluciones por IVA y PNB de ejercicios anteriores que minoran la aportación española hasta situarla en 803.927 millones de pesetas.

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993-1999. Revisión para 1995							
	Mecus corrientes			Mecus 1995			
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.Línea directriz agrícola	36.657	36.465	36.994	37.718	38.401	39.101	39.818
2.Acciones Estructurales -Fondo de cohesión -Fondos Estructurales y otras intervenciones	22.192 1.565 20.627	23.176 1.853 21.323	25.264 2.152 23.112	26.889 2.421 24.468	28.542 2.690 25.852	30.386 2.744 27.642	32.280 2.798 29.482
3.Políticas Internas	4.109	4.370	4.652	4.864	5.068	5.283	5.488
4.Acciones Exteriores	4.120	4.311	4.605	4.907	5.197	5.574	6.026
5.Gastos Administrativos	3.421	3.634	3.852	3.970	4.089	4.143	4.196
6.Reservas -Reserva monetaria -Reserva de urgencia -Reserva garantía préstamos	1.522 1.000 209 313	1.530 1.000 212 318	1.146 500 323 323	1.146 500 323 323	1.146 500 323 323	1.146 500 323 323	1.146 500 323 323
TOTAL Créditos de compromiso	72.021	73.486	76.513	79.493	82.442	85.632	88.953
TOTAL Créditos de pago	68.611	70.352	72.924	75.260	78.679	81.621	84.676
Créditos de pago.% PNB	1,20%	1,20%	1,22%	1,23%	1,26%	1,27%	1,29%
Margen para imprevistos.%PNB			-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,02%
Límite máx.recursos propios.%PNB	1,20%	1,20%	1,21%	1,22%	1,24%	1,26%	1,27%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

FONDOS ESTRUCTURALES E IFOP 1994-99 CUYO REPARTO POR PAISES YA SE HA DECIDIDO

Estados miembros	Obj.1	Obj.2 (94/96)	Obj.3 y 4	Obj.5a	Obj.5b	Total	% total
Bélgica	730	160	465	192	77	1.623	1,29%
Dinamarca		56	301	263	54	674	0,53%
Alemania	13.640	733	1.942	1.134	1.227	18.676	14,79%
Grecia	13.980					13.980	11,07%
España %	26.300 28,04%	1.130 16,20%	1.843 13,21%	432 8,04%	664 10,82%	30.369 24,06%	24,06% 0,00%
Francia	2.190	1.765	3.203	1.913	2.238	11.309	8,96%
Irlanda	5.620					5.620	4,45%
Italia	14.860	684	1.715	799	901	18.959	15,02%
Luxemburgo		7	23	39	6	75	0,06%
Países Bajos	150	300	1.079	159	150	1.838	1,46%
Portugal	13.980					13.980	11,07%
Reino Unido	2.360	2.142	3.377	439	817	9.135	7,24%
TOTAL	93.810	6.977	13.948	5.368	6.134	126.237	100,00%

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

Plan de financiación provisional por eje y fuente de financiación (1994-1999)
ESPAÑA Objetivo nº1 PLURIRREGIONAL (en millones de ecus)

	Coste total	Gasto público total	Subvenciones comunitarias	Necesidades de financiación pública nacional	Sector privado
1.Integración y articulación territorial	7.518,56	7.518,56	4.505,36	3.013,20	0,00
2.Desarrollo del tejido económico	9.688,65	4.301,51	3.019,48	1.282,03	5.387,14
3.Turismo	560,00	367,46	222,84	144,62	192,54
4.Agricultura/Desarrollo rural	230,55	230,55	165,38	65,17	0,00
5.Pesca	2.209,64	1.401,64	1.028,93	372,71	908,00
6.Infraestructura de apoyo a las actividades económicas	5.654,05	5.654,05	3.460,11	2.193,94	0,00
7.Valorización de recursos humanos	6.610,57	6.610,57	4.912,71	1.697,86	0,00
8.Asistencia técnica, acompañamiento e información	142,01	142,01	106,50	35,50	0,00
Total	32.614,03	26.226,34	17.421,31	8.805,04	6.387,69

Plan de financiación provisional por eje y fuente de financiación (1994-1999)
ESPAÑA Objetivo n°1 CONJUNTO DEL MCA (en millones de ecus)

EJES	Coste total	Gasto público total	Subvenciones comunitarias	Necesidades de financiación pública nacional	Sector privado	Fondo de cohesión	Préstamos comunitarios
1.	10.632,71	10.632,71	6.517,58	4.115,12	0,00	3.975,00	3.960,00
2.	14.124,16	6.001,32	4,239,40	1.761,92	8.122,84	0,00	1.440,00
3.	1.662,85	894,02	549,35	344,66	768,83	0,00	225,00
4.	3.233,76	3.080,01	2.201,66	878,35	153,75	0,00	135,00
5.	2.214,49	1.406,49	1.032,32	374,16	808,00	0,00	0,00
6.	7.954,71	7.954,71	4.974,36	2.980,35	0,00	3.975,00	3,240,00
7.	8.833,40	8.833,40	6.597,06	2.236,34	0,00	0,00	0,00
8.	248,68	248,68	188,26	60,42	0,00	0,00	0,00
Total	48.904,75	39,051,33	26.300,00	12.751,33	9.853,42	7.950,00	9.000,00

AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1 (Valores acumulados durante el período 1-1-89 al 31-12-93)					
			Millones de pesetas de 1989		
COMUNIDADES AUTONOMAS	Admón. Central	Admón Autonómica	Admón local	Empresas Públicas	TOTAL
ANDALUCIA	104.248,89	87.588,50	10.260,87	47.330,97	249.429,23
ASTURIAS	28.111,13	12.127,91	4.733,09	6.667,09	51.639,22
CANARIAS	12.881,01	24.424,12	5.379,41	27.094,58	69.779,12
CASTILLA Y LEON	44.981,41	31.623,79	13.607,53	6.172,21	96.384,94
CASTILLA LA MANCHA	64.244,33	21.939,58	4.082,57	11.980,14	102.246,62
COM. VALENCIANA	35.051,32	23.748,52	4.577,72	8.018,36	71.395,92
EXTREMADURA	38.040,71	22.610,10	1.390,04	3.320,83	65.361,68
GALICIA	20.119,91	45.099,06	5.024,84	7.845,34	78.089,15
CEUTA	593,34	1.455,69	..	699,54	2.748,57
MELILLA	2.925,91	1.452,67	..	2.069,22	6.447,80
MURCIA	10.517,95	9.362,52	582,37	5.195,33	25.658,17
SIN REGIONALIZAR	9.153,78	..	..	515,81	9.669,59
TOTAL	370.869,69	281.432,46	49.638,44	126.909,42	828.850,01
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda					

-AYUDAS DE LA UNION EUROPEA A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS PARA EL PERIODO 1994-1999

REGIONES	En Mecus (precios 1994)
OBJETIVO 1:	
Andalucía	6.870
Asturias	1.121
Canarias	1.622
Cantabria	548
Castilla-La Mancha	1.908
Castilla-León	2.862
Ceuta	72
Extremadura	1.837
Galicia Melilla	3.268
Murcia	72
Valencia	1.002
No regionalizable	2.672
	2.446
TOTAL OBJETIVO 1	26.300
OBJETIVO 2: País	
Vasco Navarra	351
Rioja	23
Aragón	9
Madrid	64
Cataluña	149
Baleares	527
	7
TOTAL OBJETIVO 2	1.130