

ISSN: 1576-0162

## ¿UN PRESUPUESTO COMUNITARIO PARA LA UNIÓN MONETARIA Y LA AMPLIACIÓN?

### *AN EU BUDGET FOR THE MONETARY UNION AND THE ENLARGEMENT?*

*Francisco Rodríguez Ortiz*  
Universidad de Deusto  
[frodrig@iee.deusto.es](mailto:frodrig@iee.deusto.es)

*Recibido: marzo de 2006; aceptado: febrero de 2007*

#### RESUMEN

Las finanzas de la Unión definen su capacidad de actuación económica y revelan la voluntad política de los Estados miembros para ahondar en la integración. Si bien el presupuesto comunitario habría de ser una herramienta central de ajuste económico en una unión monetaria, junto con una mayor movilidad de los factores de producción y flexibilidad de los precios, su centralidad debería haber sido reforzada con la reciente ampliación de la Unión. Sin embargo, la nueva realidad política europea, las nuevas condiciones económicas y una nueva filosofía presupuestaria de corte restrictivo han actuado en detrimento del desarrollo de las finanzas comunitarias. La dotación actual de las nuevas perspectivas financieras 2007-2013 no permitirá a la Unión profundizar en la cohesión económica y social. Tampoco permitirá el reencuentro de Europa con el crecimiento y que pueda cumplir con los objetivos de competitividad y de eficiencia trazados en Lisboa.

*Palabras clave:* Unión monetaria; Ajuste; Presupuesto comunitario; Ampliación; Cohesión.

## ABSTRACT

The budget of the European Union demonstrates its capacity for economic performance and shows the member states' will to enhance European integration. Although the EU budget should be a basic tool for economic adjustment in a monetary union, as well as creating a greater mobility in terms of production factors and price flexibility, its core importance should have been reinforced by the recent enlargement of the EU. However, the new political reality in Europe, the current economic conditions and restrictive budgetary policy have worked against the development of EU finances. In its present form, the 2007-2013 financial framework will not enable the EU budget to enhance economic and social cohesion. Neither will it allow Europe to return to economic growth nor meet the competitiveness and efficiency targets set in Lisbon.

*Keywords:* Monetary Union, Adjustment, EU budget, Enlargement, Cohesion.

*Clasificación JEL:* F02.

## 1. EL PRESUPUESTO Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN

La política presupuestaria común proporciona la base para las actividades económicas y, por extensión, políticas de la Unión Europea. Producto de un acuerdo entre las tres instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento), las perspectivas financieras, que fijan para un período plurianual un techo de ingresos y de gastos, son una de las herramientas centrales de la gobernanza económica y política de la Unión. Definen lo que va a ser su capacidad de actuación financiera y proporcionan información sobre la voluntad de integración real para lograr los objetivos asignados a la UE. Las perspectivas financieras de la UE constituyen el documento que refleja con mayor claridad la complejidad y las debilidades del proceso de integración.

Este presupuesto comunitario transmite señales sobre la credibilidad del proceso de integración en una UE con 25 miembros. Dota a las instituciones comunitarias de un elevado grado de autonomía respecto a las autoridades nacionales y esta relativa autonomía, que no guarda parangón con ningún otro esquema de integración en el ámbito internacional, constituye uno de los rasgos distintivos de la integración europea.

El debate en torno a la herramienta presupuestaria ha recobrado mayor vigencia con el proyecto de Unión Monetaria y con la ampliación hacia 10 nuevos miembros llevada a cabo en mayo de 2004. ¿Posee la UME las necesarias herramientas presupuestarias para tender hacia un desarrollo armonioso que le permita subsanar las disparidades económicas, territoriales y sociales asociadas al propio proceso de integración monetaria? En efecto, la existencia de una Unión Monetaria requiere de una estructura económica competitiva para que los diversos Estados miembros, sus subconjuntos regionales y colectivos sociales puedan extraer las potencialidades positivas asociadas al Mercado Interno y no salir perjudicados por la exacerbación de la competencia inducida por la propia UME.

Ha de existir un presupuesto dotado de dimensión suficiente para corregir los desequilibrios existentes entre Estados miembros y subconjuntos regionales (visión estática del problema), así como aquellos desequilibrios generados

por el propio desarrollo del Mercado Único y moneda única (visión dinámica). La profundización de la integración de los mercados, que culmina con la implantación de la moneda única, es susceptible de fomentar un efecto aglomeración o concentración de la actividad productiva de más alto valor añadido en torno a los polos más dinámicos de la Unión. De hecho, las teorías más relevantes de las áreas monetarias óptimas hacen de la existencia de un presupuesto federal, junto con la flexibilidad de los precios y la movilidad de la mano de obra, una de las condiciones necesarias para poder renunciar al tipo de cambio. Este presupuesto comunitario sería tanto más necesario para el correcto funcionamiento de la eurozona cuanto que ésta se halla privada de una movilidad significativa de los factores de producción y de una suficiente flexibilidad a la baja, a corto plazo, de los precios como para contrarrestar los efectos más negativos, en términos de desequilibrios exteriores, de una eventual pérdida de competitividad precio. De ahí que, de no existir las herramientas de ajuste inherentes a cualquier unión monetaria, los Estados miembros de la UME, han de hacer más hincapié en la necesidad de una mayor flexibilidad de la relación laboral y salarial.

El proyecto de UME conlleva varias implicaciones. En primer lugar está obviamente la desaparición de la relativa autonomía monetaria y cambiaria. En cuanto a las políticas presupuestarias, dejan teóricamente de tener el papel contracíclico que les incumbe en cualquier unión monetaria nacional debido a las reglas de disciplina recogidas en el TUE, reglas reforzadas por el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC) acordado en 1997 en Amsterdam. La política presupuestaria tiene más difícil cumplir con su papel tradicional de redistribución y estabilización del ciclo porque, sin entrar ahora a discutir las razones y sinrazones del PEC, la Unión Europea concede la primacía a una coordinación restrictiva de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Sin embargo, consecuencia de los límites puestos a la capacidad de actuación de los presupuestos nacionales, debería haber sido el reforzamiento de una herramienta presupuestaria comunitaria. Se ha de optar en una unión monetaria por la descentralización o por la centralización absoluta de las finanzas públicas. La peor de las soluciones es el sistema híbrido escogido por la UME. No existen precedentes de un mosaico de Estados naciones que renuncie a las principales herramientas de política macroeconómica sin disponer previamente de una política presupuestaria centralizada para influir sobre la evolución del ciclo económico.

La UME, compuesta por Estados naciones con distintos grados de desarrollo y de cohesión interna, cuestiona el principio de omnicompetencia de los Estados miembros, pero conlleva una contradicción mayor: el conjunto se halla dotado de una moneda única, pero la lógica de los ajustes económicos es propia de un área compuesta por economías nacionales, con autonomía macroeconómica recortada, sin que aparezcan los mecanismos de ajuste macroeconómico a nivel europeo.

*“Al relanzar la integración europea hacia competencias políticas y al prever procedimientos de adopción de las decisiones menos restrictivos para la Unión, el TUE ha cuestionado la soberanía absoluta de los Estados miembros, pero sin que, por ello, se inicie verdaderamente la construcción de las bases de una eventual soberanía de la Unión como tal”* (Dehove, 1997:16).

Sin presupuesto comunitario, quedan minadas las bases de la soberanía nacional macroeconómica sin que se entroniquen las bases de una soberanía europea, lo cual expresa la doble imposibilidad de tender hacia un *mayor federalismo político* así como la de retornar hacia el *más puro nacionalismo económico*.

En segundo lugar, el Tratado de la Unión supone una intensificación de los esfuerzos de cohesión para sostener la convergencia nominal de las economías de la Unión y, sobre todo, para apoyar la convergencia real. Ésta mejora las condiciones de competitividad de las economías más rezagadas. La ampliación a diez nuevos países ha contribuido, qué duda cabe, a agravar las asimetrías económicas en la UE, lo que exigiría un mayor esfuerzo para ahondar en las convergencias de estos países. Si se les invita a formar parte de un club selecto, los miembros más antiguos habrían de estar dispuestos a un acto de generosidad para ayudarles, como se hizo en su día con los países que han sido beneficiarios del Fondo de Cohesión. Pero no se muestran dispuestos los principales contribuyentes a dotar de mayores recursos relativos al presupuesto comunitario. En este contexto, se exige un esfuerzo proporcionalmente más fuerte de los antiguos países beneficiarios de la UE<sup>1</sup>, que compromete la política de la cohesión, y ha de llevarnos a reflexionar sobre la Europa que se persigue. Se habría de ahondar en la cohesión para que la realidad europea no se diluyera en un área que fuera una mera suma de intereses económicos y comerciales. Indudablemente, se ha de lamentar que el acuerdo presupuestario de diciembre de 2005, condicionado por muchas realidades adversas que analizaremos más adelante, y sólo mejorado en lo simbólico por el Parlamento Europeo en 2006, haya descartado aumentar el techo de gasto en una cuantía significativa que permitiera ir vislumbrando un presupuesto de tipo federal.

Así es como en el falso debate entre convergencia nominal y real, los factores políticos llevan a conceder la primacía a la convergencia nominal respecto a la convergencia real, porque la convergencia nominal no requiere unas transferencias financieras intracomunitarias. Es decir, rebaja la intensidad del debate y de la polémica en torno a las aportaciones que los Estados miembros más desarrollados han de hacer al presupuesto comunitario para fomentar las acciones estructurales.

<sup>1</sup> España estaba abocada a convertirse con el tiempo, y como producto de su mayor dinamismo económico relativo, en un contribuyente neto de la Unión. Pero no resulta lógico perder ayudas de forma brusca por un mero efecto estadístico, como tampoco parece lógico que los países con menor renta per cápita de la UE-15 hayan de soportar el mayor peso del coste financiero de la ampliación.

## 2. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO: INSTRUMENTO DE AJUSTE SUAVE EN UNA UNIÓN MONETARIA

Así pues, una solución *parcialmente* alternativa a la devaluación, a la movilidad de la mano de obra y a un deterioro de las condiciones salariales, destinado a elevar la flexibilidad a la baja de los precios, radicaría en una unión monetaria en la existencia de transferencias significativas de los espacios más desarrollados hacia aquéllos que lo están menos y que padecen de mayores deficiencias estructurales. Conviene recordar lo que escribía Luis Angel Rojo en 1989.

*“Habrá que estar seguro de que la Unión dispondrá de una política regional llevada a cabo mediante una política fiscal y de transferencias, suficiente, ágil y potente para contribuir a una moderación efectiva de los costes de las perturbaciones... Eso no va a ser el caso de la Comunidad en los próximos años, aún teniendo en cuenta la duplicación de los fondos estructurales de aquí a 1993”* (Rojo, 1989: 110).

Esta idea era también compartida, entre otros muchos autores, por Pierre Alain Muet, asesor de Jacques Delors.

*“Si las regiones francesas o alemanas viven sin problemas en una unión monetaria cuando ni Francia ni Alemania constituyen áreas monetarias óptimas, eso se debe a que la solidaridad nacional, expresada a través del presupuesto y de la protección social se substituye naturalmente a las variaciones cambiarias como herramienta de estabilización de las coyunturas locales. No se podrá lograr una unión monetaria duradera sin transferir un poco de esa solidaridad a escala europea”* (Muet, 1997:32).

Michel Aglietta ya subrayó en 1986, en contra de aquellos que afirman que las ayudas estructurales fomentan la pasividad de sus receptores, actúan como factor de ineficiencia, postergan los esfuerzos de ajuste y frenan aún más la movilidad de la mano de obra, que las políticas de la cohesión intracomunitaria verían reforzada su urgencia por el progreso en materia de integración monetaria y que, de no ser así, la zona monetaria europea no alcanzaría el grado deseado de cohesión económica y social. Es obvio que este debate cobra mayor acuidad con la ampliación de 2004 y con las incorporaciones que se han producido en enero de 2007.

*“La cohesión de una nación está constituida por una amplia red de transferencias económicas, es decir, de factores de producción, de rentas redistribuidas mediante los presupuestos públicos, de ahorro. En movimiento constante, estas transferencias se amoldan a los cambios incesantes de las iniciativas económicas privadas y de las políticas económicas del Estado. Estas regulaciones económicas implican un espacio monetario único pero sin reducirse a él. Mientras un siderurgista de Lorena en paro no pueda reconvertirse en las industrias mecánicas del Baden-Wurtemberg o en las actividades de la microelectrónica de Lombardía, mientras los contribuyentes de Baviera se nieguen a pagar impuestos para poner en valor Sicilia o Andalucía, Europa no será similar a los Estados Unidos, aun cuando tuviera una moneda común. En el mercado interior europeo, los intercambios permanecerán limitados por la dimensión tolerable de las transferencias que los compensan o que los financian”* (Aglietta, 1986: 16).

Como ya apuntaba Carmela Martín, en referencia a una Unión Europea compuesta por 15 miembros con muchos menos desequilibrios de los que se dan en la UE con 25 miembros.

*“En efecto, de una parte, las deficiencias de productividad que se dan en algunos países y concretamente en España, les hacen más proclives a los shocks asimétricos, y también más vulnerables a los efectos de los shocks de carácter homogéneo o simétrico que puedan surgir en el conjunto de la UME... A la vista de la experiencia reciente sobre las migraciones intraeuropeas y también de la presencia de numerosas deficiencias que existen entre los países de la Unión Europea, no parece factible que los movimientos de la mano de obra puedan llegar a ser —si no es después de varias décadas— un elemento amortiguador de los posibles shocks que acontezcan en la futura UME. Asimismo, la insignificancia del presupuesto comunitario y el principio de subsidiariedad que, conforme al Tratado de Maastricht, debe regir la política presupuestaria comunitaria, hacen albergar pocas esperanzas sobre su capacidad estabilizadora y distributiva” (Martín, 1995: 17).*

Ya en el Informe Mac Dougall (1977), cuando la Comunidad estaba compuesta por nueve Estados con menos desequilibrios de desarrollo relativo que los actuales, se precisaba que las compensaciones “intra-Estados” e “intrarregionales”, bajo forma de transferencias fiscales o de cualquier otra índole, deberían equivaler a un 4% del PNB de los Estados para aliviar las tensiones sociales provenientes de los ajustes en los países menos competitivos que pasasen a formar parte de la UME. Esta necesidad de disponer de recursos significativos ha pasado a ser tanto más intensa cuanto que cada nueva ampliación, exceptuando la de 1995, ha ampliado el abanico de las disparidades de desarrollo. Si bien el mercado interior requiere un presupuesto ambicioso, para no producir un *efecto Mezzogiorno* a escala europea, el presupuesto impuesto por la presidencia británica en diciembre de 2005, equivalente a un raquítico 1,045% del PIB comunitario, no puede compatibilizar los retos de la ampliación con aquellos derivados de la profundización de la integración.

Según muchos autores, *si hay rigidez de los precios y de los salarios*, hipótesis cada vez más discutibles en el seno de la eurozona y de la UE como consecuencia de los cambios estructurales e institucionales que se vienen produciendo desde la década de los noventa, la cuestión central es cómo responder a un *shock* de demanda negativo en un país como consecuencia de una pérdida de competitividad.

*“Las autoridades alemanas pueden elevar los impuestos reduciendo la demanda agregada... Los ingresos procedentes de estos impuestos se transfieren luego a Francia, donde se gastan, con lo que Francia seguirá manteniendo un déficit por cuenta corriente que será financiado por Alemania.*

*Es evidente que esta última solución parece poco probable entre dos naciones soberanas... Sin embargo, esta solución se aplica habitualmente entre regiones de una misma nación.*

*Muchos países practican redistribuciones de la renta entre regiones de forma implícita o explícita a través de presupuestos federales. La redistribución implícita de renta*

*entre regiones de un país se produce debido a que buena parte del presupuesto del gobierno se encuentra centralizado, por lo que, cuando la producción de una región disminuye, la aportación de dicha región vía impuestos sobre la renta al presupuesto federal también lo hace y, al mismo tiempo, el sistema de seguridad social aumenta las transferencias a dicha región (por ejemplo, prestaciones por desempleo). El resultado de todo ello es una transferencia neta de rentas de carácter autonómico a favor de las regiones en declive” (Grauwe (de), 1994:20).*

La UEM requiere de un instrumento presupuestario comunitario que acompañe la política monetaria única. Dicha centralización queda no obstante descartada, porque plantea el tema de unas estructuras federalizantes a nivel político y se invoca, no sin cierta dosis de cinismo, el principio de subsidiariedad. Esta invocación a la subsidiariedad resulta tanto más demagógica cuanto que no se aplica a la política monetaria que está totalmente centralizada y, además, para evitar las eventuales contradicciones entre dicha política y las políticas presupuestarias desarrolladas en el ámbito nacional se ha recortado la autonomía nacional residual acudiendo al Pacto de Estabilidad y de Crecimiento. También se invoca el principio de “no bail out” o no corresponsabilidad financiera recogido en el art.104B del TUE.

Este instrumento presupuestario es, pues, indispensable al nivel económico para favorecer las convergencias económicas y la cohesión social, tanto más cuanto que el propio proceso de integración es susceptible de ahondar en los desequilibrios primeros de desarrollo al favorecer una nueva distribución territorial de las actividades productivas: las actividades más dinámicas pueden concentrarse en los espacios más desarrollados, mientras que las más banalizadas pueden verse sometidas a mayores deslocalizaciones hacia territorios con menores niveles salariales y de protección social. Además, los países ya no pueden encarar una pérdida de competitividad alterando el tipo de cambio.

### 3. LAS TRABAS QUE HA DE SORTEAR EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Los discursos más fervorosamente europeístas se enfrentan con serias trabas para plasmar en auténticos recursos financieros los principios de solidaridad y de cohesión. Al ser la UE un mosaico de Estados naciones con distintos grados de desarrollo y de cohesión estructural, los límites de la solidaridad presupuestaría persistirán mientras subsistan las soberanías nacionales. El problema que subyace a estas carencias presupuestarias es, en última instancia, el de la falta de correspondencia entre la integración política y la UME, es el del futuro entramado político institucional de la Unión Europea. Según las anteriores experiencias históricas, la integración política siempre había precedido la integración monetaria y ésta se desarrollaba acompañada por una fiscalidad y una política presupuestaria de dimensiones federales. Ni es ni va a ser el devenir de la Unión Europea, que ha de converger hacia una forma institucional desconocida en el día de hoy. Ni Estado unitario o federal, ni confederación.

La actual estructura ingresos-gastos del presupuesto y sus límites cuantitativos (1,1% del PIB) revelan que será harto difícil financiar el desarrollo futuro de la Unión Europea ampliada con el sistema de recursos propios. En caso de no realizarse gastos en concepto de preadhesión y de adhesión, el presupuesto comunitario descendería en términos absolutos y pasaría en términos relativos a suponer sólo el 0,97% del PIB de la Unión en lugar del 1,1%. Esta circunstancia da idea de la disciplina impuesta por los Estados miembros y refleja la escasa voluntad política de transferir a la Unión un mayor volumen de recursos.

Así, por ejemplo, el presupuesto definitivo de la UE aprobado por el Parlamento Europeo para 2005 se elevó al 1,04% del PIB de la UE. Ello representaba, pese a la ampliación, sólo un 6,1% más de lo presupuestado en 2004. El de 2006 ascendía al 1,09% del PIB comunitario para una UE con 25 miembros y numerosos desequilibrios y el Reino Unido pretendía recortarlo al 1,03%. En mayo de 2006, la Comisión presentó un presupuesto para la UE para 2007 equivalente al 1,08% del PIB.

La obsesión por abrir el camino de la ampliación sin costes adicionales para la UE quedó clara en la *"Agenda 2000"*, y se ha visto reforzada por los debates en torno a las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 que acompañarán la masiva ampliación hacia 10 nuevos Estados más Bulgaria y Rumanía. Conviene recordar que los seis países más ricos de la Unión, incluyendo a Alemania y a Francia, ya habían presentado una propuesta conjunta en diciembre de 2003 en la que reclamaban un presupuesto limitado al 1% del PIB para el período 2007-2013. Con esa cantidad poco puede hacer la Unión. Pero, el problema no radica sólo en la cuantía sino en lo que refleja en cuanto a hacia dónde está dispuesta a caminar la UE en su proceso de ampliación y de integración. Es un problema de credibilidad y de coherencia. ¿Se puede tener una elevada ambición y garantizar las políticas de cohesión con un nivel tan bajo del presupuesto comunitario?

Conviene recordar que el marco financiero acordado en Edimburgo en diciembre de 1992 aspiraba a elevar paulatinamente los recursos comunitarios hasta el 1,27% del PNB en créditos de pago para el año 1999.

La ampliación de la Unión Europea, que profundiza en los desequilibrios económicos, sociales y territoriales, no hace sino actualizar el dramatismo de las apreciaciones en torno a las limitaciones redistributivas y estabilizadoras del presupuesto comunitario. La ampliación, en lugar de ser motivo para una Europa más profunda, es pretexto para menos Europa. Al optar la UE para el período 2007-2013 por una merma de los recursos presupuestarios respecto al PIB, el esfuerzo de ajuste presupuestario es soportado, en primer lugar, por aquellos Estados que habían sido más beneficiados por las acciones estructurales, y cuya situación relativa mejora al incorporarse nuevos países con unas pautas de desarrollo y de renta muy inferiores a las vigentes en la UE-15, mientras que si el coste de la ampliación se financiara mediante un incremento

de los recursos presupuestarios, su coste recaería fundamentalmente en los principales países contribuyentes netos de la UE.

Una serie de elementos, muchos de ellos vinculados con los principios que guían el propio proceso de integración monetaria, iban sin embargo a dificultar el reforzamiento de la base de actuación del presupuesto comunitario.

1. Recesión y atonía económica en los principales países de la Unión Europea en la década de los noventa y primera mitad de los años 2000, período plagado, por otra parte, de crisis económicas internacionales de mayor o menor calado (crisis asiática en 1997, crisis de la deuda rusa en 1998, pinchazo de la burbuja especulativa bursátil entre marzo de 2000 y marzo de 2003, atentados terroristas, etc.). El crecimiento más lento ha sido padecido por los países centrales de la Unión Europea. Consecuencia de la fuerte ralentización económica en las economías centrales de la Unión Europea ha sido el deterioro del déficit público. El techo máximo de déficit del 3% del PIB ha sido ampliamente rebasado por Francia y Alemania entre 2002 y 2005. Ello traba cualquier posibilidad de elevar la participación financiera de estos países a las arcas comunitarias e imposibilita un ejercicio de mayor solidaridad presupuestaria en Europa, pese a la ampliación y al recrudecimiento de la competencia que acompaña a la UME. De hecho, Francia y Alemania propusieron recortar el presupuesto comunitario al 1% del PIB.

2. Reunificación alemana y reticencias por parte de este país en transferir mayores recursos hacia las arcas comunitarias. Así Helmut Schlesinger, presidente del Bundesbank, ya afirmaba en junio de 1991:

*“Un país cuya disposición a la solidaridad interna es solicitada por una necesidad histórica, única en su género, no podrá asumir, por lo menos en la fase de transición, prestaciones análogas para el proceso de unidad europea”.*

3. Las modalidades de financiación de la reunificación alemana han ahondado en las dificultades de las economías europeas. Se privilegió, por motivos de oportunidad política, una política presupuestaria expansiva. Ésta, junto con una política monetaria restrictiva, provocó hasta finales de 1993 un incremento generalizado de los tipos de interés. Esta subida influyó de forma negativa en el crecimiento europeo, en los déficits públicos y en los niveles de deuda pública. La atonía económica de los años 2000 no ha permitido un saneamiento de estos parámetros en el ámbito de la Unión Europea.

4. Reglas de disciplina presupuestaria contenidas en el TUE, reforzadas por las que dimanaban del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC), cuyo objetivo implícito es tender hacia el déficit cero de las finanzas públicas y conlleva un abandono significativo de soberanía en materia de política anticíclica.

Si bien nuestro objetivo no es analizar la racionalidad e irracionalidad económica de estas reglas presupuestarias, apuntar que dificultan la marcha hacia cualquier atisbo de mayor federalismo presupuestario, tanto menos cuanto que, como apuntábamos anteriormente, la crisis o atonía económica en los países centrales de la UE ha originado un desbordamiento de los déficits públicos, por no hablar de Portugal o Grecia. Consecuencia de ello ha sido

no sólo la interpretación más flexible del PEC por parte de la Comisión, su posterior abandono de hecho por parte del Ecofin en noviembre de 2003 y su reforma más profunda en marzo de 2005, sino también las reticencias para hacer efectiva una mayor solidaridad presupuestaria entre países pese al reto de la ampliación.

5. Principio de justo retorno y del cheque británico. Pese a su modestia, el presupuesto comunitario plantea el problema recurrente de las contribuciones netas de los Estados miembros: cada Estado desea recibir por lo menos tanto como aporta. Esta cuestión del mal llamado "justo retorno", introducida y explotada por el Reino Unido, no es en ningún caso conforme al principio de solidaridad europea.

6. Apertura de la Unión Europea hacia los PECO. Si bien las ampliaciones de los años ochenta hacia Grecia, España y Portugal ya supusieron un reto para la Comunidad, que encaró promoviendo las políticas de la cohesión, la ampliación de 2004 representa un reto mayor debido tanto al volumen de los nuevos entrantes como a su estado de desarrollo relativo en 2004.

*"Esta ampliación difiere de la anterior en que los candidatos son países relativamente atrasados. Por tanto, nos hallamos ante un riesgo mayor por varios motivos: 1) la baja renta per cápita de los candidatos; 2) la pesada orientación de la mayor parte de esas economías hacia la agricultura y los denominados sectores "sensibles"; 3) la inadecuación de las infraestructuras y redes de transporte, telecomunicaciones y energía; 4) la escasa capacidad administrativa y, por último, 5) el alto nivel de desempleo en esas economías"* (Comisión Europea, 1999:111).

Así, la incorporación de estos países ha rebajado en 12,5 puntos porcentuales la renta media por habitante de la Unión Europea 25. Ello iba a tener notorias consecuencias en el acceso a los fondos estructurales como consecuencia del llamado "efecto estadístico". Pese a que los PECO (incluyendo Rumanía y Bulgaria) representan el 29% de la población y el 33% de la superficie de la UE-15, su PIB representa sólo el 5% del de la Unión. Su nivel de vida, medido por la renta per cápita, era en torno al 41% de la media UE-15 en 2002. El 22% de la población está ocupado en la agricultura contra un 4,5% en la UE-15 y ello representa el 9% del PIB frente al 2,3% en la Unión Europea. Este tema plantea el problema de los pagos directos de la PAC. Creados para compensar la bajada de los precios agrícolas, no estarían justificados en el caso de los PECO porque los precios de la PAC deberían subir y ello fomentaría nuevos excedentes. De ahí que se impongan pagos compensatorios para la reforma de las estructuras de la producción. A ello se viene a sumar el tema insoslayable de la reforma de los Fondos Estructurales y de la necesaria política regional en estos países. Un 90% de la población de los nuevos miembros vive en regiones objetivo 1 con una renta/capita inferior al 75% de la media comunitaria. Ello supone un coste difícilmente asumible en los límites estrechos de un presupuesto comunitario inferior al 1,1% del PIB comunitario. La ampliación desemboca indudablemente en un nuevo planteamiento en materia de cohesión y de su financiación.

Esta ampliación de la UE condiciona la negociación del marco presupuestario 2007-2013<sup>2</sup> y marca claramente los límites de acción del presupuesto comunitario, produciéndose una redistribución de las cartas entre los miembros de la UE-25. Los principales contribuyentes netos no quieren elevar su aportación al presupuesto comunitario y, por otra parte, queda descartado un recorte añadido de la PAC antes del 2013. En estas condiciones, los que más se habían beneficiado de los Fondos Estructurales en el período anterior iban a ser los primeros sacrificados en esta negociación. Además, cabe destacar que la dotación de dichos Fondos ya había experimentado un recorte en la “*Agenda 2000*”. Las acciones estructurales, incluyendo el Fondo de Cohesión, alcanzaron su cenit en 1999, llegando a representar el 37,5% de la financiación proporcionada por el presupuesto de la UE. Pero los fondos estructurales sólo representan el 32,5% de los créditos para pagos previstos para 2006, pese a las mayores necesidades derivadas de la adhesión de 10 nuevos Estados miembros.

No habrá pues esfuerzo de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión similar al consentido en las anteriores ampliaciones en términos absolutos y además se precisa que las ayudas no podrán exceder, en términos relativos, el 4% del PNB de los países beneficiarios.

#### 4. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013 Y SU IMPACTO EN ESPAÑA: ELEMENTOS DEL DEBATE

En febrero de 2004, la Comisión Europea optó por presentar su proyecto de Perspectivas Financieras para el período 2007-2013 para una UE con 27 miembros. Luego detalló el contenido de sus propuestas entre julio de 2004 y abril de 2005. Haciendo gala de realismo político, optó por el freno presupuestario y presentó un “*presupuesto mínimo por debajo del cual sería para una institución en declive*” según palabras de Prodi ante el Parlamento Europeo. Defendió que el techo de los recursos disponibles fuera del 1,24% del PIB, justificando dicha “*generosidad*” en que los seis Estados miembros contribuyentes netos pretendían recortar ese porcentaje hasta el 1%. Además, apuntaba que, pese a los retos de competitividad, crecimiento etc., no se llegaría nunca al techo del 1,24% y que se gastaría una media del 1,14% de la renta nacional bruta, incluida la dotación del Fondo Europeo de Desarrollo, frente al 1,09% de 2006. La postura de la Comisión iba a condicionar la negociación. Las cifras, de moverse, lo harían

<sup>2</sup> Los gastos de la ampliación han representado el 11% del presupuesto comunitario en 2004, el 14% en 2005 y el 16% en 2006, incluso el 20% sumando las ayudas a la adhesión y las ayudas preadhesión.

a la baja porque lo adelantado por Bruselas representa un tope máximo a partir del cual se negocia.

Según esta propuesta de la Comisión, el saldo de España<sup>3</sup> con la UE, que ya había iniciado una tendencia descendente, se recortaría a 1.883 millones de euros en 2007, pasaría a ser neutro en 2010 y en 2013, España sería contribuyente neto y aportaría 135 millones de euros a las arcas comunitarias. España pasaba de ser el país más beneficiado por las ayudas comunitarias a convertirse en contribuyente neto a las arcas comunitarias. Los contribuyentes netos rechazaban la pretensión de la Comisión de un presupuesto del 1,14% y exigían que el límite superior no rebasara el 1%, lo cual conllevaba que España pasara a ser contribuyente neto entre 2011 y 2013. Esta fue, en lo sustancial, la propuesta formulada para España por la presidencia luxemburguesa en junio de 2005, presidencia que limitó los gastos presupuestarios al 1,06% del PIB comunitario y que le ofrecía a España tener acceso al Fondo de Cohesión sólo hasta el 2008<sup>4</sup> y no hasta el 2012 como deseaba el gobierno español, que abogaba por una salida paulatina frente a las exigencias de Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria que pretendían una salida brusca al no existir base jurídica para una disminución paulatina en la recepción de este Fondo.

En cuanto a los Fondos Estructurales, España perdía algo más del 40% de los 56.205 millones de euros recibidos entre 2000-2006. Tomando como base los datos del período 2000-2002, únicamente Andalucía, Extremadura<sup>5</sup>, Galicia y Castilla-La Mancha podían seguir siendo receptoras de las ayudas objetivo 1. Con los datos estadísticos del año 2003, Galicia y Castilla-La Mancha dejaban de serlo. Otras regiones salían del objetivo 1 como consecuencia de su mayor dinamismo económico, y otras, como Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla, lo hacían como consecuencia del "efecto estadístico" asociado a la ampliación hacia países con un nivel de renta muy inferior al de la UE-15. Estas regiones se beneficiarían de unas ayudas transitorias más generosas que las concedidas a las que habían de abandonar el objetivo 1 por sus propios

<sup>3</sup> Comisión Europea: Saldo de España/PIB: 1998: 7.141 millones de euros (1,40% del PIB); 1999: 7.382 millones de euros (1,35% del PIB); 2000: 5.346 millones de euros (0,91% del PIB); 2001: 7.738 millones de euros (1,23% del PIB); 2002: 8.870 millones de euros (1,29% del PIB); 2003: 8.733 millones de euros (1,21% del PIB); 2004: 6.958 millones de euros (1,0%) del PIB; 2005: 5.673 millones de euros (0,8% del PIB); 2006: 5.389 millones de euros (0,7% del PIB); 2007: 1.883 millones de euros (0,2% del PIB).

<sup>4</sup> Si bien España había recibido 11.160 millones de euros entre 2000 y 2006 del Fondo de Cohesión, recibiría 1.200 millones en 2007 y 800 millones en 2008.

<sup>5</sup> Incluso las regiones que permanecerán en el objetivo 1, Andalucía y Extremadura, perderán un 15,7% de las ayudas a las que tendrían derecho porque, si bien la partida de gastos ha crecido en un 31%, el número de personas concernido por estas ayudas se ha incrementado en un 127%. En cuanto a las regiones afectadas por el efecto estadístico (Asturias, Murcia, Ceuta, Melilla y probablemente Galicia y Castilla-La Mancha), perderán un 34% de sus recursos.

méritos económicos. Francia y Alemania cuestionaban la existencia de dichas ayudas transitorias.

Pese a la ampliación, la presidencia luxemburguesa recortó la dotación de los Fondos Estructurales desde los 338.000 millones propuestos por la Comisión a poco más de 309.000 millones, concentrándose las ayudas sobre los nuevos miembros en detrimento de España, como querían los países ricos de la UE.

Consecuencia de todos estos recortes y del aumento de sus contribuciones al presupuesto en un 55%, consecuencia de su mayor dinamismo económico y de su contribución a financiar el coste de la ampliación, era que el saldo positivo mantenido por España con la UE pasaba de los 48.000 millones de euros del período 2000-2006 a algo menos de 5.000 millones para el período 2007-2013. Todo un *shock* financiero y real para la economía española.

También se planteó el tema espinoso del cheque británico, que afecta a España. Introducido en 1984, cuando la renta per cápita británica era del 90% de la media comunitaria<sup>6</sup>, implica que Bruselas le devuelve cada año algo más de 5.000 millones de euros. Consecuencia de su menor participación a la PAC, el Reino Unido recupera el 66% de su contribución neta. Este importe es sufragado por el resto de países salvo Alemania, Suecia, Holanda y Austria. En 1999, lograron limitar al 25% su contribución al cheque británico. Según este mecanismo perverso pagado por Francia (1.200 millones de euros), Italia (1.100 millones) y España (700 millones), cuanto más gastos se producen fuera del Reino Unido, como ocurre con la ampliación, más dinero se le devuelve al Reino Unido, cuyo cheque podría alcanzar los 7.000 millones de euros en 2013. Según este esquema anacrónico, los países menos desarrollados de la UE, incluidos los nuevos entrantes, habrían de financiar una de las economías más potentes de la UE-25. Además, no se tiene en cuenta a la hora de calcular el cheque que el peso de la PAC ha bajado y que la renta británica ha subido, de forma que el peso del cheque ha aumentado de forma desproporcionada según se elevaba la renta británica y su contribución al presupuesto comunitario. De no ser modificado el mecanismo de compensación, el peso del cheque subiría un 31% entre 2006 y 2013, tres veces más que el gasto comunitario y pese a que durante dicho período los gastos agrícolas de la UE-15 habrían de caer casi un 15%.

Así pues, la presidencia luxemburguesa propuso congelar el cheque en 4.700 millones en 2007 y reducir su cuantía año tras año a partir de dicha fecha. El gobierno de Blair rehusó y propuso mayores recortes de la PAC, a lo cual se opusieron Francia y España, que hubiesen visto mermado aún más su acceso a los fondos comunitarios.

<sup>6</sup> La renta per cápita británica se ha elevado hasta el índice 120,8 de media durante el período 2002-2004 contra 113,1 para Francia, 108,4 para Alemania y 105,4 para Italia. Es obvio que si no se modifica el cheque británico, el Reino Unido (31.500 millones de euros) contribuirá menos a las arcas comunitarias que Francia (45.800 millones de euros) o Italia (38.900 millones de euros), pese a que goza de mayor nivel de riqueza relativa.

En vísperas de la cumbre de diciembre de 2005, la presidencia británica recortó en 24.760 millones de euros la propuesta luxemburguesa y dejó el presupuesto comunitario para el período 2007-2013 en 846.754 millones de euros, es decir, en el 1,03% del PIB comunitario.

España mantendría sus ingresos agrícolas en torno a los 40.000 millones de euros para el septenio, pero elevaría su participación financiera al presupuesto<sup>7</sup> y recibiría 29.000 millones de euros en concepto de acciones estructurales<sup>8</sup>. Perdería 26.000 millones respecto al período 2000-2006 en dicho concepto y se erigiría en el país que asumiría el coste mayor de la ampliación, pasando a ser Polonia el país más beneficiado por los Fondos Estructurales. Así, por ejemplo, la presidencia británica proponía que la regiones afectadas por el “efecto estadístico” (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla), que no son más ricas sino en términos relativos, recibieran 1.300 millones de euros durante un período transitorio, cantidad considerada insuficiente por el gobierno español.

En lo referente al cheque, la presidencia británica propuso renunciar a 8.000 millones de los 50.000 que percibiría entre 2007 y 2013. Esta “cesión” fue considerada como muy insuficiente por Francia, que contó con el apoyo lógico de España y de Italia, que proponía congelar el cheque en 5.000 millones anuales (35.000 millones para el conjunto del período). Francia entendía que sólo así contribuía modestamente el Reino Unido a soportar el peso de la ampliación.

Si bien Blair proponía también recortar los gastos de la PAC a partir de 2008, Francia, apoyada por España, Italia e Irlanda, adelantó que el tema de la cuantía del gasto agrícola había quedado zanjado en el Consejo de octubre de 2002 y que, por tanto, *pacta sunt servanda*, no tenía sentido una nueva revisión.

Conviene destacar que el 14 de diciembre de 2005, la presidencia británica elevó en 2.549 millones de euros su oferta de gasto global, cantidad destinada sobre todo a las políticas de la cohesión. Aún así, su propuesta se quedaba aún distante en 22.000 millones de euros de la de la presidencia luxemburguesa que tan poco entusiasmo había despertado en junio de 2005.

## 5. EL ACUERDO PRESUPUESTARIO ALCANZADO EN DICIEMBRE DE 2005

La cuantía de gasto del presupuesto comunitario se elevó al 1,045% del PIB comunitario en créditos de compromiso para una UE-27, a mitad de camino entre la primera propuesta británica del 1,03% y la propuesta luxemburguesa del 1,06%. Esta cuantía se quedaba muy lejos de lo exigido originalmente por

<sup>7</sup> Frente a los 58.000 millones aportados entre 2000 y 2006, habría de contribuir ahora con algo menos de 80.000 millones durante el período 2007-2013.

<sup>8</sup> Objetivo 1: 17.300 millones; Objetivo 2: 2.900 millones; Fondo de Cohesión: 2.700 millones; Ayudas para regiones ultraperiféricas: 436 millones; Programas transfronterizos: 480 millones y Compensación por “enriquecimiento estadístico”: 5.000 millones.

la Comisión (1,24%) o el Parlamento (1,18%). El monto ascendía a 819.400 millones de euros para los créditos de pago, es decir, el 0,99% del PNB.

CUADRO 1: PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UE 2007-2013 (EN MILES DE MILLONES DE EUROS A PRECIOS CONSTANTES DE 2004)

	<i>C.E 2004</i>	<i>Parl. 8-6- 05</i>	<i>Pres. Lux 17-6-05</i>	<i>Prop. Brit. 5-12-05</i>	<i>Acuerdo final</i>	<i>% var/prop. 2004</i>
<i>Crec. sostenible</i>	458,0	446,9	381,6	368,6	379,7	-24,6
<i>Competitividad- crecimiento-empleo</i>	121,7	110,6	72,0	72,0	72,1	-40,7
<i>Cohesión</i>	336,3	336,3	309,6	296,9	307,6	-8,5
<i>Cons-Gestión rec. naturales</i>	400,3	392,3	377,8	367,4	371,2	-7,3
<i>Gastos mercados agr. y pagos directos</i>	301,1	293,1	295,1	293,1	293,1	-2,6
<i>Ciudadanía, Libertad, Segur. y Justicia</i>	14,7	16,0	11,0	10,2	10,3	-30,2
<i>UE actor mundial</i>	62,8	64,0	50,1	50,0	50,0	-20,3
<i>Administración</i>	57,7	54,8	50,3	49,3	50,3	-12,8
<i>Compensaciones</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0
<i>Tot. Compromisos</i>	994,3	974,8	871,1	846,7	862,4	-13,3
<i>%PIB UE-25 (más Bulgaria-Rumanía)</i>	1,21	1,18	1,06	1,03	1,045	

Fuente: Comisión Europea.

Al final, las tres instituciones lograron un acuerdo el 4 de abril de 2006. Recibiría su aprobación definitiva por parte del Parlamento Europeo el 17 de mayo de 2006.

Los gastos de compromiso ascienden a 864.300 millones (1,05% del PNB de la UE ampliada a 27 miembros) y los gastos de pago se fijan en 820.800 millones, o sea el 1% del PNB. Los recursos aumentan sólo en 2.000 millones de euros respecto a lo acordado por el Consejo en diciembre 2005.

Para llegar al techo de unos recursos propios del 1,24%, el margen disponible para imprevistos oscila entre el 0,18% de 2007 y el 0,30% de 2013, siendo de media del 0,24% para el conjunto del período.

Se contempla pues un crecimiento medio de los gastos en términos monetarios del 1,2% anual para el conjunto del período, crecimiento que queda muy por debajo de las estimaciones de inflación futura.

Así pues, el acuerdo alcanzado, que incluye un recorte del cheque británico de 10.500 millones de euros, no toca prácticamente a la política agrícola y prevé una eventual revisión de la estructura del presupuesto para 2008 o

2009<sup>9</sup>, dejaba el gasto comunitario por debajo incluso de la propuesta de la presidencia luxemburguesa. Si bien la rebaja del cheque británico permite una financiación algo más equitativa entre los quince anteriores miembros del coste de la ampliación, siendo el Reino Unido el país más beneficiado en términos relativos, España, en tanto que anterior receptor privilegiado de los Fondos Estructurales, soporta el mayor peso financiero de una ampliación que reportará a los PECO unos 157.000 millones de euros<sup>10</sup>. España recibió 54.000 millones de euros de los Fondos Estructurales durante 2000-2006 y recibirá únicamente 27.300 millones durante 2007-2013, cuantía que realmente es menor porque incluye los pagos durante 2007-2009 de los compromisos derivados del marco financiero 2000-2006. Logra seguir recibiendo 3.250 millones de euros del Fondo de Cohesión, pese a rebasar el 90% de la renta media comunitaria. También se le concede un fondo tecnológico específico dotado con 2.000 millones de euros<sup>11</sup> para estimular las actividades de innovación y desarrollo llevadas a cabo por las empresas, y una pequeña compensación económica de 500 millones de euros a la lucha contra la inmigración ilegal.

No cabe duda de que el propio éxito económico relativo de España le abocaba a ser contribuyente neto en un momento dado. La ampliación y las nuevas bases estadísticas han acertado los plazos. El impacto del crecimiento relativo sobre el saldo neto español ha sido lógicamente negativo por un importe de unos 25.000 millones de euros a los que conviene añadir los 15.100 millones por la ampliación, importe algo superior a lo que le habría correspondido a España en función de su PIB relativo.

Aunque seguirá siendo receptor neto del presupuesto comunitario, la participación de las transferencias comunitarias netas pasa de algo más del 1% del PIB durante 2000-2006 al 0,20% del PIB en el período 2007-2013. El país más beneficiado en términos relativos por las nuevas perspectivas financieras 2007-2013, que han de atender a las necesidades de la ampliación, es el Reino Unido.

<sup>9</sup> Esta revisión podría dar lugar a una renegociación de los gastos de la PAC, produciéndose un recorte de esta partida a partir de 2013. Queda descartado, en virtud de los compromisos contraídos por los Estados miembros en 2002, que su dotación pueda ser reducida antes del 2013. Así quedaba satisfecha la reivindicación francesa de blindar la PAC, reivindicación apoyada por España para no ver recortado aún más su acceso a los fondos comunitarios. Los PECO soportarían el coste de esta decisión al ver mermada su capacidad de acceso a las prestaciones de la PAC en las condiciones que les correspondería (25% en 2004, 40% en 2007 y 100% en 2013... cuando la PAC haya dejado de existir en su actual configuración).

<sup>10</sup> El esfuerzo de la cohesión en beneficio de estos países es muy reducido y no conserva parangón con el que se consintió cuando entraron Irlanda, Grecia, España y Portugal.

<sup>11</sup> El 75% de este importe se destinará a las regiones incluidas en el objetivo "convergencia" y el 25% para las regiones enmarcadas dentro del objetivo "competitividad".

CUADRO 2: SALDO NETO EN PORCENTAJE DEL PIB

	2000-2006	2007-2013	Renta/Cáp.2000-2006	Renta/Cáp. 2007-2013
<i>Portugal</i>	1,74	1,70		
<i>Irlanda</i>	1,34	0,30	115,0	137,7
<i>España</i>	1,01	0,20	82,0	92,0
<i>Reino-Unido</i>	-0,24	-0,33	100,0	116,8
<i>Italia</i>	-0,23	-0,35	105,0	103,4
<i>Francia</i>	-0,24	-0,35	101,0	109,8
<i>Alemania</i>	-0,46	-0,40	105,0	109,1

Fuente: Comisión Europea.

CUADRO 3: EL MARCO FINANCIERO 2007-2013 (PRECIOS 2006)

<i>Cred. Compromiso</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<i>1.Crec. duradero</i>	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
- Competitividad para crecimiento y empleo	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
- Cohesión para crecimiento y empleo	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
<i>2. Conservación y gestión recursos nat.</i>	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.444
- Agricultura: gastos mercado y pagos directos	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
<i>3.Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</i>	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
- Libertad ...	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
- Ciudadanía	599	568	590	593	595	597	498	4.140
<i>4.UE en el mundo</i>	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
<i>5.Administración</i>	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
<i>6.Compensaciones</i>	419	191	190					800
Créd. Compromiso	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
% PNB	1,10	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
Créditos pagos	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
% del PNB	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,00
Margen disponible	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30	0,24
Techo recursos propios en % PNB	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Fuente: Comisión Europea: junio de 2006

Luego, al margen de la significación de este presupuesto para España, la rúbrica “*Competitividad al servicio del crecimiento y del empleo*”, que habría de hacer efectivos los retos de Lisboa en torno a cinco grandes objetivos (investigación y desarrollo tecnológico, redes comunitarias para interconectar a Europa, educación y formación, promoción de la competitividad en un mercado

global y agenda social), es la que padece mayor recorte relativo respecto a las propuestas formuladas por la Comisión y el Parlamento Europeo.

Con esta escasa dotación, Europa no podrá hacer efectivo el reto de la competitividad y tampoco podrá superar el retraso acumulado con Estados Unidos en materia de investigación y de desarrollo. Las políticas de contenido comunitario, en línea con los objetivos de Lisboa, parecen haber sido las primeras sacrificadas para satisfacer los apetitos nacionales y lograr el consenso en torno a las perspectivas financieras 2007-2013. El acuerdo alcanzado ha sido posible sólo en la medida en que los intereses nacionales de las principales economías europeas parecen haber primado sobre los intereses de la Unión.

En cuanto a los fondos dedicados a la UE como actor mundial, auguran un muy pequeño margen de maniobra y una escasa proyección externa de la UE así como una muy simbólica contribución a las políticas de ayuda al desarrollo en las zonas más desfavorecidas, como es el caso de los países ACP.

## 6. CONCLUSIONES

Sin recortes profundos de la PAC antes del 2013, eliminación del anacronismo del cheque británico y aumento del porcentaje destinado a financiar las políticas de la UE, lo cual requiere ante todo la existencia de una firme voluntad política, la Unión no podrá asumir satisfactoriamente los compromisos derivados de la ampliación, garantizar la cohesión y potenciar el crecimiento. Si bien los recursos presupuestarios deberían haber sido llevados en un plazo de 10 años hasta un 2,5%-3,0% de la RNB, habida cuenta el reto de la ampliación, la importancia relativa de las nuevas perspectivas financieras es inferior al nivel alcanzado en 2006 y su incapacidad para retornar al crecimiento y cumplir con las obligaciones de la ampliación es idéntica con un presupuesto que represente el 1,03%, el 1,045% o el 1,06% del PIB.

Este presupuesto comunitario, donde el debate político ha sido sustituido por una pobre aritmética de tenderos, carece de los medios necesarios para atender las elevadas ambiciones relacionadas con la ampliación, la cohesión y el crecimiento en Europa. Anuncia, tras la parálisis institucional, un período prolongado de impotencia de la UE. El mercadeo en torno a las perspectivas financieras de la ampliación ha puesto de relieve las auténticas limitaciones de un proyecto europeo cada vez más dominado por los intereses nacionales de corto plazo. Sin visión de hacia dónde camina la Unión Europea, se alejaba cualquier atisbo de federalismo europeo. Además, en la medida en que los principales contribuyentes netos, sometidos a fuertes restricciones económicas, quieren recortar sus aportaciones a la UE, pese a la ampliación, el coste de dicha ampliación es soportado principalmente por los que fueron los principales beneficiarios de las transferencias financieras en la UE-15.

Ningún grupo de países ha sido capaz de tirar de la integración y se ha producido un recorte de las políticas que más contribuyen, en línea con la

Estrategia de Lisboa, a elevar la productividad y la competitividad de las economías europeas. Las perspectivas financieras 2007-2013 no permiten a la Unión afrontar los retos de competitividad y de eficiencia económica que se había fijado en Lisboa.

La ampliación, tal como se está llevando a cabo, sesga en contra de la profundización comunitaria y está siendo utilizada como coartada perfecta para que se olvide la Europa política en beneficio de un gran espacio económico con un mínimo de regulaciones. Las futuras ampliaciones de la UE no harán sino reforzar aún más esta concepción neoliberal británica de una Europa-mercado sin verdadera proyección política.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. (1986): *L'Ecu et la Vieille Dame*, Economica, Paris.
- Comisión Europea (1999): *La Agenda 2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002): *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Dehove, M. (1997): "L'Union Européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale?"; En *L'année de la régulation: Economie, Institutions, Pouvoirs*, vol.1, La Découverte, Paris.
- Grauwe (de), P. (1994): *Teoría de la Integración Monetaria: hacia la UME*, Celeste, Madrid.
- Jazra Bandarra, N. (2006): "La politique de cohesion dans l'Union européenne et l'élargissement", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 496, Paris.
- Lefebvre, M. (2006): "Le budget européen 2007-2013: une négociation d'étape", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 500, Paris.
- Martín, C. (1995): "España en Europa: más allá de los acuerdos de Maastricht", *Cuadernos de Información Económica*, nº 105, Madrid.
- Montagnon, A. (2006): "L'accord sur le cadre financier 2007-2013", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 500, Paris.
- Muet, P.A. (1997): *Déficit de croissance et chômage: le coût de la non coopération*, Groupement d'Etudes et Recherche Notre Europe, Paris.
- Nieto Solís, J.A. (2004): Consecuencias financieras de la ampliación: siete cuestiones básicas, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 31, Bilbao.
- Rojo, L.A. (1989): *El SME y el futuro de la cooperación en Europa*, Espasa Calpe, Madrid.