

LA CRISIS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea *

Excmo. Sr. Presidente,
Excmo. Sres. Académicos,

El tema que voy a desarrollar esta tarde trata de la «La crisis de la política presupuestaria en la Unión Europea», que comprende las siguientes cuestiones:

- Los objetivos de la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 y su revisión en la Cumbre de Bruselas de marzo 2005.
- Análisis de las «Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013» remitido por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento.
- La debacle en la Cumbre de Bruselas de junio de las Perspectivas Financieras.
- Necesidad de un reajuste en la asignación de recursos presupuestarios y en la financiación de la Unión Europea.

* Sesión del día 25 de octubre de 2005.

1. LOS OBJETIVOS DE LA CUMBRE DE LISBOA DE MARZO DE 2000 Y SU REVISIÓN EN LA CUMBRE DE BRUSELAS DE MARZO DE 2005

Los días 23 y 24 de marzo de 2000, el Consejo Europeo celebró en Lisboa una sesión especial para acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión y un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de fomento de la innovación y de la reforma económica, y de modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos. Para ello, la Unión dispone de una mano de obra en general bien preparada y de unos regímenes de protección social capaces de proporcionar el marco de estabilidad que requiere la organización de los cambios estructurales que implica orientarse hacia una sociedad basada en el conocimiento.

La Unión se fijó un nuevo objetivo estratégico para la década 2001-2010: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

La estrategia global aprobada para conseguir tal objetivo fue la siguiente:

— Mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, y la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.

— Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.

— Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

Cinco años después del lanzamiento de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de Bruselas, en el análisis que hizo de la marcha de la misma, puso de manifiesto fuertes retrasos en algunas áreas, poniendo de manifiesto que el precio a pagar en caso de reformas retrasadas o incompletas es elevado, como pone de manifiesto el diferencial entre el crecimiento de Europa y los de otros bloques económicos, por lo que considera urgente reaccionar.

Para alcanzar los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Lisboa, el Consejo acordó que la Unión debe, en primer lugar, movilizar todos los medios

nacionales y comunitarios apropiados en tres dimensiones: la económica, la social y la relacionada con la estrategia, para explicitar las sinergias en un contexto general de desarrollo duradero. Paralelamente, las perspectivas financieras 2007-2013 deben dotar a la Unión de medios adecuados para llevar a cabo las políticas de la Unión en general y, entre ellas, las que son necesarias para la realización de las prioridades de Lisboa.

2. ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PERÍODO 2007-2013

Como ya hemos dicho, la Comisión Europea ha remitido al Consejo y al Parlamento una Comunicación sobre las Perspectivas Financieras de la Unión para el período 2007-2013. En la Introducción se dice que «la necesidad de adoptar nuevas perspectivas financieras para el período posterior a 2006 ofrece la ocasión de conferir a la Unión Europea ampliada un auténtico sentido de dirección política y de dotarla de los medios necesarios para lograr sus fines. Nuestro objetivo común debe ser la construcción de una Europa que lleve a gala la diversidad cultural y nacional de los Estados miembros y siga fiel a las identidades nacionales, sin dejar por ello de reivindicar los valores propios de la identidad europea y de estar animada por la voluntad política de lograr metas comunes: una Europa que prime la solidaridad y el espíritu de asociación, que ofrezca a sus ciudadanos la posibilidad de forjar en común una prosperidad duradera; una Europa, en fin, cuyos ciudadanos tengan confianza en el futuro y cuya voz se deje oír en todo el mundo».

Las sucesivas perspectivas financieras han tenido siempre un objetivo claro; en la del período 2000-2006 poner a Europa rumbo hacia la ampliación, la del 2007-2013 lograr un mayor crecimiento, con más y mejores empleos; crecimiento que debe sustentarse en la solidaridad. Para lograr estos objetivos, el nuevo marco financiero de la Unión Europea debe ofrecer la estabilidad necesaria en una perspectiva plurianual. La importancia de los retos que la Unión Europea tiene ante sí, requerirá un aumento sustancial de sus recursos; sin embargo la Comisión consideró que la mala situación económica por la que atravesaba una parte de los países de la Unión no hacía factible tal alternativa, por lo que propuso fijar el límite máximo de recursos propios en el 1,24 por 100 de la renta nacional bruta (RNB), porcentaje igual al existente para el período 2000-2006, aun a sabiendas de las dificultades que ello comportaría para conseguir los objetivos. Alemania Y Francia manifestaron que no darían su conformidad a una aportación de recursos superior al 1 por 100 de sus respectivas RNB.

España, en el proceso de aprobación del marco financiero 2000-2005, presentó una propuesta para introducir un elemento de progresividad en el sistema de recursos propios, propuesta informada desfavorablemente por la Comisión, al considerar que el sistema presupuestario practica la solidaridad vía gastos presupuestarios y no vía ingresos. Otra razón más para que no se admita la propuesta de la Comisión de corrección de los desequilibrios presupuestarios basado en el Acuerdo de Fontainebleau.

Con la finalidad de aumentar la autonomía financiera de la Comisión, al crear una relación más directa entre el Presupuesto de la Unión Europea y los ciudadanos, contribuyendo al mismo tiempo a incrementar la responsabilidad política de la Comisión, ésta propuso tres alternativas; un porcentaje del impuesto de sociedades que habría que armonizar, un auténtico recurso IVA y un impuesto sobre los productos energéticos, con el condicionante de que la presión fiscal sobre los ciudadanos no debe aumentar, a cuyo efecto se deducirán los mayores ingresos fiscales de las contribuciones que los Estados miembros aportan en función de la RNB para evitar sobrepasar el porcentaje del 1,24 por 100 de su RNB, con lo cual los Estados miembros estarían en condiciones de deducir sumas equivalentes de otras fuentes de ingresos sin poner en peligro la estabilidad presupuestaria. Para que los ciudadanos tuvieran conciencia plena del coste de las políticas presupuestarias de la Unión Europea, sería necesario que al cobrar los citados impuestos se detallara expresamente la parte que corresponde a la Unión Europea.

Para acercarse a las peticiones de Alemania y Francia, la Comisión propuso la generalización del principio del Consejo Europeo de Fontainebleau, que hasta ahora sólo se aplicaba al Reino Unido (el cheque británico), que establece que «en cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria que sea excesiva en relación con su prosperidad relativa puede beneficiarse de una corrección en el momento oportuno». En 1984 la RNB per cápita del Reino Unido era del 90,6 por 100 de la media de la UE; en 2003 dicho porcentaje ha sido del 111,2 por 100, por tanto no reúne uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo de Fontainebleau: prosperidad relativa, por lo que en las nuevas perspectivas financieras 2007-2013 debe eliminarse el cheque británico. Del resto de los contribuyentes netos, sólo Alemania e Italia tuvieron en 2003 una RNB per cápita inferior a la media de la Unión Europea de los 15, ya que fueron del 98,6 por 100 y 97,3 por 100 respectivamente. Dado que los diez países que han entrado en la UE como consecuencia de la nueva ampliación tienen una renta muy inferior a la media de la UE de los quince, en 2007 tanto Italia como Alemania, por el efecto estadístico que se produce, tendrán una renta muy superior a la media de la Unión Europea de los 25. España también por el efecto estadístico perderá participación en los Fondos Europeos.

A juicio de la Comisión abordar de forma decidida todas las cuestiones que tiene pendientes la Unión Europea es el verdadero reto de la Unión ampliada y de sus Estados miembros; en caso contrario los costes de la inercia, que ya se dejan sentir, podrían llegar a ser bastantes mayores. Es necesario un nuevo compromiso sobre los objetivos venideros de la Unión ampliada. Tres son los grandes objetivos que la Comisión plantea:

a) Aportar el mayor valor añadido posible, a cuyo efecto todos los poderes públicos, tanto a nivel europeo como nacional, deben emprender una acción concertada, que reportará beneficios tangibles para todos. En definitiva, lo que se propugna es una coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros entre sí y con la de la Unión Europea.

b) La creación de grandes masas críticas que están fuera del alcance de los gobiernos nacionales por separado o actuando mediante la creación de redes a nivel nacional. La investigación es uno de los casos paradigmáticos dentro de la Unión, que ha sido incapaz de trasladar a resultados tangibles los esfuerzos individuales, no logrando que la innovación y la tecnología se conviertan en los motores del crecimiento de las economías europeas.

c) La definición de políticas comunes elaboradas sobre la base de los Tratados, gracias a una combinación de reglamentación, de coordinación y de financiación. A juicio de la Comisión, las políticas comunes pueden y deben seguir siendo instrumentos esenciales para conseguir los objetivos de la Unión ampliada; la acción conjunta a nivel europeo es la única garantía de éxito. La Unión debe ahora racionalizar su acción, tanto en los campos tradicionales como en los que se incorporen en lo sucesivo como políticas comunitarias, caso de la investigación, desarrollo e innovación, a la vista del impacto asimétrico que la ampliación tendrá en el Presupuesto comunitario: mayor incremento de los gastos que de los ingresos. Se abre así una nueva etapa para el Presupuesto comunitario, ya que no se trata sólo de redistribuir los recursos entre los Estados miembros, sino de encontrar la forma de asegurar el mayor impacto posible de las políticas comunes para aumentar el valor añadido en cada euro gastado a escala europea.

Como afirma la Comisión, la creciente dependencia del Presupuesto de la Unión Europea con respecto a las transferencias intergubernamentales procedentes de las Haciendas nacionales —que representan el 90 por 100 de los ingresos Estatales de la Unión Económica en los últimos años— da lugar a que los Estados miembros estén siempre comparando lo que aportan y los beneficios que obtienen del Presupuesto Comunitario. En la Unión de los 25, es necesario dejar de lado los

estrechos intereses nacionales y permitir en cambio discusiones serias y centradas sobre los problemas europeos comunes.

Las causas de este proceder se encuentran en el comportamiento de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, que no buscan el interés de cada uno en el interés general, sino como aconteció en el Proyecto de Constitución en la minoría de bloqueo por los pequeños y en la doble mayoría para adoptar decisiones a favor de los grandes. La pregunta que me formulo es si habría sido posible otra Europa distinta de la Europa de las Naciones preconizada por Francia, que aboga por una Europa unida de los Estados, donde el interés de cada nación es el predominante en la toma de decisiones, que suponía la continuidad del modelo de la Comunidad. La Europa Federal, defendida en principio por Alemania, quizás hubiera podido ser la solución con un Gobierno europeo democrático, designado por el Parlamento.

Para alcanzar los objetivos que hemos señalado, la Comisión propuso para el nuevo marco financiero cinco grandes rúbricas de gasto en lugar de las ocho actuales, ya que un menor número de rúbricas presupuestarias no sólo refleja los grandes objetivos políticos, sino que ofrece un margen de maniobra necesario.

Se abre así una nueva etapa para el Presupuesto comunitario, ya que no se trata sólo de redistribuir los recursos entre los Estados miembros, sino de encontrar la forma de asegurar el mayor impacto posible de las políticas comunes para aumentar el valor añadido en cada euro gastado a escala europea. Las cinco grandes rúbricas de gasto de las nuevas perspectivas financieras suponen en créditos de compromisos el 1,24 por 100 de la RNB de la Unión Ampliada, y el 1,15 por 100 en créditos de pago; la diferencia constituye el margen disponible. Paso a analizar las rúbricas de gasto.

a) Crecimiento sostenible, que comprende dos componentes: por un lado, la competitividad para el crecimiento y el empleo, al que se asigna como media el 13 por 100 del total de gasto, con los siguientes objetivos: promover la competitividad de las empresas, intensificar y mejorar la investigación y el desarrollo tecnológico, interconectar Europa mediante las redes comunitarias, mejorar la calidad de la enseñanza y la formación, y aplicar la agenda de política social de la Cumbre de Lisboa; y por otro, la mayor cohesión al servicio del crecimiento y el empleo, con el 39,6 por 100 de asignación media, con los siguientes objetivos: convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea a través de los programas transfronterizos (incluye los Fondos de cohesión y estructurales).

b) Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales con una asignación media del conjunto del gasto del 39,5 por 100, dentro del cual corresponde a agricultura, gastos relativos al mercado y ayudas directas el 25,6 por 100.

c) Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, con el 1,8 por 100 de asignación.

d) La Unión Europea (UE), como socio mundial, con el objetivo de conseguir un peso político coherente con el peso económico de la Unión, y hacer que la UE actúe no sólo en las esferas económica y política, sino también en los ámbitos de estabilidad, la prevención de conflictos y el control de las crisis; a cuyo efecto se le asigna el 9,3 por 100 del gasto total.

e) Administración, rúbrica que incluye los gastos administrativos de las instituciones (salvo los de la Comisión), pensiones y las escuelas europeas. Los gastos de administración de los programas se incluyen directamente en las rúbricas operativas correspondientes. El coste de esta partida asciende el 2,8 por 100 del gasto medio total.

3. LA DEBACLE EN LA CUMBRE DE BRUSELAS DE JUNIO

Bajo la Presidencia de Luxemburgo se celebró en Bruselas en junio de 2005 la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea. Dos temas de importancia crucial para la Unión estaban incluidos en el orden del día: qué decisión adoptar ante el proceso de ratificación del Proyecto de Constitución después del rechazo en Referéndum de Francia y Holanda y la congelación por parte del Reino Unido, y el Presupuesto Financiero de la Unión para 2007-2013, plasmación de su política económica durante dicho período. Paso a analizar la segunda cuestión ya que la primera cae dentro del campo que abordará nuestro querido compañero Marcelino Oreja.

Respecto al Presupuesto Financiero de la Unión para el período 2007-2013, los temas discutidos en la Cumbre fueron los siguientes: asignación de recursos, cheque británico y cuantía máxima del Presupuesto. Dos grandes rúbricas absorben el 80 por 100 del Presupuesto elaborado por la Comisión. La política de crecimiento sostenible, que incluye los programas destinados a la mayor cohesión al servicio del crecimiento y el empleo, con el 39,6 por 100 de asignación media (Fondos de Cohesión y Estructurales), y la política de desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, con el 39,5 por 100 de asignación media (Política

Agraria Comunitaria, PAC). Ante las propuestas de supresión del cheque británico por parte de Francia y Alemania, Reino Unido reaccionó diciendo que estaba dispuesto a discutir tal tema, siempre y cuando se abordara previamente la asignación de recursos efectuada en el Presupuesto Comunitario en favor de la agricultura y de los fondos de cohesión y estructurales, que suponen el 80 por 100 de los recursos disponibles, de los cuales Reino Unido apenas si se beneficia.

Francia se opuso rotundamente a revisar el tema de la PAC, haciendo ver la paulatina reducción de asignaciones a esta política, diciendo que gracias al acuerdo de 2002 se pudo hacer la ampliación y esa decisión nos obliga a todos, siendo indispensable que el Reino Unido se haga cargo de su aportación a la financiación de la Europa ampliada, pues si no quedaría exonerada de su factura de la ampliación a coste de los demás. Blair defendió en el debate que Europa necesita modernizarse para responder a los retos del siglo XXI, y ello no lo conseguirá si dedica siete veces más de dinero a la agricultura que a la investigación, al desarrollo y a las pequeñas y medianas empresas, como se contenía en la última propuesta de la Presidencia luxemburguesa. La PAC no representa el futuro de Europa: el futuro de Europa es la ciencia, la tecnología, la innovación y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, haciendo ver que la Unión Europea se marcó el objetivo de convertirse en 2010 en la economía más competitiva del mundo, preguntándose a continuación, ¿estamos en el camino de conseguirlo? Dinamarca, Holanda y Suecia apoyaron la postura de Blair.

En cuanto a los Fondos de Cohesión y Estructurales, España rechazó tanto las ofertas de la Comisión como del Presidente luxemburgués por insuficientes, ya que reduciría drásticamente el importe que España viene actualmente percibiendo, haciendo ver que una parte de la pérdida no es consecuencia de la mayor riqueza española, sino del efecto estadístico de la ampliación, a consecuencia de que la renta media por habitante de los países ingresados es muy inferior a la de los países de la Unión de los 15.

Respecto a los Fondos estructurales, se va a producir igualmente una fuerte pérdida: Valencia, Canarias y Castilla y León no tendrán derecho a los Fondos regionales más generosos (objetivo 1) porque su renta por habitante ha superado el 75 por 100 de la media y, por el efecto estadístico, ocurre lo mismo con Asturias, Murcia y quizás con Galicia y Castilla-La Mancha. Los seis países contribuyentes netos (Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria) consideran que la política estructural a partir de 2007 se tiene que concentrar en las zonas que más lo necesitan, que están ubicadas principalmente en los nuevos Estados miembros. Aquí, lo mismo que en los Fondos de cohesión, España debería defender que

no se tuviera en cuenta para poder tener acceso a los Fondos regionales el crecimiento de la renta por habitante debido al efecto estadístico.

Las mayores contribuciones de España al Presupuesto de la Unión va a suponer, a consecuencia de la elevación de nuestro PIB, un aumento de 25.000 millones de euros. El efecto total de pérdida de Fondos de cohesión y estructurales y la mayor aportación de recursos al Presupuesto comunitario dará lugar a que el saldo financiero neto de España para el septenio 2007-2013 sería de sólo 5.000 millones de euros; ello es consecuencia de que España recibe actualmente de la Unión Europea el equivalente al 0,9 por 100 de su PIB nacional, porcentaje que bajará al 0,1 por 100, convirtiéndose a partir del 2012 en contribuyente neto.

Los países ricos (Alemania, Francia y Suecia) defendieron que el límite máximo del Presupuesto fuera del 1 por 100 del PIB de los Estados miembros de la Unión; para el Presidente de la Cumbre había un claro enfrentamiento entre los que sólo creen en el mercado y los que creen en la Europa política integrada. La Cumbre terminó como el rosario de la aurora, con un rotundo fracaso en las dos cuestiones que abordaron. No se conoce una crisis de tal magnitud desde que se inició, a través del Mercado Común, el camino de la integración europea. La parálisis de la Unión estaba servida.

4. NECESIDAD DE UN REAJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y EN LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Para Musgrave (1963) cada programa de ingresos y gasto público debe quedar afectado a una de las funciones que todo presupuesto debe cumplir: asignación óptima de los recursos disponibles, redistribución de la renta y la riqueza y estabilidad económica. La función de la Rama de Servicios es conseguir los ajustes necesarios en la asignación de los recursos por el mercado para proveer a la satisfacción de necesidades públicas. Supone un traslado de satisfacción de necesidades privadas a necesidades públicas. La función asignación de recursos comprende el gasto de producción de servicios colectivos y las inversiones reales que realizan los entes públicos, tanto para producir dichos servicios como para corregir fallos del mercado. La función de la Rama de Distribución es determinar y garantizar un estado justo de distribución de la renta. La finalidad por tanto es trasladar recursos desde el patrimonio de un individuo al de otro. Por último, la función de la Rama de Estabilización es mantener un alto nivel de utilización de los recursos.

Existe una abundante doctrina acerca de a qué niveles de gobierno deben atribuirse las funciones musgravianas. En general se considera que las funciones de redistribución y estabilización deberían corresponder a la Administración Central, en tanto que la función asignación de recursos debería ser desempeñada por todos los niveles de la Administración. Es evidente que para la ciencia económica, ciencia de los recursos escasos, cada servicio deberá ser prestado por el nivel de Administración que sea más eficaz y eficiente.

La función presupuestaria de asignación de recursos (producción de servicios no de mercado) debe corresponder, de acuerdo con la literatura teórica, a los Estados Nacionales. Para Padoa-Schioppa (1987) la introducción de mercados competitivos en la Comunidad garantiza una mejor asignación de recursos. Por tanto, cuando se trate de asignar recursos para producir servicios no de mercado, el principio de eficiencia debe ser igualmente válido, debiendo realizarse por el nivel de gobierno más eficiente.

En la Comunidad existen cuatro niveles de gobierno: local, regional, nacional y comunitario, considerando Padoa-Schioppa (1987) que «el nivel de gobierno más adecuado para proporcionar un bien público dado es, en principio, el que abarca la mayor parte de los costes y beneficios del mismo». El nivel de gobierno adecuado es, entonces, el nivel más bajo en el que se puede ejecutar eficazmente la función de que se trate. Este es el llamado principio de subsidiariedad, porque considera que los niveles superiores de gobierno sólo deben ejercer aquellas funciones que no pueden ser desempeñadas con eficacia en niveles inferiores. En el campo de la distribución, la Comunidad debería limitarse fundamentalmente a aquellos casos en los que las propias políticas comunitarias suscitaran graves problemas de equidad, que pueden agruparse en tres categorías:

— Cuando la apertura de los mercados repercute significativamente en la distribución parcial.

— Cuando algunas políticas específicas de la Comunidad tienen efectos muy importantes sobre la distribución de la renta sin afectar significativamente a la distribución de las actividades de producción, siendo el principal ejemplo la política de apoyo a los precios agrícolas.

— Cuando la financiación del propio Presupuesto de la Comunidad plantea los problemas básicos de equidad fiscal.

En cuanto a la función de estabilización, el Informe Padoa-Schioppa considera que la misma es el centro de la política económica nacional, pero debido a la

creciente interdependencia entre los países originada por la apertura de los mercados, los mecanismos de la política macroeconómica nacional tienen consecuencias que a menudo desbordan el marco de la Nación; si a ello se añade la liberalización del mercado de capitales, los efectos de la política nacional sobre otros países se tornan muy importantes. Es por ello que la función de estabilización se ve naturalmente impulsada hacia arriba, así como hacia la coordinación sistemática de políticas nacionales. Termina afirmando que «para que el proceso de integración resulte viable y robusto, se tiene que producir cierto equilibrio o cierto grado de paralelismo en la evolución de las responsabilidades comunitarias, en lo que se refiere a las tres grandes funciones del sistema de políticas públicas».

El importe del Presupuesto comunitario que se desprende de las Previsiones Financieras 2007-2013 representa para cada año el 1,24 por 100 de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la Unión Europea ampliada, porcentaje igual a la del período 2000-2006. El Presupuesto Comunitario corresponde a una entidad política sin base territorial; los programas de gasto comprendidos en dicho Presupuesto son gestionados por la Comunidad pero ejecutados por los Estados miembros, a los cuales se les transfieren los correspondientes fondos, que son integrados en sus presupuestos, tanto en ingresos como en gastos. Con este enfoque, el Presupuesto Comunitario sólo cumple la función de distribución. Sin embargo, para conocer realmente las incidencias que los programas de gasto comunitario tienen en la asignación de recursos y en la distribución de la renta y la riqueza (ya que la función de estabilización nunca la ha tenido el Presupuesto comunitario, y en la Unión Monetaria tal función ha de ser realizada por el Presupuesto de cada Estado miembro), es mucho más correcto imputar cada programa de acuerdo con el objetivo asignado al mismo: asignación de recursos o distribución de la renta. En definitiva es lo que resultaría de la Consolidación del Presupuesto de la Unión con los Presupuestos de los Estados miembros, conociéndose así la incidencia real de los programas comunitarios en la economía de cada país.

En primer lugar quisiera señalar la escasa cuantía del Presupuesto de la Unión, que como hemos dicho sólo es de 1,24 por 100 de la RNB de la Unión, lo que le impide ampliar las funciones que, con arreglo a la literatura económica, tendría que realizar. La distribución de dicho importe entre las funciones de asignación y distribución tampoco se acomoda a las teorías existentes, por cuanto que en la Unión Europea del total del Presupuesto el 45 por 100 corresponde a la función asignación, en tanto que la función distribución participa con el 55 por 100 del gasto total. Sería necesario reequilibrar el Presupuesto de la Unión Europea en el sentido siguiente:

— Transferir a los Estados miembros las funciones que hoy día realiza el Presupuesto comunitario en cuanto a la asignación de recursos.

— Las políticas de investigación, desarrollo tecnológico y tecnologías de información y conocimiento deberían ser consideradas como política comunitaria y por tanto financiarse por el Presupuesto de la Unión, aunque suponga una función de asignación de recursos.

— Suprimir las ayudas directas de la política agraria común (PAC) (función distribución).

— Los recursos disponibles por supresión de las ayudas directas de la PAC se asignaría una parte a las políticas de investigación, desarrollo tecnológico y tecnología de la información y conocimiento, y otra a impulsar la cohesión económica y social dentro de la Comunidad.

— Aumentar el Presupuesto de la Unión para hacer frente a los *shocks* asimétricos que pudiera sufrir algún país miembro, lo que le permitiría disfrutar de transferencias automáticas, principalmente por desempleo, reduciendo los costes sociales de la Unión; la financiación del sistema de protección frente al desempleo se efectuaría centralizando en el Presupuesto de la Unión Europea una parte del impuesto sobre la renta. Esta centralización permitiría realizar, como hemos dicho, transferencias automáticas desde las regiones no afectadas por *shocks* negativos a las regiones que sí lo estuvieran. Este es un largo camino que hay que recorrer, que sólo se conseguirá a medida que se vaya logrando una mayor integración política en la Unión Europea.

La política de mantenimiento de precios y de ayudas directas al sector agrario (sin tener en cuenta los gastos en reformas estructurales) absorbe el 30 por 100 como media del período 2007-2013 de las dotaciones de gastos contenidas en las Previsiones Financieras del citado período, porcentaje ligeramente inferior al previsto para el 2006 (36 por 100). Tal política supone un encarecimiento de los precios para el consumidor de la Unión Europea. A tal política hay que añadir la protección derivada de los aranceles comerciales y demás barreras establecidos por la Unión Europea contra el libre flujo de los productos agrícolas.

La globalización, que supone un mundo sin fronteras, se aplica de manera asimétrica: los países desarrollados piden a los países en vías de desarrollo que abran sus fronteras para los productos industriales, en cambio para los productos agrarios mantienen sus fronteras cerradas, conceden ayudas directas y dan subven-

ciones para colocar sus excedentes en los mercados internacionales, en perjuicio de los países pobres y en vías de desarrollo, que sólo pueden competir con sus producciones agrarias. En el debate que recientemente se ha celebrado en Naciones Unidas para luchar contra la pobreza, la única propuesta seria fue la del Presidente de los Estados Unidos, que afirmó que su país está preparado para eliminar todos los aranceles comerciales, subsidios y otras barreras al libre flujo de bienes y servicios. Bush ha instado a los países participantes en la ONU a alcanzar un acuerdo dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para recortar subsidios agrícolas y reducir los aranceles en todo el mundo, de manera que se potencie el comercio entre los países pobres y los ricos. Tales medidas supondrían, a juicio de Bush, sacar a millones de personas de la pobreza para el 2015, año para el que se fijaron los objetivos del Milenio. La próxima reunión de la OMC se celebrará a finales de este año, y por tanto pronto veremos si la propuesta de Bush es palabrería, o si realmente los países desarrollados se han dado cuenta que las muertes por hambre no pueden continuar. Qué dirán Francia y España, principales beneficiarios del proteccionismo agrario de la Unión Europea. Y los grandes terratenientes de Estados Unidos apoyarán la propuesta de Bush.

Para evitar el fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) prevista para finales de año en Hong Kong, Estados Unidos (EE.UU.) ha ofrecido eliminar, en cinco años, sus subsidios a la exportación y reducir en un 60 por 100 las ayudas internas a sus agricultores, y la Unión Europea (UE) ha propuesto reducir un 70 por 100 las ayudas agrícolas internas que distorsionan el comercio. Las ayudas internas se dividen en tres grupos: la caja verde, que incluye las ayudas que no distorsionan el comercio mundial de productos agrarios (ayudas a la investigación agraria), la caja ámbar, que incluye las ayudas ligadas directamente a la producción, que provocan distorsiones en el comercio internacional, y la garantía de precios agrarios que son más altos que los precios del mercado internacional, y la caja azul, que comprende las ayudas que están ligadas al control de la producción (pago único por explotación desvinculados de la obligación de producir).

Sin embargo, los países en vías de desarrollo consideran que tales propuestas son insuficientes, ya que Estados Unidos sólo reduciría sus ayudas en un 2 por 100, y la UE sólo haría recortes cosméticos en su volumen total de ayudas, pues tras la reforma de la PAC de 2003 ha modificado su naturaleza legal.

En mi artículo «Continúa la pobreza en el mundo» publicado en *La Razón* el 23 de diciembre del pasado año, decía textualmente: «una vía para salir del subdesarrollo es la adaptación de programas a gran escala para promover la agri-

cultura y el desarrollo rural, pero ello requiere que Europa y Estados Unidos modifiquen sus actuales políticas agrarias, enormemente proteccionistas. La apertura de sus fronteras a los productos agrarios procedentes de países en vías de desarrollo o subdesarrollados y la eliminación de subvenciones a las exportaciones agrarias de Europa y Estados Unidos sería una fórmula muy eficaz para hacer viable la senda del desarrollo a los países pobres. La colaboración de los agentes de la economía social en la promoción de la agricultura y el desarrollo local, la consideramos como el instrumento más eficiente». El coste para los países pobres es de 300.000 millones de dólares al año, las ayudas no sobrepasan actualmente los 60.000. Más de cuatro veces gastaron el pasado año los países ricos en subvencionar su agricultura que en ayudas al desarrollo de los países pobres y en vías de desarrollo.

Si la Unión Europea quiere alcanzar el objeto estratégico fijado en la Cumbre de Lisboa de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», es necesario, como acordó el Consejo Europeo, mejorar las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, y la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la culminación del mercado interior. En las Previsiones Financieras 2007-2013, la tasa de crecimiento del programa comprensivo de las políticas sobre competitividad para el crecimiento, ha sido del 138 por 100 para 2007 sobre 2006, si bien para los años posteriores las tasas están en el entorno del 15 por 100. Sin embargo, los importes asignados con tal finalidad son muy bajos en 2007, de 12.105 millones de euros, el 9 por 100 del total de las dotaciones para gastos.

En la economía moderna la posibilidad de transformar información en conocimiento éste en innovación y ésta en crecimiento son los factores condicionantes del desarrollo de un país. Transformar conocimiento en innovación no es fácil, pues está sujeto a unos condicionantes previos, por lo que son éstos los que en primer lugar hay que analizar.

La educación es el principal factor que hará posible esta transformación, siempre y cuando su proceso productivo, funcione con eficiencia. El Informe COTEC 2005 ha centrado este año la atención en la educación, analizando el esfuerzo que los países de economía más avanzada están realizando en la formación de capital humano. El principio de eficiencia debe ser básico en toda actuación pública, pero más aun en el campo de la educación por la influencia de la misma en el desarrollo futuro de los países y por los recursos públicos asignados a la misma.

Se ha considerado la gran importancia que las infraestructuras tienen en el desarrollo de los países; Aschauer (1989) encontró una fuerte correlación entre capital público y productividad, partiendo de una función de producción Cobb-Douglas, obteniendo elasticidades del producto respecto de las infraestructuras de 0,39 para Estados Unidos de América. Tal conclusión ha intensificado el interés de la política regional por las infraestructuras y ha favorecido que el FEDER haya destinado cuantiosas sumas a tal objetivo, y los informes periódicos de la Comisión han señalado la enorme influencia que tienen las infraestructuras sobre las posibilidades de desarrollo. Desde 2001, la OCDE ha procedido a revisar la metodología empleada para el cálculo de la elasticidad del producto respecto de las infraestructuras. En sus nuevos manuales, busca distinguir entre dos conceptos de capital: el capital riqueza y el capital productivo. Las nuevas estimaciones toman en consideración quince tipos de activos, de los cuales cuatro pertenecen al grupo de infraestructuras (carreteras, autopistas de peaje, infraestructuras hidráulicas e infraestructuras ferroviarias), y tres al sector de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC), *software*, *hardware* y telecomunicaciones. Aplicando este nuevo método, la elasticidad de las infraestructuras es inferior a la obtenida por los estudios basados en el enfoque de producción, encontrándose en el entorno de 0,02, en tanto que la elasticidad de los activos englobados en las TIC es casi el doble (0,038) del de las infraestructuras. Los nuevos caminos para el crecimiento de la productividad van por las TIC más que por las infraestructuras, sin que ello quiera decir que estas últimas deban ser abandonadas, sino que en la ponderación Infraestructuras-TIC, a estas últimas hay que darles un peso mayor del que actualmente reciben.

Los modelos teóricos ponen de manifiesto que el fenómeno acumulativo de concentración espacial se da cuando los costes de transacción (ligados especialmente a los costes de transporte) son reducidos. Debido a la existencia de procesos acumulativos, puede suceder que una política de infraestructuras públicas no tenga efecto positivo alguno sobre la convergencia regional si los equilibrios espaciales se han consolidado ya. De aquí que los expertos de la «nueva economía geográfica» discrepen de la forma de implementarse las políticas comunitarias de cohesión e insistan en disminuir más bien los costes de transacción de los intercambios de ideas, es decir, en favorecer la convergencia tecnológica entre regímenes (a través de programas públicos de telecomunicaciones, internet, formación de capital humano).

La educación universitaria, especialmente la tecnológica, es uno de los lados del triángulo del conocimiento del que tanto se habla en Europa, siendo absolutamente necesaria para desenvolverse en la economía globalizada. Se ha

dicho que la baja calidad de nuestra educación universitaria y de los abandonos de los estudios se encuentra en el bajo porcentaje del PIB que España asigna a la educación superior. Sin dejar de ser cierta tal afirmación, ya que el año 2000 nuestro porcentaje fue del 1,20 por 100, ligeramente inferior a la media europea y netamente inferior a la media de la OCDE (1,75 por 100), creemos que el principal factor se encuentra en la mala organización del sistema público, donde no existe un mercado competitivo regulado de la educación, no sólo entre centros públicos sino entre centros públicos y privados, con libertad absoluta de elección de centro y donde el dinero público siga al estudiante. La calidad se convertiría así en el instrumento de cada Universidad para conseguir estudiantes, sino hay estudiantes no hay subvención pública; la subvención igual para todos, centros públicos y privados, sería función del número de estudiantes.

El conocimiento se genera a través de los programas de investigación y desarrollo, y España gasta sólo un 1 por 100 del PIB con tal finalidad, la mitad de la media de la Unión Europea y un tercio de Estados Unidos. Pero no sólo gastamos poco, sino que además lo hacemos con poca eficiencia, pues distribuimos los recursos disponibles en muchos proyectos de pequeña dimensión, lo que conduce a tener poca experiencia en gestionar grandes proyectos de I+D, en los que participan las empresas privadas. La Fundación Cotec ha defendido la fórmula de los grandes proyectos, orientados a las necesidades tecnológicas de los distintos sectores, que servirían de orientación a la investigación pública y privada.

En 2004 se ha publicado el «Cuadro europeo de indicadores de la inversión empresarial en I+D» cuyos resultados paso a exponer resumidamente: *a)* 500 empresas de la UE invirtieron en I+D 100.000 millones de euros, y 500 empresas no pertenecientes a la UE invirtieron el doble; *b)* las empresas con sede en Alemania, Francia y Reino Unido concentraron el 74 por 100 de la inversión en I+D del total de las 500 empresas europeas; las nueve empresas españolas incluidas en el citado Cuadro representan escasamente el 0,5 por 100 del total de la inversión en I+D de las empresas europeas.

Hacer política de innovación no debe limitarse a hacer política científica y tecnológica; la propia Comisión Europea ha incluido en las propuestas de Perspectivas Financieras para el período 2007-2013 un Programa Marco de Competitividad e Innovación. La innovación en la empresa comprende dos campos: uno, al introducir en el mercado bienes y servicios nuevos (innovaciones de producto), otro, cuando se utiliza en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios procesos tecnológicamente nuevos o mejoras tecnológicas importantes de los mismos (innovaciones de proceso). La distribución en las empresas españolas

presenta una gran distorsión en relación con las empresas europeas; España muestra una proporción mayor que la media europea en innovaciones de proceso y menor en la innovación de producto; la diferencia es especialmente importante si la comparación se limita a las empresas que innovan. En la Unión Europea un 17 por 100 de las empresas innovadoras industriales lo hacen especialmente por introducción de un nuevo proceso de producción, en España este porcentaje llega a ser de un 33 por 100, en cambio en los procesos de producto en las empresas europeas la proporción es del 56 por 100, en tanto que en España es sólo del 49 por 100.

En cuanto a la necesidad de un reajuste en la financiación del Presupuesto de la Unión Europea, dos cuestiones principales se presentan: la cuantía del Presupuesto comunitario que condicionará el monto de recursos a obtener y las fuentes de financiación del mismo.

Sobre la primera cuestión, ya hemos señalado la escasa cuantía del Presupuesto de la Unión Europea, que le impide realizar el conjunto de funciones que una Administración Central debe cumplir.

Respecto a las fuentes que deben financiarlo, comparto la idea de que los ciudadanos deberían darse cuenta del coste que supone mantener la actual organización de la Unión Europea, y dar los servicios que les presta. Para ello sería necesario establecer dos impuestos independientes de los que tienen los Estados, basado uno en los beneficios de las sociedades, lo que haría necesario normalizar la base impositiva del beneficio de las sociedades, y otro sobre el consumo final de los ciudadanos. Creo, sin embargo, que con la actual organización política de la Unión Europea, la Europa de las Naciones, que es de corte confederal, los Estados miembros no aprobarán este sistema de financiación. Sólo el avance hacia una Europa federal haría posible alcanzar este objetivo. Mientras tanto los dos pilares sobre los que debe asentarse la financiación del Presupuesto Comunitario: una participación en el IVA normalizado en todos los Estados miembros y una aportación de cada país en función de su RNB, con el mismo porcentaje de aportación para todos los países.

