

# Análisis general del presupuesto de la Unión Europea y su impacto sobre los estados miembros

Esperanza Samblás Quintana<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La Unión Europea es una institución singular por su doble carácter supranacional e intergubernamental, integrada desde el año 2007 por 27 Estados, que persigue, de acuerdo con lo previsto en su Tratado constitutivo<sup>2</sup>, el logro de una serie de objetivos dentro y fuera de sus fronteras, para lo cual lleva a cabo actuaciones cuya realización implica toda una serie de intervenciones financieras con reflejo en su presupuesto.

De acuerdo con lo anterior, el Presupuesto General de la Unión Europea recoge la práctica totalidad de las actuaciones que van a ser realizadas en cada ejercicio, así como los recursos necesarios para financiarlas. Las únicas excepciones a este principio de unidad presupuestaria están en la actividad desarrollada por determinados organismos, principalmente agencias, creadas en el ámbito de la Unión y con personalidad jurídica propia, y por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a través del cual se canaliza parte de la ayuda al desarrollo que concede la Unión Europea.

Una primera visión global del Presupuesto de la Unión nos permite apreciar de forma inmediata la singularidad de esta organización, distinta del resto de organismos internacionales y complementaria a sus propios Estados miembros. En este sentido, el Presupuesto de la Unión Europea presenta una serie de características que lo distinguen de los presupuestos de los países que la conforman.

<sup>1</sup> Interventora y Auditora del Estado. Subdirectora General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea.

<sup>2</sup> Tratado de la Unión Europea modificado por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007.

Por su tamaño, el presupuesto europeo tiene, en términos relativos, una dimensión reducida que condiciona sus actuaciones y su correspondiente impacto en la economía. Frente a unos presupuestos nacionales que suponen entre un 40 y un 60 por ciento de la RNB del Estado respectivo, el Presupuesto de la Unión Europea nunca ha superado el 1,20 por ciento de la RNB, a pesar de que la normativa comunitaria fija su techo en el 1,23 por ciento de la RNB de la Unión<sup>3</sup>.

El presupuesto europeo también se caracteriza por su estructura de gastos en la que destaca: el volumen de los recursos destinados a desarrollar las denominadas políticas tradicionales (Política Agraria Común y Acciones Especiales) que consumen en 2011 algo más del 77 por ciento del gasto comunitario en créditos de compromiso; la importancia creciente de las políticas enmarcadas en la Estrategia de Lisboa, dirigidas a promover el crecimiento y el empleo, que acaparan cerca del diez por ciento del gasto total de la Unión; y la reducida participación de los gastos administrativos, que representan poco más del cinco por ciento, con tendencia a reducir aún más su participación por la aplicación de medidas de racionalización del gasto.

<sup>3</sup> La actual Decisión del Consejo de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, modificada en 2010 como consecuencia de la introducción de los Servicios de Intermediación Financiera SIFMI en el cálculo de la RNB comunitaria a efectos de estimación de los recursos propios, fija el techo para la cantidad total de recursos propios asignados a la Unión para la financiación de sus actuaciones en el 1,23 por ciento de la RNB comunitaria, reduciendo así el límite previo del 1,24 por ciento fijado en la Decisión de 2000 y el 1,27 por ciento que existía con anterioridad.

También es importante señalar que el presupuesto de la UE se presenta con dos columnas en las que se recogen claramente diferenciados los créditos de compromiso y los créditos de pago para cada ejercicio; los primeros indican el máximo de compromisos que pueden asumirse en un ejercicio y, los segundos, hacen referencia al importe de los pagos a realizar tanto correspondientes a compromisos contraídos en el ejercicio como procedentes de ejercicios anteriores.

El cuarto aspecto que caracteriza el presupuesto europeo reside en su sistema de financiación, integrado, principalmente, por "recursos propios", denominados así porque son ingresos asignados a la Unión Europea por los Estados miembros, que otorgan a ésta la capacidad de administrarlos de manera autónoma. En consecuencia el sistema de recursos propios lleva implícita la cesión, a favor de la Unión, de la soberanía que, en principio, tenían sobre ellos los Estados miembros.

Otro principio característico y diferenciador del presupuesto comunitario es el del equilibrio de ingresos y gastos, previsto en el artículo 310 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que implica que el presupuesto deberá contar con ingresos suficientes para financiar todos sus gastos, ya que la Unión no está autorizada a recurrir al endeudamiento para financiarlo, a diferencia de lo que sucede en los Estados miembros.

Por último, para entender el presupuesto europeo es necesario destacar que el mismo se inscribe, desde el año 1988, dentro de un Marco Financiero Plurianual. Este marco fija, para un periodo mínimo de cinco años, el límite anual máximo para los créditos de compromiso de cada una de las categorías en las que se clasifica el gasto comunitario, así como el límite para el total de créditos de pago en cada ejercicio presupuestario, sirviendo de este modo de instrumento para definir las prioridades políticas de la Unión.

## 2. La estructura de financiación del Presupuesto de la Unión Europea

A diferencia de otras organizaciones internacionales que se financian mediante contribuciones financieras que realizan los Estados participantes, como ya hemos señalado, la UE cuenta con recursos propios para financiar sus actuaciones.

De acuerdo con lo previsto en los tratados<sup>4</sup>, el Presupuesto General de la UE, sin perjuicio del concurso de

<sup>4</sup> Artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

otros ingresos<sup>5</sup>, se financiará íntegramente con cargo a los recursos propios. Éstos son ingresos de naturaleza fiscal asignados a la UE de forma definitiva para que financie su presupuesto, y que le corresponden por derecho, sin necesidad de ninguna decisión posterior por parte de las autoridades nacionales.

Sin embargo, la Unión no siempre se financió con recursos propios. En sus orígenes, las Comunidades Europeas empezaron financiándose a través de las contribuciones que realizaban los Estados miembros y no es hasta 1970<sup>6</sup> cuando se establece el sistema de recursos propios, integrado entonces por los recursos propios tradicionales (derechos de aduanas y exacciones agrícolas) y un recurso basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

De forma paralela a la propia evolución de la Unión en otras áreas, el sistema de recursos propios, creado en 1970, ha sido objeto de numerosas reformas y actualizaciones a través de sucesivas decisiones sobre el sistema de recursos propios en 1985, 1988 (decisión en la que se introdujo un nuevo recurso basado en el PNB), 1994, 2000 (en la que se extendió la aplicación del SEC 95 al ámbito del presupuesto de la Unión y que supuso sustituir el concepto de PNB por el de RNB) y la última, la Decisión del Consejo de 7 de junio de 2007.

Las primeras reformas se realizaron con la doble finalidad de dotar a la Unión de mayores recursos e intentar corregir la regresividad del sistema de financiación, ya que el principal componente de los ingresos provenía del recurso IVA, que al estar basado en un impuesto sobre el consumo, penalizaba a los Estados miembros menos prósperos. Por su parte, las modificaciones de 2000 y 2007 reorientaron su objetivo hacia la corrección de los desequilibrios presupuestarios.

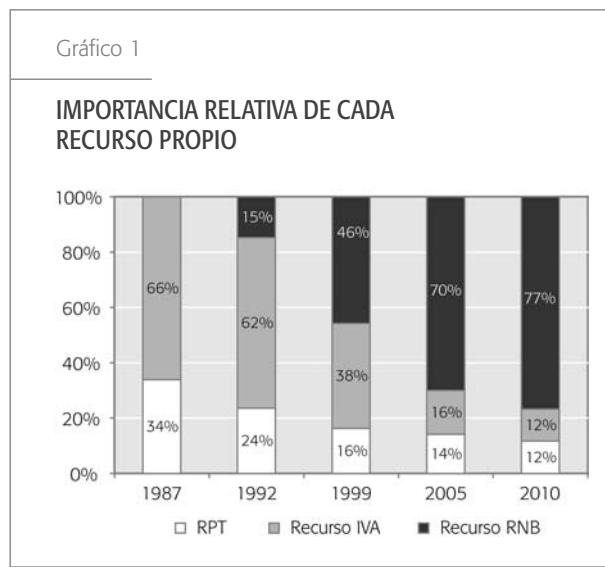
Como resultado de estas medidas, en la actualidad, el recurso basado en la RNB es el que aporta la mayor parte de los ingresos de la Unión.

En el gráfico 1, que se muestra a continuación, se recoge la evolución del peso relativo de cada recurso propio en la financiación del presupuesto europeo.

Si entramos en el análisis de la actual estructura del sistema de recursos propios, tal y como viene establecida

<sup>5</sup> El importe total de estos otros ingresos apenas si alcanza el 1 por ciento del total del presupuesto. En este concepto genérico se integran los importes recaudados por intereses de demora, multas, excedentes de ejercicios anteriores y saldos, entre otros.

<sup>6</sup> Decisión 70/243 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas.



por la Decisión de 2007<sup>7</sup>, existen dos principios generales que la caracterizan:

- Se establece un techo máximo para el total de recursos propios que pueden solicitarse a los Estados miembros, dentro de cada ejercicio presupuestario, situado en el 1,23 por ciento de la RNB de la Unión<sup>8</sup>.
- Se fija como principio guía la equidad, lo que supone que las disposiciones que se establezcan sobre el sistema de recursos propios deben garantizar que ningún Estado miembro sufra una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa. En consecuencia, se incluyen disposiciones específicas para Estados miembros concretos.

Con base en estas premisas el actual sistema de recursos propios está integrado por:

#### a) Recursos Propios Tradicionales (RPT)

Los Recursos Propios Tradicionales constituyen verdaderos impuestos comunitarios y son consecuencia de la aplicación de las políticas comunes. Las normas relativas a la gestión de los mismos corresponden a la Unión Europea, y los Estados miembros se limitan a gestionarlos y poner a disposición de la Unión la recaudación obtenida, reteniendo, a título de compensación por la gestión reali-

<sup>7</sup> La Decisión del Consejo de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, entró en vigor en marzo de 2009, surtiendo efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2007.

<sup>8</sup> Adicionalmente se fija un techo máximo equivalente al 1,33 por ciento de la RNB, para el total de créditos de compromiso que pueden figurar en el presupuesto anual.

zada, un 25 por ciento de los ingresos totales<sup>9</sup>. Los recursos propios tradicionales están formados por:

— Derechos de aduana, exacciones, primas y otros derechos que se hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios comerciales con terceros países. Son una consecuencia directa del establecimiento de la Unión Aduanera.

— Cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar.

#### b) Recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):

El recurso IVA se calcula por la aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados miembros a las bases del IVA armonizadas, determinadas con arreglo a la normativa comunitaria en la materia.

La base imponible del IVA de cada Estado miembro que debe tenerse en cuenta está limitada, desde 1999, al 50 por ciento de su respectiva RNB. Por lo que se refiere al tipo uniforme, la Decisión de 2007 lo fija en el 0,30 por ciento, si bien, prevé tipos IVA reducidos durante el periodo 2007-2013 para Austria (0,225 por ciento), Alemania (0,15 por ciento), y Suecia y Holanda (0,10 por ciento).

#### c) Recurso propio basado en la RNB:

El presupuesto comunitario no puede presentar déficit en el momento de su aprobación y es el recurso RNB el elemento que ejerce la función equilibradora. Su montante global se determina por la diferencia entre el total del gasto comunitario y el resto de los ingresos; y el reparto entre países se realiza proporcionalmente a la RNB<sup>10</sup> de éstos.

La Decisión de 2007 prevé que, durante el periodo 2007-2013, Holanda y Suecia disfruten de sendas reducciones brutas anuales en sus contribuciones por este recurso, por importe de 605 millones de euros a precios de 2004 y 150 millones de euros a precios de 2004, respectivamente. Estas cantidades serán financiadas por todos los Estados miembros (incluidos Holanda y Suecia) de forma similar a un segundo tramo de su aportación por recurso RNB.

<sup>9</sup> Hasta la Decisión sobre recursos propios de 2000, el porcentaje que retenían los Estados miembros era del 10 por 100.

<sup>10</sup> El cálculo de la RNB se realiza de acuerdo con la metodología del Sistema Europeo de Cuentas, SEC 95.

**d) La Compensación británica:**

El mecanismo de la Compensación británica, corrección del Reino Unido o cheque británico, se creó en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 con el objetivo de corregir el desequilibrio presupuestario que en ese momento presentaba el Reino Unido. Aunque no es estrictamente un recurso propio y no afecta al total de ingre-

sos destinados a financiar el presupuesto de la UE, sí afecta a las aportaciones que realizan los Estados miembros.

Esta compensación se concede al Reino Unido mediante una reducción de sus aportaciones por recurso RNB, de forma que lo que deja de ingresar deben abonarlo el resto de Estados miembros, así a las cargas financieras asu-

Cuadro 1

**LA FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE 2011**

Millones de euros

Estados miembros	Total RRPP	% RRPP	1% RNB EEMM (1)	% total RRPP/RNB EEMM
Bélgica	4.861,94	3,89%	3.616,89	1,34%
Bulgaria	384,55	0,31%	348,10	1,10%
República Checa	1.514,84	1,21%	1.398,58	1,08%
Dinamarca	2.569,46	2,05%	2.447,43	1,05%
Alemania	24.620,01	19,68%	25.498,14	0,97%
Estonia	147,15	0,12%	137,61	1,07%
Irlanda	1.442,16	1,15%	1.329,57	1,08%
Grecia	2.339,49	1,87%	2.326,19	1,01%
<b>España</b>	<b>10.687,00</b>	<b>8,54%</b>	<b>10.530,91</b>	<b>1,01%</b>
Francia	20.463,99	16,36%	20.468,60	1,00%
Italia	16.317,60	13,04%	15.802,54	1,03%
Chipre	198,51	0,16%	173,89	1,14%
Letonia	178,32	0,14%	171,07	1,04%
Lituania	307,69	0,25%	272,43	1,13%
Luxemburgo	289,93	0,23%	292,05	0,99%
Hungría	1.037,11	0,83%	989,42	1,05%
Malta	64,96	0,05%	57,71	1,13%
Holanda	6.310,12	5,04%	6.033,98	1,05%
Austria	2.676,65	2,14%	2.882,68	0,93%
Polonia	3.893,82	3,11%	3.683,27	1,06%
Portugal	1.684,28	1,35%	1.633,38	1,03%
Rumanía	1.313,59	1,05%	1.280,22	1,03%
Eslovenia	417,31	0,33%	356,08	1,17%
Eslovaquia	725,50	0,58%	688,11	1,05%
Finlandia	1.845,99	1,48%	1.830,94	1,01%
Suecia	3.132,67	2,50%	3.505,59	0,89%
Reino Unido	15.681,13	12,53%	17.661,07	0,89%
<b>TOTAL</b>	<b>125.105,77</b>	<b>100,00%</b>	<b>125.416,43</b>	<b>1,00%</b>

Fuente: Presupuesto General de la UE para 2011.

(1) Los importes de RNB para cada EEMM son los aprobados en el Comité Consultivo de Recursos Propios celebrado en mayo de 2010 a efectos de la elaboración del PUE 2011.

midas por los demás Estados miembros se añaden sus pagos por este concepto.

La vigente Decisión de recursos propios de 2007, aunque mantiene la corrección a favor del Reino Unido, introduce modificaciones en su cálculo con el fin de que el Reino Unido, tras un periodo de introducción progresiva, participe en la financiación de los costes (salvo los gastos agrícolas y de desarrollo rural) derivados de la ampliación de la UE.

Una vez determinado el importe total de la Compensación británica el reparto de la carga se calcula, en primer lugar, en función de la RNB de cada Estado miembro, excluyendo al Reino Unido y sin tener en cuenta las reducciones brutas de las contribuciones basadas en la RNB de Holanda y Suecia, y a continuación, se ajusta de manera que las cuotas de financiación de Alemania, Austria, Holanda y Suecia se limiten a un cuarto de la cuota normal respectiva resultante de este cálculo.

El cuadro 1 resume la participación relativa de cada Estado miembro en la financiación del presupuesto de la

Unión Europea en el ejercicio 2011 y el porcentaje que dicha aportación supone respecto de la RNB de cada Estado miembro.

### 3. El gasto de la Unión Europea

Como ya hemos señalado, desde 1988, el presupuesto anual de la UE se establece respetando un marco financiero a medio plazo, denominado "perspectivas financieras" o "Marco Financiero Plurianual", que fija los techos de gasto anuales para cada política de la Unión Europea. El primer marco financiero plurianual cubría el periodo 1988-1993 y, a partir de entonces, el procedimiento presupuestario anual ha demostrado una gran agilidad, al adaptarse a un marco plurianual previamente consensuado.

En la actualidad está vigente el Marco Financiero Plurianual 2007-2013, cuyas cifras se recogen en el cuadro 2. Estas cifras suponen prever que el importe total máximo de créditos de compromiso con que se dotará la Unión en

Cuadro 2

#### MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2007-2013 (AJUSTADO A 2011)

Millones de euros - precios corrientes

Créditos de compromiso	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible	53.979	57.653	61.696	63.555	63.974	66.964	69.957	437.778
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	45.061	47.267	48.427	49.388	50.987	52.761	54.524	348.415
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
Del cual: gastos de mercado y pagos directos	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
3a Libertad, seguridad y justicia	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
3b Ciudadanía	636	615	651	668	683	699	715	4.667
4. La Unión Europea como socio mundial	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. Administración (1)	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6. Compensaciones	445	207	210					862
<b>TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	<b>124.457</b>	<b>132.797</b>	<b>134.722</b>	<b>140.978</b>	<b>142.965</b>	<b>147.546</b>	<b>152.312</b>	<b>975.777</b>
<b>TOTAL CRÉDITOS DE PAGO</b>	<b>122.190</b>	<b>129.681</b>	<b>120.445</b>	<b>134.289</b>	<b>134.280</b>	<b>141.360</b>	<b>143.331</b>	<b>925.576</b>

(1) Los gastos de pensiones incluidos en el techo de esta rúbrica se han calculado sin contar las contribuciones del personal al régimen correspondiente, con un tope de 500 millones de euros a precios de 2004 para el periodo 2007-2013

Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el ajuste técnico del MFP para 2011 en línea con la evolución de la RNB, adoptado por la Comisión el 16 de abril de 2010.

este periodo se situará en el 1,05 por ciento de la RNB comunitaria de estos años y los créditos de pago apenas alcanzarán el 1 por ciento.

Cada una de las rúbricas previstas en el marco atiende a distintas políticas de la Unión, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Rúbrica 1. Crecimiento sostenible. Se subdivide en dos componentes diferentes pero estrechamente ligados entre sí:
  - 1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo. Comprende el gasto dirigido a garantizar la competitividad y la innovación en el mercado único, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, impulsar el transporte, la energía y las redes europeas sostenibles, mejorar la calidad de la educación y la formación, unido al desarrollo de un programa de política social que ayude a la sociedad europea a anticipar y gestionar los cambios.
  - 1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo. Diseñado para impulsar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, complementar la estrategia europea de desarrollo sostenible fuera de las regiones menos prósperas y fomentar la cooperación interregional. Dentro de esta subrúbrica, se inscribe la dotación de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo regional –FEDER– y Fondo Social Europeo –FSE) y del Fondo de Cohesión.

Para el Marco 2007-2013 se realizó una preasignación de los créditos de compromiso de esta subrúbrica entre los distintos Estados miembros, publicada por la Comisión, que permite tener una idea bastante exacta de quienes serán los más beneficiados en este periodo. En concreto, se sitúa a Polonia como la principal beneficiaria con más del 19 por ciento, seguida de España (con más del 10 por ciento), Italia y República Checa.

- Rúbrica 2. Conservación y gestión de los recursos naturales. Incluye las políticas agraria y pesquera común, y las de desarrollo rural, además de medidas relacionadas con el medio ambiente.

En el Marco 2007-2013 desaparece el antiguo Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

en sus dos secciones Garantía y Orientación, que viene a ser sustituido por los nuevos Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que gestiona los gastos de la PAC y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Este último fondo tiene un sistema de gestión similar al de los fondos estructurales y, de acuerdo con la información facilitada por la Comisión sobre la preasignación de los créditos de compromiso previstos en el marco entre los Estados miembros, podemos situar de nuevo a Polonia como principal beneficiaria, seguida de Alemania, Italia, Rumanía, España y Francia.

Además, en este periodo surge el nuevo Fondo Europeo de Pesca en sustitución del anterior Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que atiende a actuaciones similares a las de los fondos estructurales pero circunscritas al ámbito pesquero. En este fondo, de acuerdo con la preasignación de fondos pactada en el marco, España se convierte en el principal beneficiario, con más de un 26 por ciento del total, seguida de Polonia (con cerca del 17 por ciento).

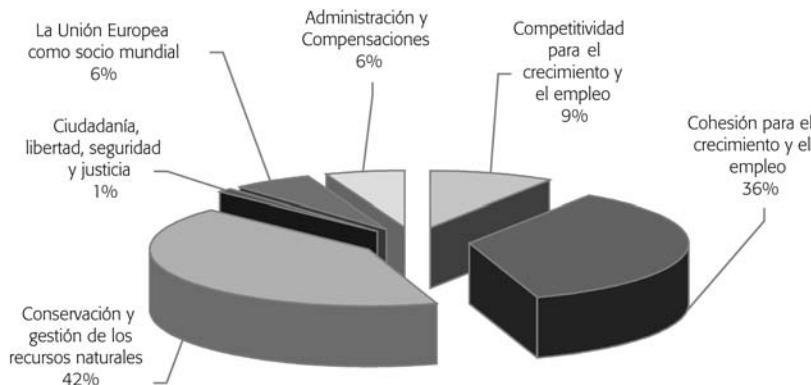
- Rúbrica 3. Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia. Refleja la importancia creciente de determinadas áreas en las que la Unión está adquiriendo nuevas competencias: justicia, protección de fronteras, políticas de inmigración y asilo, salud pública y protección de los consumidores, cultura, juventud e información y diálogo con los ciudadanos.
- Rúbrica 4. La Unión Europea como socio mundial. Cubre todas las acciones exteriores, incluyendo los instrumentos de pre-adhesión y las actuales reservas para ayudas de emergencia y garantía de préstamos.
- Rúbrica 5. Administración. Comprende el gasto administrativo de todas las instituciones, las pensiones y los colegios europeos.
- Rúbrica 6. Compensaciones. Incluye cantidades destinadas a compensar efectos relacionados con la última ampliación de la UE.

El gráfico 2 refleja la importancia relativa de cada categoría de gasto en el periodo 2007-2013:

El presupuesto anual de la UE debe respetar los techos de gasto previstos en el marco y es importante destacar que los límites se fijan para cada rúbrica, lo que implica que en principio no es posible compensar reducciones de créditos en unas políticas para la dotación de otras.

Gráfico 2

## DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PUE



#### 4. La distribución territorial del gasto comunitario

Una vez que en el apartado anterior hemos visto, aunque sea de forma muy sintetizada, a qué se destina el dinero de la Unión Europea, corresponde a continuación tratar de determinar quién recibe estos fondos.

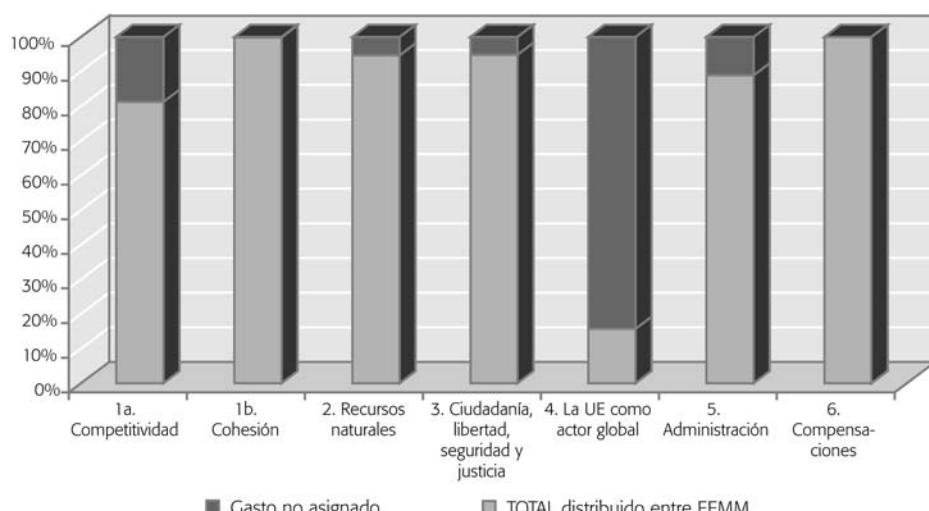
El sistema de financiación del presupuesto europeo permite conocer de forma exacta la participación de cada Estado miembro en su financiación. Pero la cuestión se complica parcialmente cuando tratamos de territorializar el gasto comunitario.

La distribución geográfica del gasto comunitario destinado a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) resulta sencilla por su propia configuración; lo mismo ocurre con la mayor parte del gasto dirigido a cohesión.

Sin embargo, existen otra serie de políticas que, por su propia naturaleza, o bien suponen actuaciones en diversos Estados miembros, o bien tienen efectos fuera de las fronteras de la Unión (como por ejemplo las actuaciones de cooperación), o bien son realizadas directamente por los órganos de la Unión, dificultando notablemente la asignación del gasto realizado entre los Estados miembros. Estas actuaciones suponen algo más del 10 por ciento del gasto total anual de la Unión, aunque la inci-

Gráfico 3

## IMPORTANCIA RELATIVA DEL GASTO NO ASIGNADO EN CADA POLÍTICA UE



dencia del gasto no asignado difiere según la rúbrica analizada.

El gráfico 3 recoge una estimación de la parte porcentual que dentro de cada rúbrica se distribuye entre los Estados miembros.

Anualmente, tanto la Comisión como el Tribunal de Cuentas Europeo presentan sendos informes sobre la distribución del gasto total realizado por la Unión Europea entre todos los

Estados miembros. Los últimos datos publicados hacen referencia al ejercicio 2009. No obstante si recogemos la media del reparto realizado en los últimos tres años, podemos tener una idea aproximada de hacia dónde va el dinero europeo.

Antes de continuar es importante incidir en que las estimaciones que se presentan en este apartado se realizan sobre flujos de caja recibidos en estos ejercicios, con independencia de que se refieran a este o al anterior periodo de programación.

Cuadro 3

### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO ASIGNADO UE 27 EN EL PERIODO 2007-2009

Millones de euros - precios corrientes

Estados miembros	1a. Competitividad crec. y empleo	1b. Cohesión crecimiento y empleo	2. Conserv. y gest. Recursos naturales	3. Ciudadanía, lib., seg. y justicia	4. La ue como actor global	5. Administración	6. Compensaciones	Total
Bélgica	10,64%	1,05%	1,28%	8,27%	0,00%	59,90%	0,00%	5,56%
Bulgaria	0,45%	0,60%	0,50%	0,57%	19,78%	0,18%	29,98%	0,81%
República Checa	0,79%	4,30%	1,43%	1,12%	0,82%	0,25%	0,00%	2,27%
Dinamarca	1,82%	0,27%	2,21%	0,79%	0,00%	0,74%	0,00%	1,38%
Alemania	15,95%	10,07%	12,90%	9,83%	0,00%	2,69%	0,00%	11,30%
Estonia	0,24%	0,91%	0,24%	0,67%	0,36%	0,12%	0,00%	0,47%
Irlanda	1,37%	0,56%	2,90%	0,65%	0,00%	0,66%	0,00%	1,79%
Grecia	2,57%	10,88%	6,36%	4,18%	0,00%	0,53%	0,00%	7,15%
<b>España</b>	<b>7,11%</b>	<b>13,03%</b>	<b>13,20%</b>	<b>4,23%</b>	<b>0,00%</b>	<b>1,15%</b>	<b>0,00%</b>	<b>11,66%</b>
Francia	13,81%	6,28%	19,24%	10,95%	0,00%	4,68%	0,00%	13,17%
Italia	9,99%	9,93%	10,61%	20,67%	0,00%	3,86%	0,00%	9,90%
Chipre	0,18%	0,15%	0,11%	0,78%	0,22%	0,10%	0,00%	0,14%
Letonia	0,20%	1,21%	0,37%	0,71%	0,69%	0,12%	0,00%	0,64%
Lituania	1,46%	2,14%	0,77%	1,72%	1,82%	0,16%	0,00%	1,27%
Luxemburgo	1,35%	0,09%	0,10%	0,79%	0,00%	18,38%	0,00%	1,32%
Hungría	0,87%	4,39%	1,86%	2,10%	2,33%	0,26%	0,00%	2,55%
Malta	0,09%	0,12%	0,02%	1,05%	0,05%	0,15%	0,00%	0,08%
Países Bajos	5,75%	1,10%	2,04%	3,58%	0,00%	1,28%	0,00%	1,93%
Austria	2,78%	0,69%	2,33%	2,25%	0,00%	0,43%	0,00%	1,66%
Polonia	1,71%	14,02%	5,51%	6,64%	11,22%	0,44%	0,00%	7,88%
Portugal	1,61%	7,02%	2,41%	1,81%	0,00%	0,39%	0,00%	3,75%
Rumanía	0,51%	1,87%	1,44%	1,37%	60,76%	0,28%	70,02%	2,31%
Eslovenia	0,44%	0,72%	0,33%	1,05%	0,61%	0,13%	0,00%	0,47%
Eslovaquia	0,56%	1,91%	0,80%	0,81%	1,35%	0,15%	0,00%	1,12%
Finlandia	2,39%	0,69%	1,65%	1,02%	0,00%	0,34%	0,00%	1,26%
Suecia	3,20%	0,63%	1,88%	4,31%	0,00%	0,37%	0,00%	1,46%
Reino Unido	12,16%	5,39%	7,50%	8,08%	0,00%	2,25%	0,00%	6,70%
<b>TOTAL distribuido entre EEMM</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Comisión Europea (Informes distribución Gasto entre EEMM ejercicios 2007, 2008 y 2009).

En este sentido, el cuadro 3 recoge la distribución porcentual de los retornos de cada política de gasto, como media en el periodo 2007-2009, entre Estados miembros, repartiendo únicamente la parte susceptible de asignación entre éstos, bien entendido que estamos hablando de flujos de caja efectivamente recibidos en estos ejercicios.

La razón de incluir únicamente el reparto de la parte distribuible entre Estados miembros reside en que, si bien a efectos del cálculo de los saldos cada Estado miembro contribuye a la financiación del total, si el objetivo es medir la posición relativa respecto del resto de miembros de la Unión, parece más adecuada la comparación excluyendo la parte no regionalizada.

## 5. La cuestión de los saldos presupuestarios

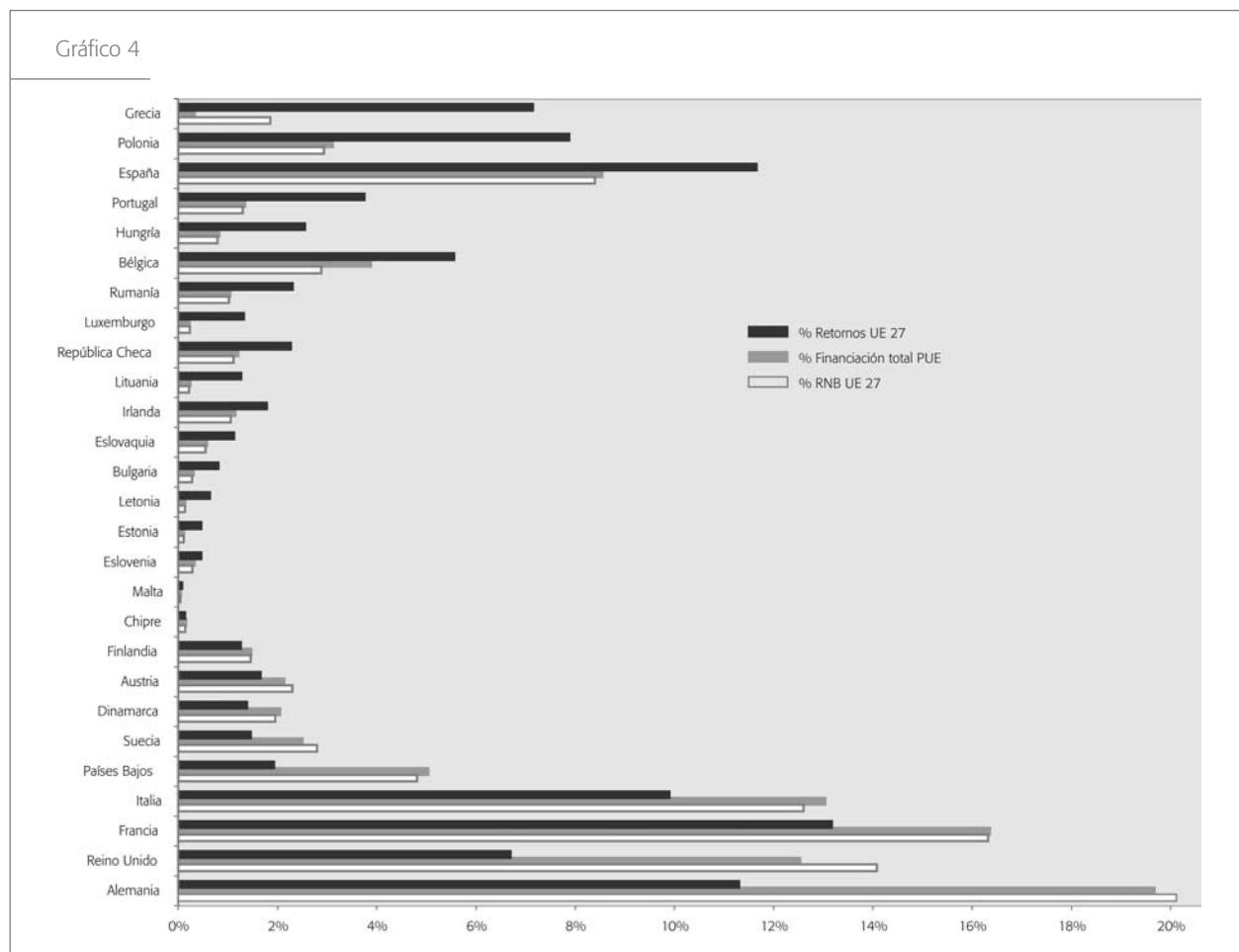
La cuestión que surge de forma inmediata una vez analizada la forma de financiación del presupuesto de la Unión Europea y su estructura de gastos, funcional y geográfica, es la relativa al beneficio que en términos estrictamente

presupuestarios obtienen los Estados miembros por el hecho de pertenecer a la Unión.

Obviamente, este cálculo no toma en consideración todos aquellos otros beneficios, distintos de los flujos financieros directos, que se derivan de la pertenencia a la UE, tanto para las empresas como para los ciudadanos de cada Estado miembro, e incluso sería necesario valorar en qué medida cada inversión realizada con fondos europeos en un Estado miembro concreto beneficia a todos sus vecinos europeos.

Por ello, la utilización del concepto de saldo presupuestario entre cada Estado miembro y la UE como baremo de las relaciones con la Unión es una cuestión polémica, si bien es inevitable que se encuentre en el transfondo de toda negociación a nivel europeo.

Si comparamos los porcentajes de retorno del 3 con los de participación de cada Estado miembro en la financiación del presupuesto de la Unión Europea, cuadro 1, podemos tener una idea bastante aproximada de quiénes son los más beneficiados en términos de flujos de caja por su pertenencia a la Unión Europea (aquellos cuyo porcen-



taje de retorno supera su porcentaje de participación en la financiación del presupuesto europeo).

En este sentido, el gráfico 4 pone en relación, para cada Estado miembro, los anteriores indicadores, junto con el porcentaje que representa su RNB respecto del total de la UE.

Los Estados miembros se han ordenado en este gráfico en función del porcentaje de saldo estimado, calculado como diferencia entre retornos obtenidos y participación en la financiación, de tal forma que el primer Estado que figura es Grecia con el mayor saldo positivo y el último, Alemania, que es el mayor contribuyente neto en la actualidad.

En el análisis de este gráfico, debemos realizar dos matizaciones, por un lado, el importe de los retornos de Bélgica y Luxemburgo, que las sitúa entre los receptores netos, es resultado del volumen de gasto administrativo imputado a estos países como consecuencia de la localización en ellos de la mayor parte de las sedes de las instituciones europeas, si descontásemos este gasto ambas se situarían entre los contribuyentes netos.

Y por otro lado, debe recordarse que el volumen de transferencias destinadas a cada Estado miembro viene condicionado por su capacidad de absorción. Para entender este aspecto, basta con tomar en consideración que la

mayor parte de los fondos europeos son cofinanciados en mayor o menor medida. Esto implica que para poder captar retornos, el Estado miembro en cuestión, tiene que ser capaz de realizar por sí mismo, con cargo a sus recursos internos, una inversión proporcional a la ayuda que se solicita.

Para finalizar esta exposición, vamos a intentar analizar el posible efecto redistributivo del presupuesto de la Unión Europea, con este fin en el gráfico 5 se ha puesto en relación la riqueza de cada Estado miembro (medida en términos de la RNB per cápita en paridades de poder adquisitivo) y el saldo positivo o negativo que se deduce de los cuadros presentados en este artículo, una vez descontada la distribución del gasto administrativo.

En resumen, del análisis del gráfico 5, cabe afirmar, en términos generales, la existencia de ese efecto redistributivo, por cuanto son los Estados más pobres los que reciben retornos netos positivos (medidos como la diferencia entre su aportación al presupuesto UE y las transferencias de la UE recibidas en el país, sin tener en cuenta la distribución del gasto administrativo). Este resultado es consecuencia directa de que, en la actualidad, la mayor parte del presupuesto de la Unión va destinado, además de a la PAC, a la política de cohesión, orientada hacia la reducción de las limitaciones estructurales y la consecución de la cohesión económica y social.

Gráfico 5

