

El futuro de las finanzas de la UE: el largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE más allá de 2020

Mario Kölling | Profesor ayudante doctor, UNED

Tema

Durante los últimos años han quedado a la vista las limitaciones del presupuesto de la UE y en concreto del modelo del MFP. La presentación por parte de la Comisión Europea de su documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE acelera el debate sobre la orientación del MFP para el período posterior a 2020.

Resumen

En el debate académico y político es un *commonplace* el argumento de que el presupuesto de la UE es una reliquia del pasado y necesita una reforma profunda. No obstante, y a pesar de numerosas propuestas sobre mejoras, las reformas del pasado no superaron las expectativas. Sin embargo, y debido a los nuevos desafíos internos y externos a los que se enfrenta la UE, parece que estamos ante una mayor reforma de las políticas de gasto y de la financiación del presupuesto. Tras algunas contribuciones iniciales sobre vías y posibilidades de reforma, la Comisión Europea presentó el 28 de junio su documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE que acelera el debate sobre la orientación del Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período posterior a 2020.

Análisis

(1) Introducción

El presupuesto de la UE es *sui géneris* tanto por las “complejidades” de su financiación como del gasto. Pero el presupuesto de la UE es sobre todo paradójico, ya sea por la relación entre su “reducido” tamaño y las “amplias” funciones de la UE, como por la relación entre los beneficios de sus inversiones para todos los Estados miembros y la intensidad de las negociaciones presupuestarias.

No obstante, los números son relevantes: el presupuesto de la UE para el año 2017 es de 157.000 millones de euros (de compromisos) y si nos referimos al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, llegamos para el período de los siete años a un billón de euros. Los resultados de las inversiones financiadas por el presupuesto son también considerables a lo largo de los sucesivos períodos de programación, pues se han movilizado un importante volumen de recursos presupuestarios a través de los diferentes instrumentos financieros de la UE. Estos recursos han contribuido de una forma decisiva al desarrollo regional en la mayoría de las regiones con problemas

estructurales de la UE, contribuyendo a la creación de infraestructuras, a la formación y a la modernización de la administración, entre otros.

Sin embargo, la crisis financiera, la crisis de la deuda pública y la crisis económica en la UE han supuesto un inesperado y exigente condicionante para las finanzas públicas durante los últimos años. En este contexto, la contribución del presupuesto de la UE para la cohesión económica y social de la UE durante los últimos años fue significativa, sobre todo si se compara con la inversión pública a nivel de los Estados miembros realizada durante el período de crisis. Desde 2010 hasta 2013 estos fondos equivalían aproximadamente a un 14% del gasto destinado a inversión pública en capital en la UE, y alrededor de un 21,5% del total de la inversión pública. Todo ello ha contribuido a limitar la caída del PIB en muchos países o a evitar el aumento del desempleo.

A pesar del desempleo juvenil y la precariedad laboral, se mantienen a niveles inadmisibles y contribuyen a una mayor desigualdad social. También se han sumado nuevas preocupaciones, de carácter social, político e institucional, como los atentados terroristas perpetrados en Europa, la afluencia hacia la UE de los refugiados, el *Brexit*¹ –que dejará un agujero importante en el presupuesto– y una mayor necesidad de una presencia global de la UE por el incremento de las crisis externas, así como una reorientación de la política internacional de EEUU. Los desafíos suscitan preocupación en la opinión pública europea y requieren respuestas por parte de las instituciones públicas. Según una reciente encuesta del Euro-barómetro,² la opinión pública está dividida en relación al tamaño del presupuesto. El 43% de los encuestados piensan que la UE debería disponer de mayores medios financieros en función de los objetivos políticos, pero también el 43% considera que los objetivos de la UE no justifican un aumento del presupuesto. Sin embargo, el porcentaje de los que dicen que la UE debería tener mayores medios financieros ha aumentado en un 6% desde 2015.

Durante los últimos años han quedado a la vista las limitaciones del presupuesto de la UE y en concreto del modelo del MFP, tanto en lo que se refiere a su capacidad financiera como su marco institucional, que no ha permitido una actuación más proactiva y flexible ante los diferentes desafíos.

Tomando esta experiencia como referencia, se están explorando opciones de reforma para el presupuesto de la UE, tanto en lo que se refiere a las políticas de gasto y su financiación como para el propio funcionamiento del sistema. Numerosas propuestas de reforma no son nuevas pues ya desde los 80 del siglo pasado se ha ido reclamando que el presupuesto debiera ayudar a nivelar los desequilibrios causados por el mercado interior. A pesar de que desde entonces se han aumentado los recursos disponibles, los resultados no son convincentes. No obstante, la Comisión Europea parece estar

¹ Mario Kölling (2017), “El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE”, ARI nº 53/2017, Real Instituto Elcano, 23/VI/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue.

² “Special Eurobarometer 461, Designing Europe’s Future – Trust in institutions Globalisation Support for the euro, opinions about free trade and solidarity”, 28/VI/2017.

decidida a cambiar la situación. En palabras del comisario de Presupuesto Oettinger: “Si Europa tiene que afrontar nuevos desafíos, el dinero necesario debe venir de alguna parte. Podemos, o bien gastar menos, o bien encontrar nuevos ingresos”. La creación de un Fondo Europeo de Defensa que contara con casi 600 millones de euros hasta 2020 (90 millones de euros para la Investigación y 500 millones de euros para el desarrollo industrial en materia de defensa) y que se ampliara, según la propuesta de la Comisión, a un presupuesto anual estimado de 1.000 millones de euros es, sin duda, una de las innovaciones presupuestarias más palpables.

Sin embargo, ya desde hace algunos años, se puede confirmar que el presupuesto de la UE se está transformado hacia un presupuesto basado en la lógica de que los países prósperos de la UE ayudan a los países más pobres, a cambio de su compromiso con el proceso de integración económica, y porque el desarrollo económico de la UE tiene efectos positivos también para ellos, a una lógica diferente que se basa en objetivos comunes, donde la UE puede aportar un valor añadido. Además, se puede detectar una creciente flexibilidad en el gasto que permite a las instituciones de la UE reaccionar ante desafíos no previstos. Finalmente, como indicio de un cambio en la lógica del presupuesto, se puede añadir también la posibilidad de utilizarlo como instrumento sancionador y/o incentivo, en el sentido de que se condiciona los recursos con el cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos.

Esta tendencia puede ser considerada positiva ya que se orienta hacia desafíos que afectan a todos los ciudadanos en la UE, además de favorecer la cohesión social en todo el territorio de la Unión. Sin embargo, suscita también preguntas relacionadas con los recursos existentes y necesarios para una intervención efectiva y flexible en toda la UE.

A pesar de que el MFP 2014-2020 es el primer marco que cuenta con una reducción del presupuesto de la UE en comparación con el anterior, también confirma esta evolución, incluso se puede reafirmar esta tendencia en un análisis del presupuesto anual. Para el año 2017 se prevé una reducción de los recursos en la política de cohesión de un 24% en comparación con 2016, pero los recursos correspondientes a la partida “Seguridad y ciudadanía” aumentan un 24%. Prácticamente se ha duplicado la financiación para apoyar la integración de los refugiados, la seguridad, el control de las fronteras y la gestión de la migración, alcanzándose una cantidad superior a los 15.000 millones de euros desde el año 2015. Para 2018 la CE añadió por primera vez una línea presupuestaria de 40 millones de euros para la cooperación en investigación en defensa, además de aumentar el presupuesto del programa de investigación Horizonte 2020 en un 7.3%, como parte de un esfuerzo para estimular la cooperación en investigación en materias relacionadas con la defensa.

También la reciente revisión del MFP 2014-2020,³ y las propuestas sobre una reforma de la financiación del presupuesto del Grupo de alto nivel sobre recursos propios,⁴ ratifican la tendencia y se reflejaron en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa: “Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros”.⁵ Tras la publicación de otros documentos de reflexión orientados hacia posibles reformas en las diferentes políticas de la UE, el día 28 de junio la Comisión Europea presentó el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE.⁶ El documento relaciona los cinco escenarios del Libro Blanco con cinco escenarios presupuestarios para dar respuesta a las preguntas: ¿se limitará la UE a seguir avanzando como antes, los Estados miembros harán menos juntos, avanzarán a velocidades diferentes, harán menos pero de forma más eficaz, o harán mucho más?

Las respuestas a estas preguntas se refieren a la tendencia general de la evolución del presupuesto, a los cambios requeridos en las políticas de gasto/inversión y a las reformas necesarias en relación a la financiación del presupuesto.

En este sentido, y aunque la negociación sobre el MFP posterior a 2020 todavía no está abierta, se pueden percibir algunas líneas clave que se reflejarán en la propuesta de la Comisión Europea sobre el MFP posterior a 2020 y que serán presentadas en el año 2018. Durante los próximos meses se intensificará el debate sobre el presupuesto de la UE y tendrán lugar una serie de acontecimientos públicos, como la Conferencia “Presupuesto basado en los resultados”, organizada por la Comisión para el 25 de septiembre de 2017. En el presente texto se pretenden contextualizar las contribuciones para el debate sobre el MFP después del año 2020.

(2) La revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020

“Nuestro presupuesto europeo es la prueba viva de la solidaridad financiera”; con esta afirmación el presidente de la CE, Jean-Claude Juncker, presentó en el debate sobre el Estado de la Unión –el 14 de septiembre de 2016 en Estrasburgo– las primeras conclusiones de la revisión intermedia del MFP 2014-2020. Esta revisión forma parte del acuerdo sobre el MFP 2014-2020⁷ con el objetivo principal de ajustarlo a la situación económica actual. A pesar de la presentación mediática, la revisión del MFP 2014-2020 fue considerada como la primera víctima del *Brexit*. Teniendo en cuenta la situación política de la UE, la revisión queda por debajo de las expectativas, se evitó un aumento de los límites máximos de gasto y se concentra en cambios normativos y una redistribución de recursos existentes no asignados. En total, el paquete prevé un importe de recursos adicionales de 6.300 millones de euros hasta 2020 que se destinarán a

³ Comisión Europea, “Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados”, [COM(2016) 603 final].

⁴ High Level Group on Own Resources (2016), “Future Financing of the EU, Final Report and Recommendations”, diciembre.

⁵ Comisión Europea, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”, [COM(2017)2025].

⁶ Comisión Europea (2017), “Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE”, [COM(2017) 358], 28/VI/2017.

⁷ Reglamento nº 1311/2013 del Consejo, 2/XII/2013.

fomentar la creación de empleo, la inversión y el crecimiento económico, así como a abordar la migración y sus causas. En concreto:

- 2.400 millones de euros adicionales para la rúbrica **crecimiento y el empleo** (por ejemplo, la Iniciativa de Empleo Juvenil, Horizonte 2020 y Erasmus...).
- 2.500 millones de euros para apoyar las actividades en los ámbitos de la **migración, la seguridad y el control de las fronteras exteriores** (por ejemplo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la Agencia de Asilo de la UE...).
- 1.400 millones de euros para el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (por ejemplo, para la cooperación en materia de migración).

En lo que se refiere a las mejoras normativas, estas se concentran principalmente en una mejor y más rápida adaptación del presupuesto a circunstancias imprevistas, al tiempo que se proponen diferentes medidas para simplificar las normas financieras. **En concreto, para reforzar la capacidad de la UE de reaccionar con rapidez y de manera adecuada a acontecimientos imprevistos:**

- La creación de una nueva **Reserva de Crisis de la UE**.
- Duplicar los recursos del **Instrumento de Flexibilidad** (1.000 millones de euros) y de la **Reserva para Ayudas de Emergencia** (500 millones de euros).
- La introducción, por vez primera, de un “**colchón de flexibilidad**” para prestar ayuda fuera de la UE a través de una reserva de hasta el 10% de los créditos de compromiso anuales.
- Permitir la utilización de los **Fondos Fiduciarios, en principio sólo para actuaciones** fuera de la UE, para emergencias o la aplicación de medidas específicas dentro del territorio de la UE.

Aunque de forma tímida, queda evidente que el paquete interrelaciona ya la revisión del MFP 2014-2020 con el siguiente marco financiero 2020+, además de incrementar sus demandas hacia una mayor flexibilidad en el uso de los recursos. En este sentido, tampoco se prevé un presupuesto mayor si la Comisión Europea no se posiciona de manera directa a favor de la introducción de nuevos recursos. Según la CE, el presupuesto de la UE está considerado como un factor de coste para las cuentas nacionales, mientras que su potencial para agrupar los recursos de una manera más *cost-efficient* se subestima.

(3) Conclusiones del Grupo de alto nivel sobre recursos propios

En muchas contribuciones se ha subrayado que el déficit importante del presupuesto de la UE en cuanto a su capacidad de reacción es su forma de financiación.⁸ Es

⁸ Conforme al art. 311 TFUE, “La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y (cont.)

particularmente importante un presupuesto en el que predominen los recursos propios, bien orientados y sostenibles respecto a las contribuciones nacionales que, por el contrario, refuerzan el principio erróneo del *just return*. La reforma de la financiación del presupuesto de la UE resultó ser una de las cuestiones más controvertidas a lo largo del proceso de integración y también en la negociación entre el Parlamento y los Estados sobre el MFP 2014-2020.

No obstante, el último debate sobre la reforma de los recursos propios de la UE se estancó en un momento temprano de las negociaciones del MFP 2014-2020 y, conforme al acuerdo final, en el año 2013 se creó un Grupo de alto nivel para explorar las opciones sobre una posible reforma. Las primeras conclusiones del Grupo publicadas en la primavera del año 2015 fueron prudentes y no consideraron la introducción de un impuesto propio para la UE. Sin embargo, las conclusiones finales del grupo, que fueron presentadas el 12 de enero del 2017 ante el PE y unos cinco días después a la CE, incluyen propuestas para la creación de nuevos recursos. En el documento presentado por el ex comisario y ex primer ministro italiano Mario Monti, se enfatizaba: “Ha llegado el momento de una reforma global del presupuesto de la UE – La Unión debe movilizar recursos comunes para encontrar soluciones comunes a problemas comunes”. Contrario al informe sobre la revisión del presupuesto presentado unos meses antes, este informe considera el *Brexit* como oportunidad “única” para reformar el presupuesto. Esta reforma se debería basar en la emergencia de nuevas prioridades políticas y en cambios en los ingresos relacionados con la salida del Reino Unido de la UE. Como primera consecuencia, se demanda una eliminación de los “cheques”. A pesar de esta vehemencia, también se formulan las propuestas con mucha precaución. Conforme al informe final, los nuevos recursos propios de la UE no deberían aumentar la presión fiscal a los ciudadanos de la Unión, los Estados no deben perder sus competencias en materia fiscal y no tienen que aumentar sus contribuciones al presupuesto. Como consecuencia, los impuestos y tasas europeas propuestas sólo deberían recaudar lo que los Estados redujeran en el recurso basado en la RNB. Además, el diputado del Parlamento Europeo Alain Lamassoure, coautor del informe, señaló que las propuestas no darían más competencias a Bruselas ni limitarían el poder de los gobiernos nacionales.

Para financiar el presupuesto de la UE se propone una combinación de nuevos recursos derivados del mercado interior, del consumo y del medio ambiente. Según el cálculo del Grupo, esta combinación podría añadir consideraciones sobre costes y beneficios de las políticas de la UE a los meros cálculos del saldo presupuestario neto que cada Estado recibe.

En concreto, en lo relacionado con la política medioambiental de la UE, se detalla un impuesto sobre las emisiones del CO₂, un impuesto sobre la electricidad, una tasa sobre el carburante (impuestos sobre los combustibles fósiles/impuestos especiales) o impuestos indirectos sobre los productos importados producidos en terceros países con

para llevar a cabo sus políticas. Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”.

emisiones elevadas. Estos impuestos/tasas que tienen una función recaudatoria, ayudarían también a alcanzar los diversos objetivos medioambientales de la UE.

En segundo lugar, en lo que se refiere al mercado único, se propone un impuesto sobre la renta de las empresas a nivel de la UE combinado con un sistema de una base imponible común en la UE, que simplificaría todos los sistemas de impuestos corporativos. Otras propuestas incluyen un impuesto bancario, un impuesto sobre las transacciones financieras o un IVA europeo. Estos impuestos promoverían una fiscalidad más justa y contribuirían a la lucha contra el fraude fiscal o la evasión fiscal.

Aunque el mandato del grupo se orientaba a la reforma de la financiación, también se analizó el lado del gasto, que debería ser mejor y generar valor añadido europeo. En este sentido, un sistema reformado de recursos propios debería contribuir al logro de nuestros objetivos políticos.

(4) El documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE

Las propuestas de estos textos anteriormente analizados se reflejaron ya en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa: vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros.⁹ En este Libro Blanco se propone, entre otras opciones, un rediseño significativo del presupuesto de la UE para acomodar las nuevas prioridades de la UE-27 (escenario 4 a continuación), o incluso un aumento con recursos propios de la UE incorporando al mismo tiempo una nueva función de estabilización presupuestaria (escenario 5).

El día 28 de junio la Comisión Europea presentó el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE que plasma los cinco escenarios del Libro Blanco y de los informes anteriormente mencionados además de en términos presupuestarios. A continuación se detallan estos cinco escenarios.

Escenario 1. La UE se limitará a seguir la evolución de los anteriores MFP, que significaría que el presupuesto de la UE se mantiene estable. La importancia de recursos para la política de cohesión y la PAC en relación con las otras rúbricas se reducirá. Especialmente para la política de cohesión se requerirían un porcentaje más elevado de cofinanciación y el uso de instrumentos financieros. Las nuevas prioridades recibirían más recursos en las materias de seguridad interna y externa, en defensa y en el control de las fronteras externas y la migración. También se podría estrechar la condicionalidad macroeconómica con el semestre europeo.

El sistema de financiación se basaría principalmente en las contribuciones de los Estados miembros sin compensación y la paulatina introducción de otras fuentes de ingresos para financiar el presupuesto de la UE.

Escenario 2. Los Estados miembros harán menos juntos y según este escenario se reduciría el presupuesto de forma significativa y el foco de la UE se orientaría de nuevo

⁹ Comisión Europea, "Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025", [COM(2017)2025].

principalmente en el funcionamiento del mercado interior. Como consecuencia, todas las rúbricas del gasto se reducirían. Las políticas re-distributivas se alinearían especialmente en políticas de inclusión social, empleo, competencias, innovación, cambio climático y energía. Otro resultado sería una reducción de las contribuciones de los Estados miembros a la financiación del presupuesto, pero tampoco se requerirían nuevas fuentes de ingreso.

Escenario 3. Los Estados miembros avanzarán a velocidades diferentes y en este sentido se podría contar con un nivel del presupuesto como el actual, pero con un aumento potencial para las áreas de acciones conjuntas. También en este escenario se reduciría la importancia de recursos para la política de cohesión y la PAC y se requeriría un porcentaje más elevado de cofinanciación, así como el uso de instrumentos financieros. Para la zona euro se podría imaginar un presupuesto propio con una función estabilizadora macroeconómica, por ejemplo, un esquema europeo de protección de desempleo y de formación laboral. El escenario 3 podría incluir nuevos recursos para la financiación como un impuesto sobre las transacciones financieras.

Escenario 4. Los Estados miembros harán menos, pero de forma más eficaz. Según el escenario 4 se podrían alcanzar mejor algunos objetivos concretos con la concentración de los recursos, que podría ir acompañada con una reducción del presupuesto. Sin embargo, nuevas prioridades como la defensa, seguridad y migración podrían contar con mayores recursos. También se podría planear la posibilidad de incluir nuevos recursos que, de forma paralela, también contribuyan a la consecución de los objetivos, por ejemplo, un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto europeo sobre sociedades o impuestos verdes.

Escenario 5. Los Estados miembros harán mucho más. Obviamente para este escenario se prevé un presupuesto con más recursos que incluya no sólo un aumento de las contribuciones de los Estados miembros sino también nuevos recursos adicionales. La UE podría ampliar su dimensión social con nuevos programas específicos y ampliar los recursos para la cohesión económica y social. Además, se podría utilizar el presupuesto como un instrumento político ofreciendo incentivos positivos para el cumplimiento de los objetivos de la UE.

Estos escenarios presentados por la Comisión incluyen todos los objetivos de un uso más eficaz de los recursos y una reducción de la complejidad burocrática. Todos los escenarios requieren asimismo una mayor flexibilidad para responder a crisis puntuales y necesidades imprevistas.

(5) La posición de los actores relevantes

El Parlamento Europeo.¹⁰ Durante las negociaciones sobre el MFP 2014-2020, la revisión obligatoria a medio plazo del MFP fue una de las principales demandas del

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo, 26/X/2016, sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (2016/2931(RSP)).

(cont.)

Parlamento Europeo. Desde diciembre de 2015 la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo ha estado debatiendo el asunto con el fin de adoptar un informe estratégico antes de la propuesta de revisión de la Comisión. Ante la propuesta de la CE, el Parlamento Europeo,¹¹ que desde años critica la insuficiencia de recursos en el actual MFP, estima un alto riesgo de que los recursos asignados sobre todo en los ámbitos de “Seguridad y ciudadanía” y “Una Europa global” puedan resultar insuficientes para los próximos años. Por ello, el Parlamento Europeo mantiene su exigencia de un aumento significativo de todos los límites máximos de gasto establecidos en el MFP 2014-2020. Esta opción se considera también en relación a la reforma de la financiación y, en este sentido, el MPE Lamassoure afirmó: “Mientras [el presupuesto de la UE] sea financiado por contribuciones nacionales, es imposible aumentarlo. Pero si tenemos un impuesto indirecto, ya sea IVA o un impuesto sobre el carbono, etc., los recursos provenientes de este impuesto aumentan automáticamente con el crecimiento económico anual. Así que sin tomar nuevas decisiones políticas y sin aumentar la carga relativa para el contribuyente, se obtendrá más dinero”.¹² Asimismo, el Parlamento Europeo reclama un sistema presupuestario menos complejo y más independiente de los presupuestos nacionales. Los representantes del Parlamento Europeo en el grupo de alto nivel insistieron en que no debería limitarse a uno o dos nuevos recursos, sino que habría que establecer una amplia gama de posibles recursos para garantizar el equilibrio de ingresos durante un período prolongado. Sin embargo, las demandas del Parlamento Europeo van más allá de la estructura del presupuesto y solicitan cambios en la negociación, ya que los intereses nacionales dificultan cada vez más la obtención de consensos sobre decisiones presupuestarias. No obstante, no existe una posición uniforme en todos los casos y en el Parlamento Europeo se puede encontrar una división importante en relación al Impuesto sobre Transacciones Financieras y una preferencia específica en relación a los futuros ingresos. En este sentido, los Verdes publicaron un documento propio abogando por la introducción de recursos propios ecológicos.

El Parlamento Europeo había subrayado que el mecanismo de condicionalidad macroeconómica sólo debería utilizarse excepcionalmente, como último recurso, y también se ha pronunciado de forma decidida sobre la vinculación del presupuesto con los objetivos de la UE.

Los Estados miembros. Durante los últimos años se han detectado entre los Estados miembros diferentes posiciones frente a una reforma del presupuesto de la UE. Varios Estados miembros ya se han pronunciado a favor de la creación de un gobierno económico de la zona euro, con un tesoro europeo y un ministro de Finanzas que gestionaría un presupuesto propio legitimado por un Parlamento. En este debate existen propuestas según las cuales se podrían recaudar impuestos adicionales a nivel de la zona euro, lo que equivaldría a la creación de un “impuesto euro” y también se prevé la

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo, 6/VII/2016, sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión (2015/2353(INI)).

¹² Parlamento Europeo, “Lamassoure: Changing how EU is funded won't shift power to Brussels”, 11/I/2017.

(cont.)

aplicación de un sobrecargo a impuestos nacionales similar a los impuestos compartidos en países federales. En 2012 el informe de los cuatro presidentes se refería a un presupuesto para la unión monetaria,¹³ sin mencionar el presupuesto de la UE. Desde entonces no se han concretado las propuestas. Tampoco la publicación del informe de los cinco presidentes de junio de 2015¹⁴ ha supuesto un nuevo impulso en este sentido.

No obstante, en el debate sobre la propuesta de la CE, todo parece indicar que se establecen los antiguos grupos y líneas de conflicto entre los Estados miembros. Antes de que la Comisión presentara sus propuestas, diferentes Estados miembros elaboraron documentos de posición y los enviaron a la Comisión. Especialmente, los contribuyentes netos (Alemania, Francia, Austria, Dinamarca y los Países Bajos) y los Estados del Grupo de Visegrad coordinaron sus posiciones al respecto. Como es conocido, no todos los Estados miembros están convencidos del sentido económico de todos los programas que se están financiando con los fondos de cohesión. Las negociaciones de los MFP anteriores demuestran también que existen posiciones distintas en relación a la posibilidad de la cofinanciación de la PAC.

El gobierno italiano, en particular, se ha mostrado decepcionado con las propuestas de la Comisión, considerando que son necesarios más recursos para tratar la crisis de los refugiados.

El gobierno alemán parece apoyar en gran medida las propuestas para una mayor flexibilidad, principalmente por las dificultades de liberar fondos del MFP 2014-2020 para la crisis de los refugiados, pero está claramente en contra de un aumento de los límites máximos del presupuesto en lo que se refiere al MFP 2014-2020. Por otro lado, Berlín considera “completamente innecesaria” la creación de nuevos impuestos; en palabras del secretario de Estado de Finanzas Jens Spahn, no debería tratarse de más dinero para el presupuesto de la UE, sino de utilizar mejor los recursos. Especialmente, en relación con la política de cohesión se considera que debe prestar apoyo a todas las regiones afectadas por retos profundos, como la necesidad de integrar un gran número de refugiados o de hacer frente al cambio demográfico y la transformación digital, además de ofrecer incentivos para reformas estructurales necesarias dentro de los Estados miembros. En este sentido, el gobierno alemán apuesta por una ampliación de la condicionalidad *ex ante* para un uso más estratégico de los recursos del presupuesto de la UE.¹⁵ En el debate político germano existen propuestas de utilizar el presupuesto como instrumento para forzar el cumplimiento de acuerdos o para incentivar la solidaridad en ámbitos no presupuestarios de la UE. En la misma línea, se subraya el argumento según el cual no es admisible que algunos Estados miembros acepten el principio justo de solidaridad a la hora de distribuir los recursos del MFP 2014-2020 y, al mismo tiempo, renieguen del mismo cuando se trata de hacer frente a la situación de emergencia de los refugiados y emigrantes.

¹³ “Four Presidents Report, Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, diciembre de 2012.

¹⁴ “Five Presidents Report, Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, junio de 2015.

¹⁵ “Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020”, 20/VI/2017.

Alemania pertenece también al grupo de Estados miembros que se benefician de un “descuento” de la compensación británica, por lo que se verá especialmente afectado por un aumento de sus contribuciones en comparación con los otros Estados miembros si se mantiene el techo del MFP actual. En este sentido, parece cooperar en la aplicación común de un impuesto sobre las transacciones financieras. Los ingresos procedentes de este impuesto podrían incluirse en el presupuesto de la UE.

Sin embargo, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) no se mostraba muy entusiasta tras la presentación del informe por el ex presidente Monti. El gobierno de Polonia se opone a la idea de crear nuevos recursos propios, mientras que Finlandia se mostraba más abierta a las propuestas. Los ministros croata, polaco, letón, griego, danés y neerlandés dijeron que el sistema actual funciona bien. También Suecia se ha posicionado en contra de la posibilidad de que se concedan a la UE competencias tributarias.

La revisión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 supone para España un incremento y la continuidad de recursos financieros en el marco del ámbito del empleo juvenil. En relación a la PAC, el gobierno español defiende la última reforma de la PAC ante posibles modificaciones; por ejemplo, el gobierno se opone a una reducción de la asignación presupuestaria para la PAC, rechazando la cofinanciación de la política, o también apoyando diferentes líneas de la política como el apoyo al agricultor activo y/o joven, así como mecanismos para fomentar el trabajo en ámbitos rurales, además de la flexibilidad para distribuir los recursos. Y en lo que se refiere a los recursos propios de la UE, se puede considerar que el gobierno mantiene la posición tradicional hacia una reforma del recurso basado en el IVA para suavizar la desventaja que crea este recurso para España como país con un alto consumo doméstico y elevado número de turistas. Aunque en el pasado el gobierno se mostró abierto al debate sobre nuevos recursos, ante la inseguridad de su recaudación, podría mantener sus preferencias para el recurso basado en la RNB *per cápita*.

Conclusiones

La capacidad de la UE para responder a los retos actuales y futuros dependerá tanto de sus estrategias como de los instrumentos. La solución a los desafíos y crisis de carácter global debe encontrar necesariamente una respuesta de carácter europeo. La crisis de la UE se debe a la falta de una visión estratégica sobre el futuro de Europa pero también a una brecha entre ambiciones e instrumentos. El presupuesto de la UE puede ser un instrumento muy importante.

En los últimos meses se han propuesto reformas decididas tanto en lo que se refiere a las políticas de gasto e inversión y la financiación como los principios generales del presupuesto.

El debate actual puede ser considerado como avance a las negociaciones del MFP después de 2020 y debe ayudar a garantizar que la UE se dote de un sistema de recursos propios autónomo, transparente y equitativo. La creación de nuevos gravámenes de la UE sería “complicada” también en un contexto de desconfianza

generalizada de los ciudadanos hacia la UE. En relación a las políticas de gasto e inversión, es llamativo y sin precedentes que la Comisión propone una reducción de las dos principales partidas presupuestarias de la UE, la PAC y la política de cohesión. Por otro lado, parece haber un amplio consenso en la necesidad de que la inversión europea se centre en áreas con un alto valor añadido, considerando seguridad, defensa y migración como estas áreas. Además, considera, dadas las circunstancias, que la inversión de los fondos europeos debe ser también más flexible para que la UE pueda responder correctamente a posibles crisis y acontecimientos que no hayan sido previstos. En resumen, las reformas propuestas parecen afirmar el desarrollo del presupuesto hacia un instrumento político.

Finalmente, una reforma del presupuesto tiene que ir acompañada de una reforma de los mecanismos para su aprobación. Existen diferentes propuestas relacionadas con reformas del proceso de negociación del MFP. En primer lugar, se debería alinear el marco temporal del MFP con los ciclos políticos de la Comisión y del Parlamento Europeo, lo que ofrecería la oportunidad de “politizar” la discusión sobre el MFP. Los diferentes partidos políticos podrían presentar sus propuestas con la correspondiente financiación ante el electorado con motivo de las elecciones europeas. En segundo lugar, se podría extender el procedimiento de toma de decisión por mayoría cualificada también al MFP. Esto sería un paso importante para desbloquear la toma de decisiones en el ámbito del MFP, facilitando de esta forma las reformas necesarias. Y, finalmente, el Parlamento Europeo debería tener un papel similar en la negociación del MFP al del proceso presupuestario anual.

El nuevo MFP requiere la aprobación del Parlamento Europeo y una decisión unánime del Consejo. Si no se consigue un acuerdo, no habrá modificaciones del MFP. En este sentido, el debate durante los próximos meses entre el Parlamento Europeo y el Consejo –más aún dentro del propio Consejo– será crucial.