

**EL PODER REDISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO
DE LA UNIÓN EUROPEA**
Análisis a través de los flujos fiscales regionales

MARTA ESPASA QUERALT

Tesis dirigida por la Dra. Núria Bosch Roca en el marco del programa de doctorado *Economía del sector público* presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Departament d'Economia Política, Hisenda Pública i Dret Financer i Tributari

UNIVERSITAT DE BARCELONA

A l'Aina

Agraïments

Arribat aquest moment de finalització de la Tesis Doctoral, vull agrair a totes aquelles persones que d'una manera u altra han contribuït a la realització de la mateixa. Les possibles deficiències són de la meva exclusiva responsabilitat.

En primer lloc, vull agrair de manera molt especial i sincera a la Dra. Núria Bosch la gran dedicació que ha destinat a la direcció d'aquesta Tesis, el seu suport sempre immediat i la seva disposició per resoldre qualsevol dels nombrosos dubtes que m'han anat sorgint al llarg de l'elaboració d'aquesta Tesis. De fet, em falten paraules per agrair les seves valuoses aportacions que fan que la major part dels mèrits d'aquest treball siguin fruit seu. A més a més, li he d'agrair l'oportunitat que en el seu dia em va donar de col·laborar amb els seus treballs d'investigació, la qual cosa m'ha permès a part d'estar en un continu procés d'aprenentatge, gaudir d'una profunda i sincera amistat.

També vull tenir unes paraules d'agraïment pel Dr. Antoni Castells per haver-me donat la possibilitat de treballar en alguns dels seus estudis. Col·laborar amb ell és sempre un estímul intel·lectual tant pel que suposa d'aprenentatge com d' actitud rigorosa envers la investigació.

Vull destacar, també, el meu agraïment a la Dra. Mercè Costa no només el fet que amb el seu recolzament em permetés disposar d'un temps molt valuós i imprescindible per avançar en aquest treball, sinó pel seu suport diari i per haver-me deixat ocupar àmpliament l'espai del despatx que compartim.

Els meus agraïments pel Dr. Alexandre Pedrós i pel Dr. Joaquim Solé Vilanova, els quals em van endinsar en temàtiques concretes de la hisenda pública durant els cursos de doctorat.

I com no, agrair molt sincerament als meus companys del Departament el seu suport i recolzament. En especial a la Cristina de Gispert, perquè a part de ser *companya de viatge*, m'ha ofert sempre el seu suport i ajut en els moments necessaris i perquè el poder compartir amb ella tot el que implica la realització d'una Tesis ha fet que el treball sigui menys feixuc. A l'Alex Esteller per totes les estones que ha perdut amb mi per discutir i analitzar algunes de les parts d'aquest treball. A l'Albert Solé, per facilitar-me els articles més recents sobre la temàtica en que versa aquesta Tesi o qualsevol altra matèria, a la Maite Vilalta pel seu suport i per fer-me més senzills tots els tràmits a seguir fins a la lectura de la Tesi, al Josep Maria Duran, a la Maria Cubel, a la Mercè Segura i al Toni Mora. Tots ells m'han facilitat les condicions de treball necessàries per poder dur a terme aquest projecte i a la vegada fan que el dia a dia en el Departament sigui agradable, amè i divertit.

També vull tenir una mostra d'agraïment pel Dr. Joan Colom que em va encoratjar a seguir endavant en l'estudi del pressupost comunitari.

En la vessant de la localització d'informació estadística, vull agrair al Sr. Salvador Maluquer de la Generalitat de Catalunya, al Dr. Laurent Davezies del Laboratoire d'Observation de l'Économie et des Institutions Locales (L'Oeil), a la Dra. Gisela Färber de la Universität de Spayer (Alemanya) i a la Comissió Europea per facilitar-me dades imprescindibles per poder elaborar el treball empíric d'aquesta Tesis.

Finalment, he d'agrair de manera molt especial als meus pares l'esforç que han fet des de sempre perquè jo pogués seguir el camí que he escollit i pel seu suport incondicional. També al Toni pel seu recolzament, sense el qual aquesta tasca hagués estat molt més dura. I a l'Aina, per tot el temps robat.

Barcelona, març del 2000

INDICE

PRESENTACIÓN.....	1
PARTE I: INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo 1: EL SECTOR PÚBLICO COMUNITARIO: DELIMITACIÓN Y EVOLUCIÓN DE SU SISTEMA DE INGRESOS Y GASTOS.....	7
1.1. La Unión Europea como sector público.....	9
1.2. El presupuesto de la Unión Europea.....	15
1.2.1. Sistema de financiación de la Unión Europea.....	17
1.2.1.1. Evolución del sistema de financiación comunitario. Etapas.....	17
1.2.1.1.1. Sistema de contribuciones financieras (1957-70).....	17
1.2.1.1.2. Sistema de recursos propios (1970-85).....	22
1.2.1.1.3. Los Acuerdos de Fontainebleau (1985-88).....	31
1.2.1.1.4. El Paquete Delors I (1989-92).....	33
1.2.1.1.5. El Paquete Delors II (1993-99).....	36
1.2.1.1.6. La Agenda 2000 (2000-2006).....	38
1.2.1.2. Evolución cuantitativa de los ingresos comunitarios.....	42
1.2.2. Los gastos comunitarios.....	47
1.2.2.1. Evolución de las políticas de gasto comunitarias. Etapas.....	47
1.2.2.1.1. Origen y desarrollo de la CEE (1958-69).....	48
1.2.2.1.2. El gasto comunitario en la década de los setenta.....	54
1.2.2.1.3. El gasto comunitario en la década de los ochenta.....	55
1.2.2.1.4. El gasto comunitario en el “Paquete Delors I” (1988-92).....	57
1.2.2.1.5. El gasto de la Unión Europea en el “Paquete Delors II” (1993-99).....	63
1.2.2.1.6. El gasto de la Unión Europea en la Agenda 2000 (2000-06).....	68
1.2.2.2. Evolución cuantitativa de los gastos comunitarios.....	74
Anexo al capítulo 1.....	77

PARTE II: REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	79
Capítulo 2: EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. APROXIMACIÓN TEÓRICA...	81
2.1. La asignación de la función redistributiva por niveles de gobierno según la teoría del federalismo fiscal.	84
2.1.1. El modelo tradicional.....	84
2.1.1.1. Redistribución personal.....	84
2.1.1.2. Redistribución territorial.....	88
2.1.2. Las nuevas aportaciones teóricas.....	92
2.1.2.1. Las aportaciones de Pauly.....	92
2.1.2.2. El modelo normativo formulado por Tresch.....	95
2.1.2.3. Aportaciones basadas en las restricciones a la movilidad.....	102
2.1.2.4. Revisión de los postulados ortodoxos realizada por los autores clásicos.....	103
2.2. La asignación de la función redistributiva de carácter territorial a la Unión Europea.....	105
2.2.1. Argumentos a favor de la asignación de la redistribución territorial de la renta a la Unión Europea	105
2.2.1.1. Argumentos basados en la teoría del federalismo fiscal.....	105
2.2.1.2. Otros argumentos.....	109
2.2.2. Formulación del modelo teórico.....	113
2.2.2.1. Consideraciones previas.....	113
2.2.2.2. Modelización	115
2.3. Los instrumentos de la política de redistribución territorial.....	126
2.3.1. Los instrumentos de regularización.....	127
2.3.2. Los instrumentos presupuestarios.....	128
2.3.2.1. Los instrumentos presupuestarios específicos de redistribución territorial de la renta.....	128

2.3.2.2. El presupuesto global.....	130
2.4. Redistribución territorial versus redistribución personal.....	132
2.4.1. Efectos de la redistribución personal sobre las disparidades territoriales de renta.....	134
2.4.2. Efectos de la redistribución territorial sobre las disparidades personales de renta.....	136
Capítulo 3: LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	143
3.1. Modelos interpretativos de las disparidades territoriales en el nivel de renta.....	147
3.1.1. Modelos neoclásicos.....	147
3.1.2. Modelos del desarrollo regional desigual.....	153
3.1.2.1. Modelos de causalidad acumulativa.....	153
3.1.2.2. Enfoque de desarrollo endógeno.....	154
3.1.2.3. Modelos del potencial de desarrollo regional.....	156
3.1.2.4. La teoría del crecimiento endógeno.....	159
3.1.3. Modelos radicales.....	161
3.1.4. Evidencia empírica.....	162
3.2. Factores específicos determinantes de las disparidades territoriales en la Unión Europea.....	167
3.2.1. Situación actual de los desequilibrios territoriales en el nivel de renta dentro de la Unión Europea.....	167
3.2.2. Factores de índole estructural.....	172
3.2.3. Disparidades territoriales e integración económica.....	173
3.2.3.1. Integración económica y crecimiento económico.....	174
3.2.3.2. Efectos de la integración económica sobre las disparidades territoriales.....	176
3.2.3.3. Evidencia empírica.....	181
3.2.4. Disparidades territoriales e integración monetaria.....	182
3.2.5. Disparidades territoriales y ampliación de la Unión Europea.....	192

PARTE III: CUANTIFICACIÓN DE LOS SALDOS FISCALES TERRITORIALES DERIVADOS DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU PODER REDISTRIBUTIVO. ANÁLISIS A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL.....	199
Capítulo 4: CUANTIFICACIÓN DE LOS SALDOS FISCALES: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	201
4.1. Justificación metodológica, concepto de saldo fiscal y principales antecedentes..	203
4.1.1. Justificación metodológica.....	203
4.1.2. Concepto de saldo fiscal.....	205
4.1.3. Principales antecedentes.....	206
4.2. Aspectos teóricos de la incidencia territorial del sector público.....	213
4.2.1. Incidencia territorial de los ingresos públicos.....	215
4.2.2. Incidencia territorial del gasto público.....	220
4.2.3. Criterios de imputación territorial utilizados en el estudio.....	229
4.3. Delimitación del estudio.....	232
4.3.1. Periodo temporal.....	232
4.3.2. Ámbito institucional.....	233
4.3.3. Ambito territorial.....	234
4.3.4. Marco presupuestario y operaciones consideradas.....	235
Capítulo 5: IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	239
5.1. Los ingresos de la Unión Europea a imputar.....	241
5.2. Ingresos propios tradicionales.....	245
5.2.1. Derechos de aduana.....	245
5.2.2. Exacciones reguladoras agrarias.....	264
5.2.3. Cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.....	265
5.2.4. Gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales.....	267
5.3. El recurso IVA.....	267

5.4. El recurso PNB.....	273
5.5. Corrección de los desequilibrios presupuestarios.....	275
5.6. Excedente de recursos PNB de ejercicios anteriores y restituciones a Estados miembros.....	276
5.7. Otros ingresos.....	276
Apéndice al capítulo 5: Obtención de la variable consumo final de los hogares.....	279
Capítulo 6: IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	285
6.1. Gastos a imputar.....	287
6.2. Gastos de funcionamiento.....	291
6.2.1. Análisis descriptivo de las instituciones comunitarias.....	292
6.2.2. Imputación territorial de los gastos de funcionamiento.....	299
6.3. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Sección Garantía (FEOGA-Garantía).....	304
6.3.1. Cultivos herbáceos.....	307
6.3.2. Azúcar.....	315
6.3.3. Materias grasas y proteaginosas.....	317
6.3.4. Frutas y Hortalizas.....	319
6.3.5. Vino.....	320
6.3.6. Tabaco.....	322
6.3.7. Productos lácteos.....	323
6.3.8. Carnes, huevos y aves de corral.....	325
6.3.9. Otros mercados.....	329
6.3.10. Otras acciones.....	330
6.3.11. Reserva monetaria.....	331
6.4. Acciones estructurales y de pesca.....	334
6.4.1. Fondos estructurales.....	336
6.4.1.1. Fondos estructurales.....	336
6.4.1.1.1. Análisis descriptivo de los fondos estructurales.....	336
6.4.1.1.2. Imputación territorial de los fondos estructurales.....	342

6.4.1.2. Iniciativas comunitarias.....	357
6.4.1.2.1. Análisis descriptivo de las iniciativas comunitarias.....	357
6.4.1.2.2. Imputación territorial de las iniciativas comunitarias.....	362
6.4.1.3. Otras medidas.....	364
6.4.2. Otras acciones estructurales.....	366
6.4.3. Fondo de Cohesión.....	367
6.4.4. Gastos de adhesión de nuevos Estados miembros.....	369
6.4.5. Otras acciones agrícolas.....	370
6.4.6. Otras acciones regionales.....	371
6.4.7. Transportes.....	371
6.4.8. Otras acciones de la pesca y el mar.....	373
6.5. Investigación y desarrollo tecnológico.....	376
6.6. Acciones exteriores.....	381
6.7. Otras políticas internas.....	384
6.7.1. Formación, juventud y acciones sociales.....	386
6.7.2. Energía, Euroatom y medio ambiente.....	389
6.7.3. Mercado interior y redes transeuropeas.....	391
6.7.4. Política exterior y seguridad común.....	393
6.7.5. Reembolsos, garantías y reservas.....	393
Anexo al capítulo 6.....	397
Capítulo 7: SALDOS FISCALES TERRITORIALES DERIVADOS DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA: POR PAÍSES Y REGIONES.....	405
7.1. Resultados de la imputación territorial de los ingresos.....	407
7.2. Resultados de la imputación territorial de los gastos	418
7.2.1. Enfoque del flujo monetario.....	418
7.2.2. Enfoque del flujo del beneficio.....	428

7.3. Saldo fiscal de las regiones y los países con el presupuesto de la Unión Europea.....	437
7.3.1. Saldo fiscal según el enfoque del flujo monetario.....	437
7.3.2. Saldo fiscal regional según el enfoque del flujo del beneficio.....	447
Anexo al capítulo 7.....	455
Capítulo 8: EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	457
8.1. Principales estudios empíricos sobre la redistribución regional de la renta a través del presupuesto del gobierno central.....	460
8.1.1. Método de las elasticidades.....	461
8.1.2. Aproximaciones metodológicas de índole macroeconómico.....	474
8.1.3. Método basado en la renta disponible.....	476
8.1.4. Método de la descomposición de la varianza.....	480
8.1.5. Método de los saldos fiscales.....	483
8.2. Redistribución territorial de la renta a través del presupuesto de la Unión Europea.....	486
8.2.1. Metodología aplicada.....	486
8.2.2. Estimación y resultados.....	491
8.2.2.1. El poder redistributivo de los ingresos de la Unión Europea.....	491
8.2.2.2. El poder redistributivo de los gastos de la Unión Europea.....	501
8.2.2.3. El poder redistributivo global del presupuesto de la Unión Europea.....	514
8.2.3. Principales conclusiones.....	521
PARTE IV: RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	529
BIBLIOGRAFÍA.....	559

PRESENTACIÓN

El actual proceso de integración económica y monetaria en el que la Unión Europea está inmersa, está suscitando debates muy intensos en la literatura económica. Una de las áreas en la cual se está centrando este debate es el análisis, en este nuevo contexto económico, del papel que debe desempeñar la propia Unión Europea como gobierno de carácter supranacional. Dentro de este análisis, en el que se incluyen cuestiones tan diversas como el diseño de las instituciones, la atribución de nuevas competencias, la ampliación a nuevos países, etc., destaca, de manera especial, el estudio de la capacidad de redistribución del presupuesto comunitario.

A lo largo de esta década, esta cuestión se ha abordado de manera muy intensa desde la teoría de las áreas monetarias óptimas, examinando, a partir de experiencias desarrolladas en otros países que constituyen uniones monetarias (básicamente, Estados Unidos y Canadá), la capacidad de redistribución territorial que tiene el gobierno federal en estos países.

La presente tesis contribuye a este debate desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal. En base a esta teoría y teniendo en cuenta que la Unión Europea es una administración pública de carácter supranacional, la tesis analiza qué papel debe desempeñar la Unión Europea en el ámbito redistributivo con el fin de alcanzar los niveles máximos de bienestar. Es decir, examina desde un punto de

vista teórico-normativo si la Unión Europea debe tener atribuida la función redistributiva y, de ser así, qué tipo de redistribución es la que debe emprender. Además, se lleva a cabo un análisis empírico en el que se estima cual ha sido el alcance redistributivo que ha tenido el presupuesto comunitario en los últimos años entre los distintos países y regiones que configuran la Unión Europea.

Así pues, el objetivo de esta tesis es abordar desde un punto de vista teórico y bajo el enfoque de la teoría del federalismo fiscal el papel redistributivo que le corresponde a la Unión Europea como gobierno de ámbito supranacional, y contrastar empíricamente cual ha sido la capacidad redistributiva del presupuesto comunitario durante los años 1995-97.

La tesis se estructura en cuatro grandes partes que engloban ocho capítulos, aparte de esta presentación. La primera parte se corresponde con el primer capítulo. Éste tiene un carácter introductorio y muestra los principales rasgos de lo que podríamos denominar la hacienda pública de la Unión Europea. En concreto, se delimita y justifica la Unión Europea como administración pública, y se lleva a cabo un análisis descriptivo de la evolución que ha seguido desde su creación hasta nuestros días a partir de la composición y estructura de sus gastos y de su sistema de financiación.

En la segunda parte de la tesis se desarrolla el marco teórico de la función redistributiva a desempeñar por la Unión Europea y se analizan los factores determinantes de las disparidades territoriales en el nivel de renta. Engloba los capítulos 2 y 3.

El segundo capítulo lleva a cabo una revisión de las aportaciones de la teoría del federalismo fiscal referentes a la asignación de la función redistributiva entre distintos niveles de gobierno, con el propósito de justificar, desde un punto de

vista teórico, el papel redistributivo que le corresponde a la Unión Europea. Adicionalmente, se formula un modelo normativo, derivado del propuesto por Tresch y adaptado a la realidad comunitaria, que permite asignar a la Unión Europea políticas redistributivas, preferentemente, de índole territorial. Una vez definido el marco normativo, se examinan los distintos instrumentos de que dispone actualmente la Unión Europea para efectuar tales políticas, defendiéndose la necesidad de emprender actuaciones redistributivas entre territorios, aunque, obviamente, éstas acabarán afectando a la distribución personal de la renta. Es por este motivo que se lleva a cabo un análisis sobre las conexiones existentes entre la distribución territorial y sus efectos sobre el grado de desigualdad personal, y viceversa.

En el tercer capítulo se presentan los factores determinantes de las disparidades territoriales en el nivel de renta, tanto a partir de los modelos teóricos interpretativos como de las aportaciones empíricas. Asimismo, se detallan los factores que de un modo específico inciden en las disparidades territoriales de renta dentro de la Unión Europea como son, entre otros, el propio proceso de integración.

La tercera parte de la tesis se dedica a la estimación de los flujos fiscales nacionales y regionales derivados del presupuesto de la Unión Europea durante los años 1995-97 y a la cuantificación del poder redistributivo del mismo. Para ello, el capítulo cuarto ofrece los aspectos metodológicos preliminares y generales que se utilizan en este estudio, como son la explicitación del concepto de saldo fiscal, los criterios generales seguidos en la imputación territorial de los ingresos y de los gastos comunitarios, y la delimitación del ámbito de estudio (periodo temporal, ámbito institucional, ámbito territorial, marco presupuestario y operaciones consideradas). En los capítulos 5 y 6 se procede a desarrollar y detallar la metodología seguida para la imputación territorial de cada uno de los recursos

comunitarios, y de cada uno de los capítulos del presupuesto de gastos de la Unión Europea, respectivamente. Los resultados y comentarios de la imputación de los ingresos, gastos y saldos fiscales derivados de la actividad presupuestaria de la Unión Europea se presentan en el séptimo capítulo.

En el capítulo octavo se analiza, a partir de los datos anteriores, el poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Para ello se realiza una revisión de la literatura existente con el propósito de enmarcar nuestro análisis. Seguidamente se presentan las opciones metodológicas escogidas y se llevan a cabo las estimaciones sobre el poder redistributivo de los ingresos y de los gastos por sus diferentes tipologías y del presupuesto global de la Unión Europea, destacándose de un modo específico las principales conclusiones extraídas de este análisis.

En la cuarta y última parte, se presenta una recapitulación del trabajo de investigación realizado y las principales conclusiones que de él se derivan.

Finalmente, queremos señalar que las aportaciones de esta tesis en el campo de la investigación económica son, fundamentalmente, tres. En primer lugar, desarrollar un marco normativo derivado de la aplicación de los postulados de la teoría del federalismo fiscal sobre el que sustentar el poder de redistribución que debe disponer la Unión Europea. En segundo lugar, llevar a cabo una estimación de los flujos fiscales regionales generados por la actuación de la Unión Europea, ya que hasta el momento sólo existían estimaciones a nivel nacional. Ello ha supuesto establecer una metodología precisa sobre los criterios de imputación territorial de los ingresos y los gastos comunitarios y su posterior aplicación. Y en tercer lugar, analizar la capacidad redistributiva del presupuesto comunitario no sólo a nivel de países miembros sino también a nivel regional.

PARTE I: INTRODUCCIÓN

**Capítulo 1: EL SECTOR PÚBLICO COMUNITARIO:
DELIMITACIÓN Y EVOLUCIÓN DE SU
SISTEMA DE INGRESOS Y GASTOS**

En este primer capítulo de la tesis se va a llevar a cabo un análisis descriptivo de lo que podría denominarse la hacienda pública de la Unión Europea. Se trata, en primer lugar, de definir y contextualizar a la Unión Europea como nivel de gobierno de carácter supranacional. Y, en segundo lugar, se presenta una breve descripción de la evolución que ha tenido el sistema de financiación comunitario y el presupuesto de gastos, al objeto de situar al lector y ofrecer una visión del avance, que se ha realizado desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 hasta nuestros días, hacia la consolidación de una administración pública supranacional.

1.1. La Unión Europea como sector público

El análisis de la Unión Europea como sector público requiere delimitar y explicitar las características de esta entidad como organismo público.

Podemos definir la Unión Europea como un proceso de integración económica con la finalidad última de convertirse en una unión económica y política plena, que a medida que ha ido profundizando este proceso, ha adquirido características propias de una administración pública.

De hecho, cuando nació la CEE, a partir del Tratado de Roma el año 1957, se configuraba como una entidad difícil de definir, ya que presentaba rasgos totalmente nuevos hasta aquel momento. Era, desde el punto de vista jurídico y constitucional, un híbrido entre un organismo internacional y una administración pública de ámbito supranacional¹. Esta indeterminación era consecuencia de los

¹ Véase Granell (1987).

objetivos para los cuales se creó y, a su vez, de las instituciones que se le otorgaron. En concreto, la CEE nació con el propósito de crear un mercado común como mecanismo para conseguir, posteriormente, mayores niveles de integración económica a través de una aproximación de las políticas económicas de los diferentes Estados miembros. Pero, para conseguir este primer objetivo era suficiente con constituir un organismo internacional que velase para el correcto funcionamiento de esta unión aduanera².

En cambio, los Tratados constitutivos otorgaron a la CEE una serie de instituciones propias de una administración (Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) con poderes gubernamentales (legislativo, ejecutivo y judicial) y, además, se firmó un pacto que tiene rango de Constitución (el Tratado de Roma). De entre todas las instituciones cabe destacar el Parlamento, órgano de representación ciudadana que con el tiempo ha pasado a ser elegido directamente por los ciudadanos europeos. Ésta es una diferencia sumamente importante en relación a los organismos internacionales, ya que no existe ninguno que disponga de un órgano con estas características.

Esta voluntad de crear un ente con características de gobierno responde a la idea de que los países firmantes del Tratado de Roma deseaban alcanzar una integración económica como medio para conseguir, finalmente, una unión política, ya que todos los intentos que habían habido anteriormente en Europa de llegar a una unión política sin pasar por una unión económica fracasaron³.

² De hecho, han existido varias experiencias de uniones aduaneras, como la Comunidad Económica de África Occidental y la Unión Aduanera de Turquía con la Unión Europea, que no han supuesto la creación de una entidad pública de carácter supranacional para dirigir y controlar dicha unión.

³ Tamames y López (1999) ofrecen un detallado análisis sobre los intentos fallidos de creación de una unión política europea que existieron antes de la creación de la CEE.

Desde un punto de vista económico, también, se puede afirmar que la Unión Europea es una administración pública, ya que toma sus decisiones bajo criterios políticos, y se le han otorgado poderes de autoridad y coacción sobre sus ciudadanos y demás niveles de gobierno, poderes de fiscalización y deber de ser fiscalizada.

Otros rasgos, que evidencian su paulatina transformación en una administración, son su propio sistema de financiación y la estructura de sus gastos. En concreto, en una primera etapa, tal y como se analizará en el apartado posterior, la Comunidad se financiaba a través de contribuciones financieras al igual que cualquier organismo internacional. Sin embargo, a partir de 1970, se sustituyó dicho sistema por uno basado en los recursos propios. Este nuevo sistema otorgó a la Comunidad la potestad impositiva, propia de cualquier administración pública, que no le habían concedido los Tratados constituyentes.

Por el lado de los gastos, la principal diferencia de la Unión Europea con los organismos internacionales se deriva de su composición, ya que en el caso comunitario el 95% del presupuesto se destina a financiar políticas comunitarias, es decir, es gasto operativo, mientras que el gasto de funcionamiento representa sólo alrededor del 5%. En cambio, en los organismos internacionales esta estructura se invierte totalmente, siendo los gastos de funcionamiento los que absorben la mayor parte del presupuesto.

En definitiva, a medida que se ha ido profundizando el proceso de integración económica, la Unión Europea se ha consolidado como un nivel de gobierno de carácter supranacional tanto desde el punto de vista constitucional y jurídico como desde el punto de vista económico.

Sin embargo, y a pesar de presentar las características propias de un gobierno supranacional, no se puede considerar a la Unión Europea como un gobierno federal. En definición de muchos autores, la Unión Europea es una federación “débil”⁴, o es una estructura “proto-federal”⁵, caracterizada por estar en continuo proceso de evolución que no está acabado ni consolidado, en contraposición a las federaciones “maduras”.

A continuación y siguiendo a Walsh (1993) se detallan los principales rasgos distintivos de la Unión Europea en relación a los gobiernos federales:

- En primer lugar, los gobiernos de las federaciones están asentados sobre una integración política y económica, mientras que la actual Unión Europea sólo es una integración económica que no ha alcanzado todavía la plena unión monetaria, ello comporta que la atribución de competencias sea mucho menor en el caso comunitario.
- En segundo lugar, los gobiernos federales están compuestos por instituciones elegidas democráticamente de manera directa, en cambio, en el caso de la Unión Europea los miembros que forman parte de las principales instituciones son elegidos de manera indirecta⁶, salvo el Parlamento, pero que como se constata más adelante, tiene muy pocas responsabilidades, a pesar de que las

⁴ Véase por ejemplo Walsh (1993) y Hemming y Spahn (1997).

⁵ Marè y Sarcinelli (1994).

⁶ Vaubel (1997) analiza el déficit democrático y sus implicaciones, proponiendo como solución que la legislación europea en el ámbito de las competencias compartidas requiriese el acuerdo por mayoría cualificada de los parlamentarios de los Estados miembros, y que toda la legislación en el ámbito de las competencias exclusivas fuese atribuida al Parlamento Europeo.

últimas modificaciones de los Tratados constituyentes le han otorgado mayores poderes⁷.

- En tercer lugar, en los gobiernos federales existe una clara y nítida separación de poderes entre instituciones. En cambio, en el caso de la Unión Europea éstos están compartidos por varias instituciones. Así, por ejemplo, el poder legislativo está compartido por la Comisión, el Consejo y, en determinadas materias, como la aprobación del presupuesto, interviene también, el Parlamento; el poder ejecutivo es compartido entre el Consejo y la Comisión; y el judicial entre el Tribunal de Justicia Europeo y el resto de Tribunales de Justicia de los Estados miembros (Roca, 1999).
- Un cuarto rasgo distintivo es que el máximo órgano decisorio en las federaciones toma sus decisiones bajo criterios políticos, mientras que en el caso europeo, el Consejo, máximo órgano decisorio, actúa bajo criterios territoriales, ya que es el órgano de representación de los países miembros y, además, existe una parte importante de decisiones que se han de acordar bajo el principio de la unanimidad.
- Un quinto aspecto a considerar es que las diferencias culturales, lingüísticas, sociales, etc. son mucho más acusadas entre los países miembros de la Unión Europea que entre los Estados o regiones que configuran los estados federales. Ello comporta que las preferencias territoriales entre países miembros sean más diferentes que las que pueden existir entre los distintos estados de una

⁷ Una importante ampliación del poder legislativo del Parlamento se introdujo en el Acta Única, y el Tratado de Amsterdam incrementó el grado de codecisión de esta institución, haciéndose una regla casi general en materias como solicitudes de adhesión, fondos estructurales y Fondo de Cohesión, y procedimiento de cooperación para los asuntos relativos a la UEM, entre otros, tal y como especifica Calvo (1997).

misma federación⁸, lo que puede influir de manera directa sobre el grado de movilidad de los individuos, que se ha constatado que es mucho mayor entre los estados federales que entre los países de la Unión Europea.

- En sexto lugar, la evolución en la que está inmersa la Unión Europea hace que sea una federación muy dinámica en el sentido de que los cambios en la propia constitución son muy numerosos e importantes⁹. En cambio, las modificaciones constitucionales en los Estados federales son mucho menos frecuentes.
- Finalmente, cabe señalar que mientras en los estados federales el énfasis en el proceso de asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno recae sobre la descentralización, en la Unión Europea recae sobre la centralización.

Por tanto, de todo ello se deduce que a pesar de que la Unión Europea se configure como una administración supranacional, todavía está lejos de convertirse en un auténtico gobierno federal.

⁸ Walsh (1993) y Marè-Sarcienelli (1994) defienden esta argumentación y consideran que las demandas territoriales en relación a los bienes públicos son tan diferenciadas que han dificultado el avance hacia la provisión de bienes públicos puros cuyos beneficios se extienden al conjunto de la Unión Europea.

⁹ Desde 1957 hasta la actualidad el Tratado de Roma ha sido modificado en varias ocasiones, y desde 1980 por el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y el Tratado de Edimburgo (1993).

1.2. El presupuesto de la Unión Europea

El presupuesto de la Unión Europea es el principal instrumento de intervención directa de que dispone la Unión Europea para poder llevar a cabo sus objetivos, y a pesar de sus limitaciones cuantitativas, ya que tiene un reducido peso en el conjunto de la economía europea (según las previsiones incluidas en el presupuesto de 1999, éste supone el 1,10% del PIB comunitario) cuando las operaciones que realizan las administraciones públicas en los Estados miembros se sitúan alrededor del 50%, no deja de ser importante, especialmente en algunos países o regiones y también en algunos sectores económicos.

Es un presupuesto básicamente operativo en el que la mayor parte del gasto comunitario no se destina a financiar el coste de la prestación directa de servicios, sino que son transferencias destinadas a subvencionar las actuaciones comunitarias. Ello supone que en torno al 80% de las mismas no sean gestionadas directamente por las instituciones comunitarias sino por los distintos Estados miembros.

Otra característica del presupuesto comunitario se deriva de su complejo procedimiento en el que participan todas las instituciones, teniendo, además, la singularidad de que la autoridad presupuestaria está compartida por el Consejo y el Parlamento¹⁰.

Finalmente, un último aspecto a destacar proviene de la restricción constitucional consistente en prohibir que la Unión Europea incurra en déficits públicos, por lo que el presupuesto siempre deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.

¹⁰ Un exhaustivo y riguroso análisis del procedimiento presupuestario puede encontrarse en Colom (2000).

A continuación se van a describir los grandes trazos de la evolución histórica del presupuesto comunitario analizando, en primer lugar, el sistema de financiación y, en segundo lugar, el presupuesto de gastos.

1.2.1. Sistema de financiación de la Unión Europea

1.2.1.1. Evolución del sistema de financiación comunitario. Etapas

1.2.1.1.1. Sistema de contribuciones financieras (1957-70)

El actual sistema de financiación de la Unión Europea es el resultado de un proceso de continuas reformas que se han ido sucediendo desde la creación de las Comunidades Europeas hasta nuestros días. Este continuo proceso de reforma responde a la necesidad de adaptar los ingresos comunitarios a las exigencias generadas por el proceso de integración económica, estando, a su vez, condicionado al mandato constitucional de equilibrio presupuestario según el cual los ingresos comunitarios deben cubrir la totalidad de los gastos¹¹.

Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo sobre la evolución del sistema de financiación comunitario¹², se ha creído conveniente sistematizar según un criterio cronológico los distintos sistemas de financiación, las principales reformas que se han ido produciendo y las consecuencias más destacables con el fin de enmarcar y analizar con mayor rigor el actual sistema de financiación y sus consecuencias distributivas.

Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del EUROATOM optaron por establecer un sistema de financiación comunitario basado en un sistema de contribuciones financieras aportadas por los distintos

¹¹ Art. 199 del Tratado de Roma y art. 171 del Euroatom.

¹² Para un análisis detallado, riguroso y exhaustivo de la evolución del sistema de financiación comunitario desde una perspectiva jurídica, pero sin renunciar al análisis político-económico del mismo, véase Strasser (1991). Una descripción sistematizada de la evolución de las finanzas de la Unión Europea puede encontrarse en Comisión Europea (1995), y de entre los múltiples artículos que abordan este tema destacan por su actualidad Barberán (1999) y López-Utrilla (1998).

países miembros, regulando, incluso, las claves de reparto de dichas contribuciones. Se trataba de un sistema altamente similar al utilizado por los organismos internacionales. Cada país aportaba un porcentaje preestablecido de los ingresos necesarios para cubrir la totalidad de los gastos comunitarios.

Se establecieron varias claves de reparto distinguiendo los gastos de carácter administrativo y los de carácter operativo. Para los primeros los porcentajes de participación de cada país eran idénticos para la CEE y el EUROATOM, mientras que las claves de reparto de los gastos operativos presentaban ciertas diferencias.

En concreto, el artículo 200 del Tratado de Roma establece que *“los ingresos del presupuesto comprenderán, aparte de otros ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembros, determinadas con arreglo a la clave de reparto siguiente:*

<i>Bélgica</i>	<i>7,9</i>
<i>Alemania</i>	<i>28</i>
<i>Francia</i>	<i>28</i>
<i>Italia</i>	<i>28</i>
<i>Luxemburgo</i>	<i>0,2</i>
<i>Países Bajos</i>	<i>7</i>

No obstante, las contribuciones financieras de los Estados miembros destinadas a sufragar los gastos del Fondo Social Europeo se determinarán con arreglo a la clave de reparto siguiente:

<i>Bélgica</i>	<i>8,8</i>
<i>Alemania</i>	<i>32</i>
<i>Francia</i>	<i>32</i>
<i>Italia</i>	<i>20</i>
<i>Luxemburgo</i>	<i>0,2</i>
<i>Países Bajos</i>	<i>7</i>

Por su parte, el artículo 172 del EUROATOM establecía: *“los ingresos del presupuesto de funcionamiento, comprenderán aparte de otros ingresos corrientes, las contribuciones financieras de los Estados miembros, determinadas con arreglo a la clave de reparto siguiente:*

<i>Bélgica</i>	<i>7,9</i>
<i>Alemania</i>	<i>28</i>
<i>Francia</i>	<i>28</i>
<i>Italia</i>	<i>28</i>
<i>Luxemburgo</i>	<i>0,2</i>
<i>Países Bajos</i>	<i>7</i>

Los ingresos del presupuesto de investigación y de inversiones comprenderán, aparte de otros posibles ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembros, determinadas con arreglo a la clave de reparto siguiente:

<i>Bélgica</i>	<i>9,9</i>
<i>Alemania</i>	<i>30</i>
<i>Francia</i>	<i>30</i>
<i>Italia</i>	<i>23</i>
<i>Luxemburgo</i>	<i>0,2</i>
<i>Países Bajos</i>	<i>6,9</i>

En 1962 se establecieron, además, unas nuevas claves de reparto para financiar la política agraria comunitaria¹³.

El presupuesto administrativo de la CECA era el único que se financiaba mediante un recurso claramente impositivo como era la exacción sobre la producción del carbón y el acero. Por su parte, el presupuesto operacional de dicha Comunidad financiaba sus actividades a través de las rentas generadas por la colocación de sus fondos propios y por otros ingresos diversos como multas y recargos por demora.

¹³ Reglamento nº 25 del Consejo de 14 de enero de 1962.

A partir de 1978 se financió, también, con aportaciones de los Estados miembros en forma de contribuciones financieras.

Tal y como puede observarse las claves de reparto de las contribuciones financieras estaban condicionadas a factores políticos, aunque también se tomaba en consideración la capacidad contributiva de cada país miembro y el beneficio obtenido por las distintas políticas de gasto. Ejemplo de ello son tanto el nivel de los porcentajes como su distribución. Así, los gastos administrativos son distribuidos del mismo modo por las dos Comunidades, mientras que los gastos operacionales (Fondo Social Europeo y el presupuesto de inversión e investigación del EUROATOM) presentan claves específicas indicativas del diferente interés mostrado por los Estados firmantes a su respecto. En el caso del Fondo Social Europeo, se trataba de favorecer a Italia que estaba teniendo graves problemas en el campo de la formación profesional y de compensarle por la aportación realizada para sufragar los gastos administrativos que en términos de su nivel económico resultaban excesivos. En el del presupuesto de inversión e investigación del EUROATOM se trataba de destacar el distinto interés que presentaban los países según su nivel de desarrollo científico e industrial.

Otra peculiaridad del sistema residía en que a pesar de que las claves de reparto de los gastos administrativos fuesen distintas a las utilizadas para distribuir los gastos operacionales, Luxemburgo participaba en todos los gastos comunitarios con el mismo porcentaje (el 0,2%).

Por su parte, la importancia política y económica ejercida por Alemania y Francia se puso también de manifiesto en la estructuración de las claves de reparto al participar en todos los presupuestos de gastos con los porcentajes más elevados. Estos oscilaban entre el 28% establecido para financiar los gastos administrativos de la CEE y el 32% para sufragar los gastos del Fondo Social Europeo. Además,

para salvaguardar la voluntad expresada y aceptada de que estos dos países mantuvieran la misma paridad, participaban por igual en la financiación de los distintos presupuestos.

Las claves de reparto para los países del Benelux (Holanda y Bélgica) son idénticas para la financiación de los gastos administrativos, mientras que para los operacionales Holanda presenta unos menores porcentajes. Esta diferencia puede explicarse como una compensación a favor de este país por no haber obtenido la sede de las principales instituciones europeas.

El sistema de contribuciones financieras proporcionaba a la Comunidad los recursos suficientes para cubrir el total de los gastos por lo que quedaba garantizado el equilibrio presupuestario. No obstante, un sistema de financiación basado única y exclusivamente en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno limita al máximo la autonomía financiera.

En este sentido, los propios Tratados Constituyentes reconocían el carácter provisional de este sistema, dado que se preveía que el avance hacia el mercado común y la profundización en las políticas comunitarias comportaría importantes problemas y conflictos vinculados a la rigidez que entrañaba dicho sistema de financiación. Así, los Tratados Constituyentes establecían que el sistema de contribuciones financieras pudiese ser transformado hacia un sistema de recursos propios basado en impuestos más acordes con la realidad económica de la Comunidad, tales como los impuestos arancelarios.

En concreto, el artículo 201 del Tratado de Roma señalaba: *“La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrán ser sustituidas por recursos propios,*

especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, tras el establecimiento definitivo de éste”.

Por su parte, el artículo 173 del tratado constitutivo del EUROATOM establecía: *“Las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 172 podrán ser sustituidas, total o parcialmente, por el producto de las exacciones percibidas por la Comunidad en los Estados miembros”.*

La iniciativa de este importante cambio del sistema de financiación comunitario fue encabezada por los países menos beneficiarios de la política agraria, y muy especialmente por Alemania. No obstante, el acuerdo se alcanzó después de un largo proceso de negociaciones en las que Francia manifestó su rotunda oposición a través de la práctica, durante seis meses, de la política de “silla vacía” que consistía en paralizar cualquier cuestión comunitaria en la que fuera necesaria tomar la decisión mediante la regla de la unanimidad. Fueron necesarios cinco años para superar las oposiciones y adoptar un nuevo sistema de financiación.

1.2.1.1.2. Sistema de recursos propios (1970-85)

En 1970 el Consejo Europeo aprobaba en Luxemburgo la Decisión del 21 de abril¹⁴, mediante la que las Comunidades Europeas adoptaban un sistema de recursos propios, convirtiéndose éste en el embrión del actual sistema de financiación. Esta Decisión atribuía a la Comunidad dos grandes categorías de ingreso: los Recursos Propios Tradicionales (RPT), integrados por los ingresos derivados de la aplicación de la Tarifa Exterior Común (TEC), las exacciones

¹⁴ Decisión 70/243 CECA, CEE, EUROATOM, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras por recursos propios de las Comunidades, publicada en el mismo Diario Oficial.

reguladoras agrarias y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa; y el recurso IVA, que se configuró como el recurso nivelador del presupuesto.

Siguiendo a Strasser¹⁵, se puede definir un recurso propio como “un impuesto (o tributo) soportado directamente por el contribuyente europeo, que se inscribe dentro de los ingresos en el presupuesto general de las Comunidades Europeas y no aparece en el presupuesto de los Estados que constituyen estas Comunidades”.

La Decisión del 21 de abril tuvo que ser adoptada inmediatamente por los Estados miembros conforme las reglas constitucionales respectivas, ya que se trataba de una transferencia de recursos de los Estados hacia la Comunidad que implicaba la cesión de parte de soberanía de los Estados y del control parlamentario de las instituciones legislativas nacionales.

Por otra parte, la Decisión de 21 de abril de 1970 se asentó sobre dos características básicas. Se dotaba a las Comunidades Europeas de “autonomía financiera”, atribuyéndoles verdaderos ingresos fiscales y se establecía en forma de transferencia progresiva, de manera que dichos recursos se fueron atribuyendo a la Comunidad de forma gradual.

A pesar de que este sistema se aprobó en 1970, no entró plenamente en vigor hasta 1979. Las exacciones reguladoras agrarias y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa fueron cedidas automáticamente a partir del 1 de enero de 1971¹⁶. Los ingresos derivados de la aplicación de la tarifa exterior común a las importaciones procedentes de países terceros se fueron otorgando a la Comunidad de manera progresiva entre los años 1971-75 a medida que se estaba llevando a cabo el

¹⁵ Strasser (1991).

desarme arancelario. Por su parte, el IVA se retrasó hasta 1979 debido a que fue necesario que el Consejo aprobara la sexta Directiva de uniformización de la base imponible, que no tuvo lugar hasta el 17 de mayo de 1977, y además que los distintos Parlamentos de los Estados miembros la aprobaran por ley, proceso que se demoró hasta 1979. Mientras tanto, para garantizar el cumplimiento del equilibrio presupuestario fue necesario establecer un nuevo sistema de contribuciones financieras, que se fijaron según el PNB relativo de cada país miembro a precios de mercado¹⁷.

a) *Los recursos propios tradicionales (RPT)*

Los recursos propios tradicionales son recursos de naturaleza comunitaria, ya que resultan del propio funcionamiento de las políticas comunitarias. En el caso concreto de los impuestos arancelarios era preciso que la Comunidad tuviera plena capacidad fiscal sobre estos tributos, dado que el establecimiento de la unión aduanera suponía la supresión de las barreras fiscales para el comercio intracomunitario y la adopción de un arancel exterior común frente a terceros países. La asignación de capacidad legislativa a nivel comunitario garantizaba de inmediato la armonización arancelaria y evitaba problemas de competencia fiscal entre los Estados miembros que pudieran significar una reducción en los niveles de protección de los sectores productivos.

Por otro lado, el traspaso de soberanía fiscal sobre los ingresos arancelarios hacia la Comunidad evitaba -también- posibles problemas de eficiencia vinculados a la alteración de los trayectos óptimos de las mercancías. En este sentido, dado que la

¹⁶ Las exacciones reguladoras agrarias estaban siendo recaudadas por los países miembros y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa eran recursos de nueva creación que se otorgaron desde un inicio a la Comunidad.

¹⁷ Este se calculó como una media aritmética de los tres primeros años del período quinquenal precedente al ejercicio considerado.

CEE actuaba como una entidad supranacional que preservaba y amparaba el mercado común era altamente razonable que dicha entidad tuviese plena soberanía fiscal sobre estos tributos.

Además, existía otra importante justificación en la atribución del rendimiento generado por los impuestos arancelarios a la Unión Europea. Se trataba de evitar el denominado “Efecto Rotterdam”, que se produce a pesar de la existencia de una plena armonización arancelaria. Este efecto ocurre cuando en un mercado común, libre de barreras arancelarias como es el caso de la CEE, los países con una mayor dotación de infraestructuras portuarias recaudan unos impuestos arancelarios por unas mercancías que entran a la Comunidad a través de sus puertos, pero que pueden ser consumidas en otro país comunitario distinto al de entrada. Es decir, los países destinatarios de las importaciones soportan una carga impositiva por el consumo de tales importaciones, pero los recursos generados por los aranceles forman parte de los ingresos del país de entrada de la mercancía. Se produce, así, una falta de equivalencia fiscal entre los ciudadanos que soportan el impuesto y el país que se beneficia de los rendimientos generados por tales impuestos. El ejemplo más evidente es el caso del puerto de Rotterdam, principal puerto de Europa y por el que la Administración Tributaria holandesa recauda un importante volumen de recursos. La asignación de los impuestos arancelarios a nivel comunitario resuelve este problema de falta de equivalencia fiscal, ya que en este caso, el ámbito geográfico que abarca el nivel de gobierno que tiene los derechos sobre la recaudación (la CEE) coincide con el ámbito geográfico de los ciudadanos que soportan tales impuestos, evitando exportaciones de la carga fiscal.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que la tarifa exterior común es uno de los principales instrumentos de la política comercial comunitaria, ya que sus tipos impositivos no se determinan en función de objetivos recaudatorios sino con fines proteccionistas.

Finalmente, una última justificación para atribuir plenas competencias fiscales a la Comunidad en materia de impuestos arancelarios la aporta la experiencia comparada, ya que en todos los países federales dichos impuestos son competencia exclusiva de la Federación por las razones que acabamos de aducir. Véase, por ejemplo, los casos de Australia, Canadá o Estados Unidos.

En el caso de las exacciones reguladoras agrícolas, impuestos sobre la importación de productos agrarios, además de las justificaciones anteriores, existía una razón adicional para su atribución a nivel comunitario. Se trataba de conseguir la denominada “preferencia comunitaria”, es decir, que se primase el consumo de productos de los países miembros de la Comunidad respecto a productos agrarios procedentes de países terceros. Ello responde al hecho de que los Estados miembros que importan productos agrarios de países terceros provocan un suplemento del gasto agrícola comunitario en términos de incremento de stocks y aumento de transferencias hacia los agricultores comunitarios para mantener sus niveles de renta. Si los países miembros se quedasen la recaudación por estas figuras arancelarias se generaría una grave falta de equivalencia entre el nivel de gobierno que obtiene el rendimiento del impuesto y el nivel de gobierno que soporta el gasto que genera la importación de dicho producto. Es por ello que las exacciones reguladoras agrícolas se traspasaron de manera automática a la Comunidad en 1971 cuando se instauró el sistema de recursos propios que atribuía poder fiscal a esta entidad.

Las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa son impuestos que recaen sobre las empresas productoras de dichos productos. Su justificación y asignación a nivel comunitario responde al principio de responsabilidad conjunta en el sentido que la Comunidad protege dicho sector garantizando los precios y, por tanto, el sector contribuye a financiar parte de su presupuesto.

b) Recurso IVA

Además de los recursos propios tradicionales, el sistema de recursos propios aprobado en 1970 se fundamenta, también, en el recurso IVA. Durante este período se instrumenta como un porcentaje (de un 1% como máximo) sobre una base determinada de manera uniforme por los Estados miembros según las reglas comunitarias. Su asignación a la Comunidad obedeció a varias razones. Por un lado, era necesario instaurar dentro del sistema de recursos propios un ingreso con un potencial recaudatorio capaz de sufragar el total de los gastos comunitarios, ya que el nivel de recaudación de los recursos propios tradicionales era bastante limitado y se pronosticaba una tendencia decreciente por los compromisos adquiridos ante el GATT. En este sentido, el IVA es un impuesto que grava una base muy amplia y, por tanto, permite obtener unos altos niveles de recaudación.

Por otro lado, el IVA era el impuesto indirecto sobre el consumo que mejor se adaptaba al desarrollo del proceso de integración comunitario al posibilitar la neutralidad interna y externa, tanto si se aplicaban criterios de tributación en destino como en origen. Hasta entonces la tributación indirecta existente en los países comunitarios se fundamentaba en impuestos generales multifásicos sobre el consumo, bajo la forma de impuestos en cascada, que imposibilitaban la aplicación del principio de gravamen en origen y dificultaban, incluso, la aplicación del principio de gravamen en destino.

La indeterminación del coste fiscal que provocaban los impuestos multifásicos en cascada dificultaba la realización de los ajustes fiscales en frontera necesarios en la aplicación del criterio de tributación en destino. Estos ajustes consisten en devolver al exportador de un bien la carga impositiva indirecta que el bien ha soportado, gravándolo con los impuestos del país importador. Dada la dificultad

de conocer la carga fiscal soportada por un producto, existía la posibilidad de que los países miembros llevaran a cabo prácticas proteccionistas camufladas en forma de subvenciones a la exportación o de impuestos sobre las importaciones con el propósito de proteger el mercado nacional.

Ante esta realidad, la Comisión encargó una serie de Informes¹⁸ para analizar los problemas que la tributación indirecta generaba sobre el comercio intracomunitario y establecer las líneas de reforma necesarias para que la tributación indirecta no generase distorsiones en el libre intercambio de mercancías en el seno de la Comunidad. La conclusión a la que llegaron estos informes fue la necesidad de sustituir la gran variedad de impuestos generales sobre el volumen de ventas de carácter multifásico existentes por una tributación basada en impuestos sobre el valor añadido. De este modo se facilitaría el proceso de integración económica y se mejorarían los intercambios comerciales comunitarios al preservarse la eficiencia en el trato de las operaciones de comercio exterior.

El IVA es un impuesto sobre el consumo que grava sólo el valor añadido incorporado al producto en cada fase del proceso productivo eliminando, así, las distorsiones creadas por los impuestos en cascada. El IVA permite deducir al empresario de cada fase productiva el IVA soportado por la compra de productos o servicios necesarios para la elaboración de tales productos finales, repercutiendo el impuesto sobre el precio de venta de sus productos, hasta llegar al consumidor final, que es quien soporta la totalidad del impuesto. De este modo, el IVA no entra a formar parte de la función de costes de producción, evitándose el efecto ampliación de los precios, y su tipo efectivo coincide con el tipo legal

¹⁸ Informe Timbergen (1953), Informe Neumark (1962), e Informe Deringer (1963).

establecido¹⁹. Por lo que en el IVA es posible conocer la carga impositiva que soporta cada producto en cada momento del proceso productivo.

Otra de las ventajas radica en su neutralidad respecto al comercio internacional, debido a que las exportaciones se consideran operaciones exentas pero con derecho a devolución del total del IVA soportado. Este proceso se realizaba, hasta 1993, en frontera por lo que la mercancía salía del país origen sin carga tributaria indirecta y cuando entraba al país destino se aplicaba el tipo impositivo vigente en aquel país, iniciando la cadena hasta llegar al consumidor final que es quien acababa soportando el IVA del producto importado con el mismo tipo que si se tratase de un producto nacional. La eliminación de las fronteras fiscales y la supresión de los controles en frontera para las operaciones intracomunitarias en 1993 obligó a buscar otro mecanismo para garantizar un trato neutral para dichas operaciones. De hecho, la Comunidad pretendía adoptar el criterio de tributación en origen pero esta solución entraña graves problemas²⁰, por lo que se optó por instaurar un régimen transitorio para las operaciones intracomunitarias basado en el criterio de tributación en destino, pero que permite la ausencia de fronteras²¹.

Así pues, la Decisión de 21 de abril de 1970 adoptaba el IVA como recurso propio porque era el impuesto que mejor garantizaba el mercado común al no generar ningún tipo de distorsión en los precios relativos de las importaciones respecto a los productos nacionales, convirtiéndose en la primera forma de fiscalidad armonizada en el seno de la Comunidad.

¹⁹ A no ser que existan fases del proceso productivo exentas y el productor pueda trasladar via precios parte del coste fiscal soportado.

²⁰ Para un análisis detallado de los aspectos internacionales del IVA en la UE véase Albi et al (1994), Corona (1990) y Mocoora (1996).

²¹ Se crea como solución técnica el hecho imponible "adquisición intracomunitaria de bienes" que permite suprimir procedimientos aduaneros trasladándose las verificaciones desde las aduanas a la contabilidad empresarial. El funcionamiento detallado de este mecanismo puede encontrarse en Albi y García Ariznavarreta (1998).

El tipo impositivo del IVA a aplicar por parte de la Comunidad era el que permitía equilibrar los ingresos a los gastos comunitarios y se decidía en el transcurso del procedimiento presupuestario. El tipo de IVA que la CEE aplicaba y que continúa aplicándose no se suma al tipo establecido en cada país, sino que cada país miembro deduce de sus ingresos por IVA la parte correspondiente a la CEE, por lo que este recurso adopta más forma de participación impositiva que de recargo. De hecho, como señala Strasser (1991), la aportación por IVA aparece “camuflada” bajo la forma de recurso propio, ya que en cierto modo se asemeja más a una contribución financiera. Además, los desembolsos se efectúan por doceavas partes del montante inscrito en el Presupuesto, lo que confirma su carácter prestablecido y su poca relación con la realidad cotidiana (Sebastià Argüelles, 1991).

La base impositiva sobre la que se establece es la base armonizada que surge de la Sexta Directiva²² del IVA de 1977. Esta Directiva, además de establecer la base uniforme para el IVA en los países comunitarios, regula las operaciones gravables y exentas, los sujetos pasivos, la territorialidad y el cálculo del IVA a pagar teniendo en cuenta las deducciones. Al mismo tiempo que se diseñan regímenes especiales para pequeñas empresas, sector agrícola, transporte de personas, etc... De este modo se asegura un trato fiscal igual a todos los países, ya que la base sobre la que se aplica el tipo impositivo es idéntica.

Las consecuencias inmediatas de este nuevo sistema fueron que se pasaba de un presupuesto de gastos a un presupuesto de ingresos, en el sentido de que en este sistema son los ingresos los que condicionan el total de los gastos y, al mismo tiempo, se dota a la Comunidad de un cierto poder fiscal. Pero en realidad, esta

²² Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo de 1977, que si bien ha sufrido varias modificaciones últimamente (D 91/680/CEE; D 92/77/CEE; D92/111/CEE), éstas no han modificado los principios hacendísticos armonizados recogidos en la Sexta Directiva.

mayor autonomía financiera que suponía el sistema de recursos propios estaba altamente limitada, puesto que los recursos propios tradicionales no tienen una finalidad propiamente fiscal, sino que, como se ha mencionado anteriormente, su objetivo es contribuir al desarrollo de la política comercial y de la política agraria comunitaria. Además, el recurso IVA estaba limitado a un tipo máximo del 1%, por lo que no se garantizaba la suficiencia financiera y, en consecuencia, podían surgir desequilibrios presupuestarios.

1.2.1.1.3. Los Acuerdos de Fontainebleau (1985-88)

En los años 1984 y 1985 el presupuesto de la Comunidad padeció importantes crisis financieras motivadas por el fuerte aumento del FEOGA-Garantía como consecuencia de la caída de la cotización del dólar²³. Para solventar esta situación la Comisión propuso que los Estados miembros dotasen de líneas crediticias a la Comunidad. Pero, tanto Alemania como el servicio jurídico de la Comunidad se manifestaron en contra de esta propuesta por entender que se violaba el mandato constitucional según el cual la Comunidad no podía financiarse a través de endeudamiento. La solución adoptada consistió en la aportación por parte de los Estados miembros de anticipos en concepto de recursos propios correspondientes al próximo año. De este modo se evitaba el coste financiero que podía suponer cualquier tipo de crédito. Las claves de reparto de estos anticipos fueron las aportaciones realizadas por el recurso IVA. En 1984 estos anticipos fueron reembolsables, pero los correspondientes al año 1985 ya no. Se entró así en una profunda crisis financiera a la que el 29º Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau los días 25 y 26 de junio de 1984 ofreció una solución en el marco

²³ El descenso del tipo de cambio dólar-ecu supuso tener que aumentar sustancialmente las subvenciones a las exportaciones agrícolas (restituciones) y aumentar las transferencias hacia el sector agrario vía compra de producciones o transferencias directas.

de un paquete de acuerdos (los Acuerdos de Fontainebleau), que se concretó en la Decisión del 7 de junio de 1985.

Mediante esta Decisión se introdujeron dos importantes modificaciones al sistema de recursos propios. Por un lado, se ampliaba el tipo máximo del recurso IVA del 1% al 1,4%²⁴ y se establecía el denominado “*cheque británico*”. El cheque británico era una compensación que se otorgaba al Reino Unido por su desfavorable desequilibrio presupuestario con la Comunidad como consecuencia de su escasa participación en los fondos agrarios y de su elevada proporción del consumo respecto al PNB, lo que provocaba una alta aportación por el recurso IVA. La existencia de este déficit fiscal ya había sido puesto de manifiesto en ejercicios anteriores (1980-84) y se había solventado mediante el establecimiento de gastos suplementarios en el territorio británico²⁵. La aprobación de esta Decisión supuso compensar al Reino Unido no mediante gastos adicionales, sino a través de una desgravación fiscal a su favor en su aportación por el recurso IVA.

Esta menor aportación por IVA del Reino Unido fue compensada por aportaciones adicionales de los demás países en proporción a su aportación inicial por IVA, es decir, no fue en detrimento de los ingresos de la Comunidad sino que su coste fue asumido por el resto países miembros a excepción de Alemania que sólo compensaba 2/3 partes. De este modo, el cálculo de la aportación por IVA realizado por cada país miembro se basaba en dos tramos. El primero se correspondía propiamente con el recurso IVA y resultaba de aplicar el tipo resultante del procedimiento presupuestario para equilibrar los ingresos y los

²⁴ La comisión había propuesto establecer como máximo el 1,6% pero el Consejo lo redujo al 1,4%.

²⁵ El 15º Consejo Europeo celebrado en Dublín los días 29 y 30 de noviembre de 1979, llega a un acuerdo el 30 de mayo de 1980 para establecer “medidas suplementarias en beneficio de Gran Bretaña” (“special measures for United Kingdom” conocidas por las siglas SMUK) para los ejercicios presupuestarios 1980-81, luego el 26 de octubre de 1982 para 1982, el 19 de junio de 1983 para 1983 y el 26 de junio de 1984 para 1984.

gastos comunitarios a la base imponible uniformada y, el segundo tramo, se correspondía con la compensación al Reino Unido por el establecimiento del cheque británico. La compensación se repartía entre el resto de países en función de su aportación inicial por IVA (IVA primer tramo) a excepción de Alemania que, alegando su escasa participación en los fondos estructurales, sólo se hizo cargo de 2/3 de su parte correspondiente. El tercio restante se distribuyó entre el resto de países en función de su aportación por la compensación británica (IVA segundo tramo). El IVA total aportado por cada país miembro (IVA primer y segundo tramo) no podía superar el 1,4% de la base imponible del IVA.

1.2.1.1.4. El Paquete Delors I (1989-92)

La introducción de estas modificaciones parciales no solventaron el problema de fondo de este sistema de financiación que era su falta de flexibilidad, dado que no incorporaba ningún elemento regulador o nivelador en el caso de que se produjera una reducción estructural de alguna de las figuras impositivas o se produjese un aumento de los gastos comunitarios. Así pues, en 1988 se generó, de nuevo, un grave problema financiero debido al agotamiento de los recursos propios y al aumento de los gastos comunitarios. En concreto, el estancamiento de los recursos propios fue consecuencia de la disminución de los recursos arancelarios por los compromisos adquiridos ante los acuerdos del GATT y de los límites establecidos en el recurso IVA. Por el lado de los gastos, la firma del Acta Única Europea en 1986 introdujo importantes modificaciones en los contenidos de la política comunitaria, que se orientó hacia la consecución de mayores cotas de integración²⁶. Adicionalmente, la entrada de España y Portugal tuvo una incidencia

²⁶ Las consecuencias presupuestarias del Acta Única Europea se analizan con mayor detalle en Flores (1989) y Granell (1987).

directa en los gastos de tipo estructural al tratarse de países con una prosperidad relativa inferior a la media comunitaria.

Además de la falta de flexibilidad, el sistema de financiación resultaba poco equitativo al fundamentarse en el recurso IVA. La distribución territorial de este impuesto constataba que los países con menores niveles de renta eran los que soportaban una mayor presión fiscal, debido a la existencia de una relación negativa entre la propensión marginal al consumo y el nivel de renta, tanto a nivel personal como territorial.

La existencia de nuevas tensiones financieras condujo a que el Consejo aprobara el denominado “Paquete Delors I” a través de la Decisión del 23 de Junio de 1988. El nuevo sistema de financiación comunitario surgido de esta Decisión pretendía adecuarse a las nuevas necesidades de gasto derivadas del Acta Única Europea y de la ampliación hacia países como España y Portugal, al mismo tiempo que intentaba aportar mayor equidad y flexibilidad. En este sentido, se aprobaron cuatro grandes modificaciones. En primer lugar, se estableció que los Estados miembros retuviesen en origen el 10% de los recursos propios tradicionales en concepto de gastos de recaudación. Anteriormente, la Comunidad ingresaba el total de estos recursos y reembolsaba el 10% de las cuantías entregadas, figurando éstas como un gasto en el presupuesto de las Comunidades Europeas. A partir de esta Decisión los gastos de recaudación figuran como un menor ingreso dentro del presupuesto de ingresos. Además, se incluyen por primera vez los derechos de aduana sobre los productos CECA que hasta el momento formaban parte de los ingresos de los países miembros.

La segunda modificación que se introdujo afectaba al IVA y tenía como finalidad reducir sus efectos regresivos. En concreto, se cambió el sistema de compensación del cheque británico, dejando de establecerse en función de la participación de

cada país en el primer tramo del IVA y pasándose a distribuir según el PNB de cada país. Al mismo tiempo se instauró la “decrestación de la base imponible” del IVA al 55% del PNB a precios de mercado. Ello significa que la base imponible sobre la que se aplica el tipo impositivo no podía superar el 55% del PNB de cada país miembro.

Por último, la principal novedad de esta Decisión fue la creación del denominado “cuarto recurso” o “recurso PNB”, que se configuró como el elemento nivelador del sistema y, por tanto, como el garantizador del equilibrio presupuestario. El recurso consistía en aplicar el tipo impositivo necesario para equilibrar el presupuesto comunitario al PNB²⁷ a precios de mercado de cada país miembro, tomado en términos corrientes. Cabe señalar que en este recurso no se estableció ningún tipo de limitación ni a la base ni al tipo impositivo, garantizándose, así, el equilibrio presupuestario.

No obstante, se estableció un límite global al montante total de los recursos propios. Éstos no podían sobrepasar un determinado porcentaje del PNB comunitario, que se fijó en el 1,15% para el año 1988, aumentando anualmente de forma progresiva hasta alcanzar el 1,20% en el año 1992²⁸. La interpretación de este límite global no está exenta de controversias, ya que si bien se puede entender como una limitación *per sé*, hay quien opina que se trata de un objetivo a alcanzar y, por tanto, se puede concebir como un impulso al proceso de desarrollo comunitario a través del aumento del peso relativo del presupuesto comunitario en la economía europea.

Tal y como puede observarse el sistema de financiación surgido del “Paquete

²⁷ La implantación de este recurso hizo necesaria la armonización del cálculo del PNB a precios de mercado por lo que se creó el Sistema Europeo de Cuentas (SEC).

Delors I” intentaba dotar al sistema de una mayor progresividad al limitar el recurso IVA y, sobretodo, introduciendo el recurso PNB como elemento nivelador.

1.2.1.1.5. El Paquete Delors II (1993-99)

Otra modificación del sistema de financiación comunitario se produjo en la Cumbre de Edimburgo, celebrada el 10 de diciembre de 1992 en esta ciudad. En esta cumbre se debatieron las implicaciones presupuestarias y financieras que comportaba el Tratado de la Unión²⁹, y se aprobó el nuevo marco de financiación de la Unión Europea para el periodo 1993-99. La Comisión propuso tres grandes modificaciones, es el denominado “Paquete Delors II”. La primera consistía en reducir el tipo máximo aplicado al IVA del 1,4% al 1% de manera automática en 1993. El segundo cambio hacía igualmente referencia al recurso IVA y pretendía reducir el tope de la base imponible máxima del IVA del 55% al 50% del PNB también de manera inmediata en 1993. Y finalmente, se proponía aumentar el porcentaje del total de los recursos propios sobre el PNB comunitario de manera progresiva hasta alcanzar el 1,37% en 1997. Estas eran las principales propuestas de la Comisión, pero el Consejo finalmente adoptó las siguientes medidas:

- Reducción del tipo impositivo del IVA del 1,4% al 1% durante el periodo 1995-99 de manera gradual, tal y como sigue:

1995	1,4%
1996	1,3%
1997	1,2%
1998	1,1%
1999	1,0%

²⁸ La Comisión había propuesto alcanzar en 1992 el 1,4%, pero el Consejo redujo este límite al 1,2% en ese mismo año.

²⁹ Concluido en Maastricht el 10 de diciembre de 1991.

- Reducción de la base imponible máxima del IVA del 55% al 50% del PNB de manera progresiva durante el período 1995-99, pero aplicándose de manera inmediata el año 1995 en aquellos países que tuvieran un PNB inferior al 90% de la media comunitaria. Estos países eran Irlanda, Grecia, Portugal y España. Para el resto, el límite máximo de la base imponible del IVA respecto al PNB era el siguiente.

1995	55%
1996	54%
1997	53%
1998	52%
1999	50%

- Los límites máximos de recursos propios sobre el PNB comunitario resultaron sensiblemente inferiores a los propuestos por la Comisión y se alcanzaban en un período más dilatado de tiempo, atenuándose, así, el crecimiento total presupuestario. En concreto se establecieron hasta 1999, tal y como sigue:

1993	1,20%
1994	1,20%
1995	1,21%
1996	1,22%
1997	1,24%
1998	1,26%
1999	1,27%

1.2.1.1.6. La Agenda 2000 (2000-06)

De entre los elementos que configuran la Agenda 2000 en este apartado se analiza el sistema de recursos propios propuesto por la Comisión, a partir del Informe sobre el funcionamiento de los mismos, y las modificaciones finalmente aprobadas por el Consejo Europeo de Berlín³⁰.

La Comisión europea presentó en 1998 un informe sobre el funcionamiento de los recursos propios conforme la aplicación de lo establecido en la vigente Decisión de recursos propios. Las principales conclusiones a las que llegó fueron que el sistema de financiación actual cumplía los principios de suficiencia financiera y equidad en términos de contribuciones territoriales por países, pero que continuaban existiendo graves problemas de autonomía financiera (ya que la mayor parte de los recursos provenían de transferencias de los Estados miembros - recursos IVA y PNB-), problemas de costes de administración de los impuestos arancelarios y una importante falta de transparencia y sencillez que dificultaban la percepción ciudadana del mismo. Ante este diagnóstico, las propuestas establecidas por parte de la Comisión³¹ fueron tres:

- Simplificación del sistema de financiación actual con objeto de corregir la falta de transparencia y la inadecuada relación coste/eficacia. Para ello proponía tres alternativas: a) retorno de los recursos propios tradicionales a los Estados miembros, b) aplicación de un tipo fijo al recurso IVA (actualmente varía en función del importe de la compensación británica), y c) que se estableciera un sistema basado única y exclusivamente en el recurso PNB.

³⁰ Para un análisis sistemático de la propuesta de la Comisión, las modificaciones aprobadas por el Consejo y las variaciones introducidas por el Parlamento europeo véase De la Fuente (1999).

- Creación de nuevos recursos como medio para mejorar la autonomía financiera, entre los que se señalaban la modificación del recurso IVA, con el establecimiento de tipos comunitarios sobre los tipos nacionales, y la creación de otros recursos, como un impuesto sobre las emisiones de CO₂, impuestos sobre consumos específicos, señoreaje, impuestos en el sector de las comunicaciones, etc.
- Introducción de mecanismos de progresividad en el sistema de aportaciones.

Además, y ante las presiones ejercidas por los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario (Alemania, Suecia, Austria y Holanda), que solicitaban la aplicación de un mecanismo similar al cheque británico, la Comisión propuso un sistema de cofinanciación del gasto agrícola, correspondiente a ayudas directas a los agricultores, por parte de los Estados miembros.

Por último, la Comisión consideró que el límite actual sobre los recursos propios del 1,27% del PNB comunitario era suficiente para hacer frente a los dos grandes retos que enmarcan el futuro de la Unión Europea, es decir, se consideró que el coste de la ampliación hacia los países PECOS y la reforma de las grandes políticas de la Unión, en el marco de un profundo proceso de integración económica y monetaria, pueden cubrirse de manera suficiente con el 1,27% del PNB comunitario. Ello ha suscitado numerosas críticas, tanto por lo endeble de alguna de las hipótesis subyacentes a la Agenda 2000 (crecimiento del PNB del 2,5% interanual acumulativo y ampliación según la fórmula del “5+1”³² como por

³¹ Estas propuestas fueron sometidas a importantes críticas por parte de los Estados miembros, véase, como ejemplo para el caso de España, Folgado (1999).

³² Los cinco PECOS serían Polonia, Chequia, Hungría, Eslovenia y Estonia, mientras que el uno sería Chipre.

el trato de ausencia de incertidumbre con el que se aborda la ampliación (Colom, 1999).

El Consejo Europeo de Berlín, reunido en esta ciudad los días 24 y 25 de marzo de 1999, llegó a un acuerdo global sobre la Agenda 2000. En materia de recursos propios se acordó, en primer lugar, que el límite de recursos propios de la Unión Europea permanecería constante en el 1,27% del PNB de la Unión Europea durante todo el periodo. En cuanto al problema de los desequilibrios presupuestarios denunciados por algunos países, no se adoptaron ninguna de las propuestas formuladas, es decir, ni la cofinanciación del gasto agrícola ni la extensión del cheque británico a los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

El Consejo aprobó, además, las siguientes modificaciones que entrarán en vigor a principios del año 2002:

- Reducción del porcentaje a aplicar a la base imponible del IVA desde el 1% actual al 0,75% en el año 2002 y al 0,5% en el 2004.
- El porcentaje de recursos propios tradicionales que retienen los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación se aumentará desde el 10% actual al 25% a partir del año 2001.
- Se mantiene la compensación británica, pero se modifica el método de cálculo con el objeto de neutralizar las ventajas que obtiene el Reino Unido por las modificaciones en los ingresos mencionadas en los apartados anteriores, y para no tener en cuenta en el cálculo de la compensación los gastos de la ampliación.

- Se modifica la distribución entre los Estados miembros de la financiación de la compensación británica. Tras un primer reparto entre los catorce Estados en proporción a su PNB, se deduce el 75% de la parte que corresponde a Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia que vuelve a repartirse de nuevo entre los diez Estados miembros en proporción a su PNB.

Tal y como puede observarse, las modificaciones establecidas por el Consejo en 1999 al actual sistema de financiación pretenden satisfacer las demandas de todas las partes que intervienen en la negociación. Por un lado, y a fin de garantizar la equidad territorial en el sistema de recursos propios, se reduce la importancia del IVA al disminuir el porcentaje a aplicar del 1% actual al 0,5% en el año 2004. De este modo se consigue tener más en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro y se corrigen, para los Estados miembros menos prósperos, los aspectos regresivos del actual sistema. En este sentido, al limitar el recurso IVA se está potenciando, de manera indirecta, el recurso PNB, ya que éste es el responsable de equiparar los ingresos a los gastos comunitarios. Opción reclamada, tal y como se ha expuesto, por la Comisión.

En cuanto al problema de los elevados costes de recaudación que está poniendo de manifiesto la Comisión, el Consejo ha optado por aumentar su cuantificación al 25% del total recaudado. Ello supone reconocer los costes administrativos que implica luchar contra el fraude, las irregularidades y la interposición de litigios en una materia tributaria tan extensa y complicada como son los impuestos arancelarios. Esta es una medida que beneficia principalmente a los Países Bajos, ya que este país realiza la mayor aportación en términos relativos de recursos propios tradicionales.

Finalmente, se mantiene la corrección a favor del Reino Unido, aunque teniendo en cuenta las reclamaciones ejercidas por el resto de países contribuyentes netos. La distribución de la parte correspondiente al Reino Unido se lleva a cabo entre todos los países con una “rebaja” para los cuatro grandes contribuyentes netos, esto es Alemania, Suecia, Austria y Holanda.

1.2.1.2. Evolución cuantitativa de los ingresos comunitarios

La evolución del total de ingresos comunitarios³³ en el período 1971-97 y el peso relativo de los recursos propios en el total de los ingresos se presentan en los gráficos 1.1 y 1.2 y en el cuadro 1.1.

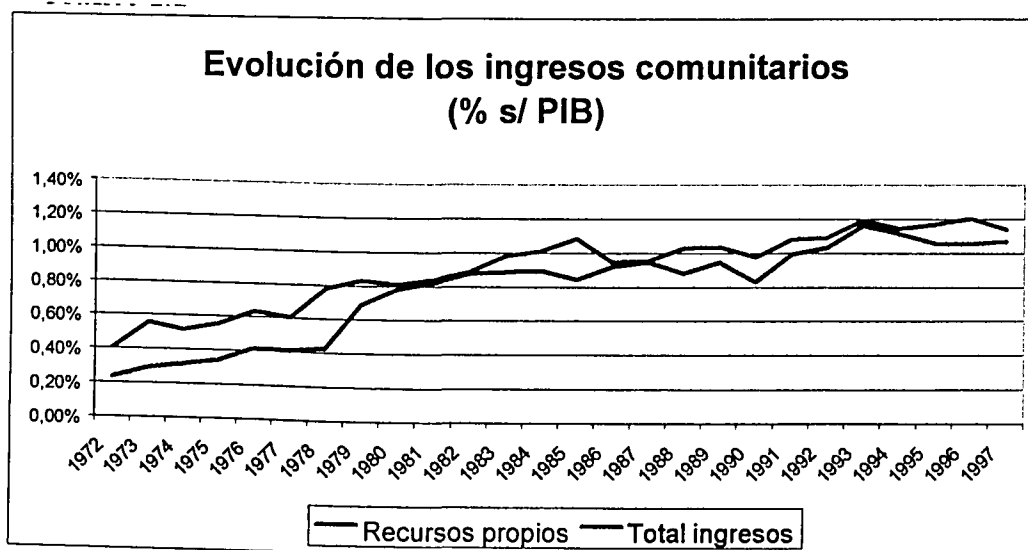
Los ingresos comunitarios han seguido una trayectoria creciente desde su creación hasta la actualidad, tanto en términos absolutos como en porcentaje respecto al PIB. Los ingresos totales liquidados de la Comunidad han pasado de los 2.289,4 millones de unidades de cuenta en 1971 a los 80.547,7 millones de ecus en 1997. Esta tendencia creciente es altamente coherente con la evolución que ha sufrido la propia Comunidad que, por una parte, ha más que duplicado el número de países que la configuran (en 1971 la CEE estaba formada por seis países mientras que desde 1995 son quince los países miembros); y por otra, ha emprendido un proceso de profundización económica que ha comportado pasar de una unión aduanera a un mercado interior en 1993 y, a una unión económica y monetaria en 1999. En relación al PIB comunitario se constata también esta tendencia alcista, aunque es mucho menos acusada. De hecho, desde 1972 hasta la actualidad el peso de los

³³ La información estadística sobre los presupuestos de la Comunidad desde sus orígenes hasta la actualidad se ha extraído de los Vademecums presupuestarios elaborados anualmente por la Dirección General de Presupuestos -DG XIX- y de los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

ingresos comunitarios ha pasado de representar el 0,41% del PIB al 1,14% en 1997, lo que significa una tasa de crecimiento anual acumulativo del 4,17%.

En cuanto a los recursos propios, es obvio que su crecimiento haya sido muy superior, ya que tal y como se ha comentado anteriormente, el sistema de financiación comunitario se ha ido estructurando a favor de estos recursos. En términos absolutos, los ingresos comunitarios por recursos propios fueron en el año 1971 de 1.296 millones de unidades de cuenta, siendo en 1997 de 75.292,9 millones de ecus, cifras que suponen aumentar su peso relativo en el total de ingresos del 56,6% en 1971 al 93,5% en 1997. En términos de PIB, los recursos propios suponían en 1972 el 0,23% del PIB comunitario, mientras que en 1997 este porcentaje alcanza el 1,07%, cifras que suponen una tasa de crecimiento anual acumulativo del 6,34%. Obviamente es a partir de 1979 (año en que entra en vigor el recurso IVA) cuando éstos consiguen aumentar notablemente su peso específico. En concreto el aumento de recaudación por recursos propios en 1979 fue del 81,0% en relación al año precedente.

Gráfico 1.1

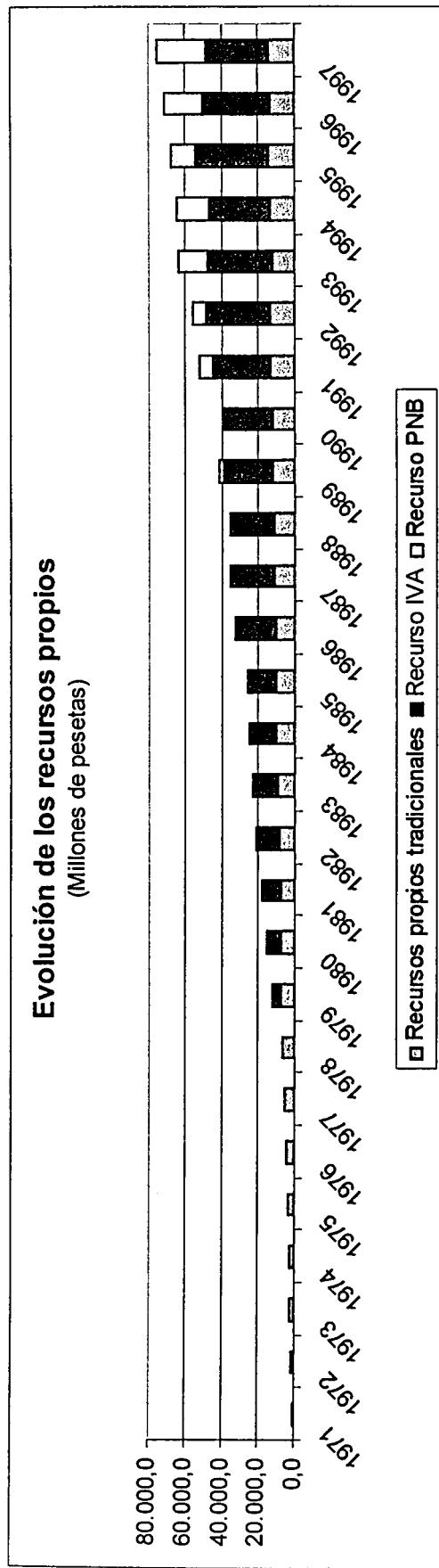


El análisis por figuras muestra que el IVA es, desde su creación, el principal recurso comunitario con un peso superior al 50% del total de los ingresos comunitarios, salvo para los años 1979 y 1997. En 1979, con un total recaudado de 4.737,7 millones de unidades de cuenta sólo representó el 39,3% del total de los recursos propios. Su tendencia fue creciente año tras año, llegando a representar en el período 1986-88 más del 66% del total de los ingresos. La entrada en vigor del Paquete Delors I hizo disminuir ligeramente su peso a favor del recurso PNB, pero no es hasta 1993, con las limitaciones impuestas a la base imponible y la bajada del tipo impositivo máximo a aplicar, cuando su peso se reduce de forma más acusada. No obstante siguió manteniéndose por encima del 50% del total, salvo en 1997.

El recurso PNB es el ingreso más reciente de que dispone la Unión Europea. Su potencial recaudatorio es muy elevado, como lo demuestra el hecho de que los ingresos por este concepto se han multiplicado por nueve en los nueve años de su existencia, siendo su peso relativo en 1997 del 35,7% del total de los recursos propios.

Por su parte, los recursos propios tradicionales se han mantenido muy estables a lo largo del tiempo, pasando de 1.296 millones de unidades de cuenta en 1971 a los 14.172,2 millones de ecus en 1997.

Gráfico 1.2



Fuente: Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1

Evolución de los ingresos de la Unión Europea (1971-97)
(Millones de ecus)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Exacciones reguladoras agrícolas	604,5	617,8	411,5	255,2	510,5	1.035,2	1.576,1	1.872,7	1.678,6	1.542,8	1.261,7	1.523,8	1.357,8	1.268,9
Cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa	109,3	181,8	99,0	75,0	80,0	128,5	202,4	406,2	464,9	462,8	486,6	698,4	943,6	1.169,4
Derechos de aduana	582,2	957,4	1.986,5	2.737,8	3.151,5	4.064,5	3.927,2	4.390,9	5.189,1	5.908,8	6.398,5	6.814,9	6.996,1	7.961,6
Recurso IVA									4.737,7	7.513,2	9.877,2	12.127,1	13.716,1	14.480,2
Recurso PNB														
Corrección desequilibrrios presupuestarios														
Contribuciones financieras	949,8	1.263,6	2.267,7	1.915,0	2.164,6	2.490,9	2.503,2	5.340,3	2.312,9					
TOTAL RECURSOS PROPIOS	1.296,0	1.757,0	2.497,0	3.068,0	3.742,0	5.228,2	5.705,7	6.669,8	12.070,3	15.427,6	18.024,0	21.164,2	23.013,6	24.880,1
Otros (incluye excedente disponible de ejercicios anteriores)	993,4	1.317,4	2.315,0	1.966,8	2.381,6	2.765,0	2.779,0	5.507,5	2.532,3	638,1	425,1	263,2	2.347,9	3.205,0
TOTAL INGRESOS	2.289,4	3.074,4	4.812,0	5.034,8	6.123,6	7.993,2	8.484,7	12.177,3	14.602,6	16.065,7	18.449,1	21.427,4	25.361,5	28.085,1
Exacciones reguladoras agrícolas	1.121,5	1.173,8	1.626,1	1.354,1	1.154,4	1.056,0	1.459,2	1.098,0	896,1	830,3	759,9	729,1	922,7	
Cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa	1.069,3	1.110,5	1.471,1	1.251,6	1.243,4	819,6	1.027,6	902,1	1.025,8	1.243,9	1.184,8	1.092,3	1.002,6	
Derechos de aduana	8.319,8	8.171,2	8.936,5	9.310,2	10.312,9	10.285,1	11.476,0	11.301,5	11.063,6	11.178,0	12.508,6	11.762,2	12.246,9	
Recurso IVA	15.570,2	22.259,5	23.463,5	23.927,6	26.293,4	27.440,1	30.269,0	34.594,6	34.689,3	33.217,9	39.127,3	36.535,0	34.351,5	
Recurso PNB					2.877,1	94,8	7.445,1	8.314,9	16.414,4	17.657,0	14.187,6	21.064,1	26.890,6	
Corrección desequilibrrios presupuestarios														
Contribuciones financieras														
TOTAL RECURSOS PROPIOS	26.080,8	32.715,0	35.497,2	35.843,6	41.881,3	39.695,6	51.676,9	56.211,1	63.993,2	64.188,8	67.827,5	71.095,7	75.292,9	
Otros (incluye excedente disponible de ejercicios anteriores)	7.586,4	938,3	285,5	5.999,8	4.018,4	6.773,5	4.572,6	3.333,6	1.679,5	1.813,3	7.249,6	10.179,3	5.254,8	
TOTAL INGRESOS	33.667,2	33.653,3	35.782,7	41.843,4	45.899,7	46.469,1	56.249,5	59.544,6	65.672,7	66.002,1	75.077,1	81.275,0	80.547,7	

Fuente: Comisión Europea. *Vademecum Presupuestario*, Tribunal de Cuentas. *Informe Anual*.

1.2.2. Los gastos comunitarios

1.2.2.1. Evolución de las políticas de gasto comunitarias. Etapas

Hasta la entrada en vigor de las perspectivas financieras en 1988, resulta difícil analizar la evolución de los gastos comunitarios por etapas concretas y diferenciadas, debido a que el presupuesto de gastos no era el resultado de un todo homogéneo, sino que era consecuencia de la agregación del coste económico de diferentes políticas comunitarias. Así, las reformas que se han venido sucediendo en cada política de gasto se han realizado al margen del resto de políticas comunitarias. Es por este motivo que el análisis de la evolución del presupuesto de gastos bajo un criterio cronológico se centrará, fundamentalmente, en los cambios en la composición y estructura de dicho presupuesto, así como en los mecanismos de disciplina presupuestaria que se han ido introduciendo para controlar su crecimiento. Cabe señalar que el análisis de las diferentes partidas de gasto se desarrollará con mayor profundidad en el apartado correspondiente a la imputación territorial de dichos gastos, ya que sus objetivos, instrumentos, mecanismos de actuación, etc. facilitarán el establecimiento de hipótesis de incidencia sobre su distribución geográfica.

Otra cuestión que es preciso tener en cuenta es el hecho de que durante los primeros años de funcionamiento de las Comunidades Europeas existían cinco presupuestos distintos para las tres Comunidades, ya que en el caso de la CECA y el EUROATOM se diferenciaron los presupuestos de funcionamiento de los operativos³⁴. No obstante, a partir de 1965 se puso de manifiesto una fuerte tendencia hacia la unificación presupuestaria, integrándose los tres presupuestos

³⁴ Coexistían el presupuesto general de la CEE, el presupuesto de gastos administrativos de la CECA, el presupuesto de operaciones de la CECA, el presupuesto de funcionamiento del EUROATOM y el presupuesto de investigación e inversión del EUROATOM.

administrativos de las tres comunidades en uno de solo y, a partir de 1971, se les añadió el presupuesto de inversiones e investigaciones del EUROATOM. De este modo, actualmente existen dos instrumentos presupuestarios: el presupuesto general y el presupuesto operacional de la CECA.

Por consiguiente, la evolución de los gastos comunitarios se centra, fundamentalmente, en el presupuesto general de la Unión Europea, ya que es el presupuesto al que se han fusionado el resto.

1.2.2.1.1. Origen y desarrollo de la CEE (1958-69)

El análisis de la evolución de los gastos comunitarios constata que durante los tres primeros años de existencia de la CEE (1958-1960), el presupuesto general de gastos era muy reducido y presentaba un carácter totalmente funcional, al destinarse, íntegramente, a gastos administrativos para la financiación de las instituciones creadas al amparo de los Tratados Constituyentes. Pero el desarrollo de las políticas comunitarias cambió enseguida la estructura y composición de dicho presupuesto.

- *La política social*

La primera política común que tuvo un reflejo presupuestario fue la política social a través de la creación, en 1961, de su principal instrumento de intervención, el Fondo Social Europeo (FSE). El Título III del Tratado de Roma se dedica íntegramente a la política social, definiendo los objetivos que debía perseguir y se preveía la creación del Fondo Social Europeo (FSE) como un fondo estructural

destinado al apoyo de la formación profesional y a la reinserción de la mano de obra desempleada.

En concreto, el artículo 117 del Tratado establece que: “ *Los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso*”. En el artículo 188 y siguientes se fijan los objetivos en materia social, entre los que destacan la mejora de las condiciones trabajo, la promoción del diálogo entre los interlocutores sociales, la igualdad de condiciones para ambos sexos, la higiene y seguridad en el trabajo, la formación profesional, etc. Finalmente, la creación y funcionamiento del FSE aparece regulado en los artículos 123 y posteriores. Dicho artículo establece que “*Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo, encargado de fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores*”.

A partir de estas prescripciones constitucionales en 1961 se crea el FSE y se le dota de una línea presupuestaria no muy importante, pero que irá en aumento, muy especialmente a partir de 1971, tras la Decisión 71/66 de 1 de febrero y del Reglamento de aplicación de 8 de noviembre del mismo año, que consolidan el mantenimiento y desarrollo de dicho fondo.

Cabe señalar que el FSE se financiaba, en la primera etapa del sistema de financiación de la Comunidad (1961-71), a través del sistema de contribuciones financieras y que disponía de unas claves de reparto específicas (ver apartado 1.2.1.1.1.).

- *La política agraria común (PAC)*

Otro aspecto a destacar en la evolución del presupuesto de gastos es la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) como principal instrumento de la política agraria común (PAC) en el año 1962, pero que no tuvo un reflejo presupuestario hasta 1965. La PAC es la principal política comunitaria, ya que si bien la agricultura no supone una aportación muy importante al PIB comunitario, el peso específico de la PAC en el presupuesto comunitario y la regulación específica que dicho sector obtuvo en el Tratado de Roma la convierten en la política comunitaria más importante.

En concreto, el Título II del Tratado de Roma se dedica íntegramente a la agricultura, especificando en su artículo 38 que *“el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas”* y en el apartado cuarto del mismo se establece que *“El funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política común entre los Estados miembros”*.

Los objetivos que debía tener dicha política se recogen en el artículo 39: *“a) incrementar la productividad agrícola, b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura, c) estabilizar los mercados, d) garantizar la seguridad de los abastecimientos y e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”*. Además, en el artículo 40.4 el Tratado de Roma establece que *“para permitir que la organización común de los mercados agrícolas alcance sus objetivos, se podrán crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas”*.

Pero, si bien el Tratado de Roma establece los objetivos y los posibles instrumentos de la PAC, no fue hasta la Conferencia de Stressa³⁵ donde se proporcionaron los elementos esenciales de la PAC. A partir de entonces y muy especialmente a partir de 1962, año en el que se crea el FEOGA³⁶, se fue organizando el funcionamiento de la política agrícola, al irse fusionando los diferentes sistemas agrarios nacionales en un solo sistema común de ordenación de mercado con el propósito de establecer un mercado común de productos agrícolas. Los elementos fundamentales sobre los que se apoya dicho mercado son las organizaciones comunes de mercados (OCM), al permitir establecer normas y precios comunes para la mayoría de productos agrarios³⁷.

Ante la aspiración de conseguir un mecanismo global, se decidió crear un solo Fondo con competencia sobre todas las actividades financieras de la reglamentación agrícola. El FEOGA se organizó, así, como un único fondo con dos secciones: una de Garantía y otra de Orientación. La primera se ocupa de las intervenciones en el mercado interior y de las restituciones a la exportación a terceros países, mientras que la sección orientación se destina a impulsar la mejora de las condiciones de producción y de comercialización, presentando un carácter más estructural, por lo que se le considera un fondo estructural.

³⁵ Reunión celebrada por los Ministros de Agricultura de los Estados miembros en dicha ciudad italiana en julio de 1958.

³⁶ Reglamento 25/62 de 4 de abril de 1962.

³⁷ A finales de 1964 ya habían quedado reglamentadas y en pleno funcionamiento organizaciones de mercados que cubrían el 85% de la producción comunitaria y el 37% de sus importaciones.

- *La política exterior común*

En el año 1966 se liquidaron por primera vez créditos presupuestarios destinados a acciones en el exterior de la Comunidad, aunque su dotación presupuestaria era muy limitada. La base jurídica de la política de cooperación se encuentra establecida en el artículo 130Y del propio Tratado de Roma donde se especifica que “*En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes ...*”.

La liquidación del ejercicio presupuestario de 1966 trajo consigo también la incorporación, por vez primera, de un pequeño montante por reembolsos y otros, que se ha mantenido e incluso incrementado a lo largo del periodo, si bien una de sus principales particularidades es su carácter errático.

- *Gastos totales*

Siguiendo el recorrido cronológico, destacan los años 1967 y 1968 en los que los gastos comunitarios liquidados se incrementaron en un 280% y 197%, respectivamente, en relación al ejercicio precedente, lo que supuso un gasto total de 476,1 MECUS en 1967 y de 1.414,5 MECUS en 1968. Este espectacular aumento se debió, básicamente, al fuerte aumento experimentado por el FEOGA-Garantía que pasó de un total de 50,7 MECUS en 1966 a 340 MECUS en 1967 y a 1.259,7 MECUS en 1968. Las causas de este incremento se derivan de la implantación de la PAC, que en los términos que se estableció, permitió que en pocos años las producciones casi se duplicaran, generándose la aparición de

excedentes agrarios. Otro factor explicativo de este fuerte aumento del gasto agrícola fue que en este mismo año se aplicaron, por primera vez, los precios comunes a todos los productos OCM.

Adicionalmente, es en el ejercicio presupuestario de 1968 cuando se materializa presupuestariamente el Tratado de Fusión de 1965, incorporándose los presupuestos administrativos de la CECA y del EUROATOM al presupuesto general de la CEE. No obstante, la importancia cuantitativa de dichos presupuestos es bastante limitada (94,7 MECUS), si bien los gastos administrativos se incrementaron en un 76,4%.

Para corregir los efectos perversos que estaba generando la política de sostenimiento de rentas agrícolas que se venía practicando, se creó un clima de reforma que se concretó en el denominado "Plan Mansholt" de 1968 en el que se proponía modernizar las explotaciones agrarias, rejuvenecer la empresa agraria, establecer mejoras en la formación profesional de los agricultores, reducir la superficie agrícola útil y reducir drásticamente el censo ganadero. Dichas propuestas generaron muchas polémicas y solo se aceptó una mínima parte de las mismas, por lo que el gasto agrícola continuó creciendo a gran velocidad.

En síntesis, durante la década de los sesenta, se pueden distinguir dos etapas claramente diferenciadas en el presupuesto de gastos. La primera se corresponde con los años incluidos en el período 1961-64, estando marcada por un escaso desarrollo cuantitativo (los gastos del presupuesto general pasaron de 34,0 MECUS en 1961 a 46,8 MECUS en 1964, cifras que suponen mantener el peso específico del presupuesto comunitario en el 0,02% del PIB comunitario), y por estar compuesto el presupuesto de únicamente dos partidas de gastos: los administrativos (que representaban entre un 73% y un 85% del total) y los destinados a sufragar las actividades del FSE.

A partir de 1965, con la implantación de la política agraria común a través del FEOGA, el presupuesto empezó a aumentar de manera considerable hasta alcanzar los 3.321,8 MECUS en 1970, cifra que representa el 0,7% del PIB comunitario. Tal y como se puede observar en el gráfico 1.3 esta importante expansión cuantitativa del presupuesto es consecuencia directa del gasto agrícola, que en tres años se convirtió en el principal gasto comunitario, llegando a significar, en el año 1970, el 94% del total del presupuesto general.

1.2.2.1.2. El gasto comunitario en la década de los setenta

En el año 1971 mediante el Tratado de Luxemburgo se integró al presupuesto general, el presupuesto de investigación e inversión del EUROATOM. Dicho presupuesto estaba destinado exclusivamente a financiar la investigación en el ámbito nuclear, pero progresivamente los campos de la investigación se ampliaron a muchos otros mediante un recurso al artículo 235 del Tratado de la CEE que establece *“cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”*.

Otro hecho a destacar fue la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, mediante el Reglamento 724/75, de 18 de marzo de 1975. El objetivo de dicho fondo era la corrección de los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, tal y como estaba previsto en el Tratado constitutivo de la CEE. Su origen está en la Conferencia de París de octubre de 1972, aunque no empezó a funcionar hasta 1975. Desde este año hasta 1979 lo más importante

en relación al FEDER es la aprobación del Reglamento que reguló sus funciones, la creación del Comité de Política Regional como órgano consultivo y la obligación de elaborar programas de desarrollo regional (PDR).

En este sentido, se puede afirmar que la evolución del presupuesto de gastos en la década de los setenta se caracterizó por un importante avance cuantitativo en términos absolutos, como lo demuestra el hecho de que los gastos se incrementaron año tras año, a excepción de 1971, hasta alcanzar en 1980 un volumen total de 15.857,3 MECUS, y por la puesta en marcha del resto de políticas comunitarias, como por ejemplo la política regional, lo que trajo consigo una mayor diversificación de los gastos. No obstante, a pesar de que el FEOGA-Garantía experimentara una ligera reducción de su peso específico a favor de las políticas estructurales y demás, su montante total no dejó de aumentar, liquidándose por esta partida de gasto en 1980 un total de 11.291,9 MECUS, cifra que representaba el 71,2% del total.

1.2.2.1.3. El gasto comunitario en la década de los ochenta

Esta presión alcista de los gastos comunitarios no sólo se mantuvo durante la década de los ochenta, sino que incluso se reforzó, lo que generó importantes tensiones presupuestarias que no se solventaron hasta 1988 a través del “Paquete Delors I”. En concreto, en los primeros años de la década de los ochenta se afianzaron las políticas sociales y de desarrollo regional existentes, revisándose sus principales instrumentos de intervención. Así, se fijaron nuevas misiones para el FSE³⁸ y se establecieron las bandas de intervención del FEDER para cada Estado miembro³⁹. Además, se creó la política pesquera común⁴⁰ y el primer

³⁸ Decisión 83/156 y Reglamento de aplicación, de 17 de octubre de 1983.

³⁹ Reglamento nº 1787/84 de 19 de junio de 1984.

programa marco (1984-87) de “investigación, desarrollo y demostración”⁴¹, se establecieron nuevos programas y nuevas modalidades de intervención comunitaria en materia de investigación (ESPRIT)⁴² y se crearon los programas integrados mediterráneos (PIM)⁴³. Asimismo, entre 1983 y 1986, ambos inclusive, se puso de manifiesto la falta de control del gasto agrario comunitario, al superar los gastos efectivos las previsiones anuales establecidas en el anteproyecto de presupuesto de la Comisión. Y, finalmente, otro factor que generó importantes tensiones alcistas fue la repercusión financiera de las ampliaciones de la Comunidad en los años ochenta (Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986) que resultaron ser muy negativas desde el punto de vista financiero al ser, todos estos Estados, beneficiarios netos de la actuación presupuestaria de la Comunidad.

Para solucionar este importante incremento de los gastos comunitarios en los años 1979 y 1984 se intentó introducir mecanismos de disciplina presupuestaria encaminados fundamentalmente a controlar el gasto agrícola y los gastos no obligatorios⁴⁴. Intentos que fracasaron por la falta de compromiso de los ministros de agricultura y por el enfrentamiento institucional existente entre el Parlamento y el Consejo.

Así pues, la situación presupuestaria de la Comunidad en el período 1980-88 se caracterizó por un importante aumento del gasto tanto en términos absolutos como en porcentaje respecto al PIB. En concreto, los créditos de gastos liquidados en

⁴⁰ Reglamento nº 170/83, de 25 de enero de 1983.

⁴¹ Resolución del Consejo de 25 de julio de 1983.

⁴² Decisión 84/130, de 28 de febrero de 1984.

⁴³ Reglamento nº 2088/85, de 23 de julio de 1985.

⁴⁴ La distinción entre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO) tiene un significado fundamentalmente político, en la medida que el Parlamento tiene la última palabra sobre los GNO mientras que el Consejo la tiene sobre los GO. La definición de estos conceptos se afinó a través de una declaración común de las tres instituciones en 1982, según la cual, los GO son los gastos que la autoridad presupuestaria está obligada a consignar en el presupuesto para permitir a la Comunidad respetar sus obligaciones internas o externas, tal y como se derivan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de estos últimos. *Ex contrario*, los demás gastos son “no obligatorios”.

1980 fueron de 15.857,3 MECUS, cifra que suponía el 0,8% del PIB, mientras que en 1988 el total de gastos ascendía a 41.021,7 MECUS, lo que representaba un peso relativo del 1,05% del PIB comunitario. Además de este importante aumento cuantitativo, durante estos años se afianzaron las acciones estructurales en detrimento principalmente del FEOGA-Garantía, aunque éste continuaba siendo la principal partida presupuestaria. Durante este período los créditos destinados al FEOGA-Garantía representaron alrededor del 65% del total, los asociados a fondos estructurales se situaron entre el 12% y el 22%, y el resto de políticas mantuvo su peso específico (investigación y desarrollo alrededor de un 5%, acciones exteriores, 3%, gastos de administración y funcionamiento, 5%, y reembolsos, 6%).

1.2.2.1.4. El gasto comunitario en el “Paquete Delors I” (1988-92)

El nuevo impulso político conferido a la Comunidad en 1986 por la tercera ampliación y la conclusión del Acta Única Europea, en la que se fijan los nuevos retos comunitarios (mercado único, cohesión económica y social, programa marco de investigación), posibilitó una gran reforma presupuestaria bajo la denominación de “*Paquete Delors I*”. Además de las reformas aprobadas para el sistema de financiación comunitario, el Consejo Europeo de Bruselas de los días 11 y 12 de febrero de 1988 se comprometió a garantizar un mayor equilibrio de las diferentes categorías de gastos del presupuesto comunitario y a asegurar un crecimiento controlado de los mismos, acordando la priorización de las políticas de cohesión y el establecimiento de un mecanismo de disciplina presupuestaria capaz de controlar el gasto agrícola.

El respaldo político-jurídico a estos principios se puso de manifiesto en la Decisión 88/377, de 24 de junio de 1988 y en el Acuerdo Interinstitucional,

firmado el 29 de junio de 1988. Así pues, se consagró la responsabilidad compartida del Parlamento, Comisión y Consejo en materia de disciplina presupuestaria.

Para poder llevar a cabo de forma eficaz el control del gasto comunitario, el Acuerdo Interinstitucional estableció las denominadas “perspectivas financieras” para el período 1988-92. Éstas deberían facilitar una evolución equilibrada y controlada de las grandes categorías de gasto comunitario y una programación orientada a permitir el desarrollo de las nuevas políticas y objetivos fijados en el Acta Única, como son las políticas estructurales y la garantía de que el gasto agrícola se mantuviese dentro de unos márgenes financieros razonables.

Así pues, el Parlamento, el Consejo y la Comisión reconocieron que los objetivos financieros que figuraban en estas perspectivas representaban límites máximos de gastos obligatorios para la Comunidad. De esta forma se definía un marco de referencia interinstitucional, que debería respetarse en el transcurso de cada uno de los ejercicios presupuestarios anuales.

Las perspectivas financieras para 1988-92 clasificaban a los gastos comunitarios en seis grandes categorías o capítulos de gasto, y para cada uno de ellos se fijaba un límite máximo en términos de créditos de compromiso, y también se establecía un límite total para los créditos de pago⁴⁵ (véase cuadro 1.2).

⁴⁵ Los créditos de compromiso son los créditos que cubren, durante el ejercicio en curso, las obligaciones legales contraídas por acciones emprendidas que abarcan más de un ejercicio. Es decir, son créditos que financian actuaciones plurianuales, mientras que los créditos de pago cubren el coste que se deriva de la ejecución de los compromisos contraídos durante un ejercicio en curso o ejercicios anteriores.

Cuadro 1.2

Perspectivas financieras 1988-1992. Créditos de compromiso

(Millones de ecus - precios 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-Garantía	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Acciones estructurales	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Políticas de dotación plurianual	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Otras políticas	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
5. Reembolsos y Administración	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
6. Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100

Fuente: Comisión Europea.

En el primer capítulo se inscribían los gastos destinados al FEOGA-Garantía. Para poder controlar dichos gastos el Consejo aprobó una línea directriz agrícola (“*Guideline*”), que establecía que el ritmo anual de progresión de los gastos del FEOGA-Garantía no debía rebasar el 74% del índice de crecimiento anual del PNB de la Comunidad. El importe de los gastos para 1988 (27.500 MECUS), fue seleccionado como base de referencia para la definición de la directriz, de este modo, se frenaba el ritmo anual de crecimiento de esta categoría de gastos.

Además de esta medida, el Consejo aprobó las siguientes medidas complementarias para el control del gasto agrícola:

- Adopción de un mecanismo para la depreciación sistemática de las existencias agrícolas⁴⁶.

⁴⁶ El coste de depreciación sistemática de las existencias de nueva creación se encuentra financiado dentro de la directriz, mientras que el coste de las existencias antiguas se financia por anticipos de los Estados miembros, reembolsados para 1992 a partir de dotaciones presupuestarias que figuran en “reembolsos y administración”.

- Reforzamiento y extensión de los mecanismos de estabilización, conjuntamente con la limitación a la producción a través de incentivos al abandono de tierras cultivables.
- Instauración de un sistema de alerta (“early warning system”) sobre la evolución de los gastos del FEOGA-Garantía⁴⁷
- Establecimiento de un reserva monetaria para hacer frente a situaciones derivadas de variaciones imprevistas en la paridad dólar/ecu. Dichos créditos se contabilizan en una rúbrica presupuestaria independiente que configura el sexto capítulo y los créditos consignados ascienden a 1.000 MECUS cada año en forma de créditos provisionales.

La concreción presupuestaria de estas medidas de control del gasto agrícola se pusieron de manifiesto en las perspectivas financieras para 1988-92 al perder peso específico en el total de los gastos. Así, los créditos de compromiso para el FEOGA-Garantía establecidos para el ejercicio presupuestario de 1988 ascendían a 27.500 MECUS, lo que suponía el 61% del total del gasto comunitario, mientras que para 1992 éstos eran sólo de 29.600 MECUS, representando el 56% del total.

En el segundo capítulo de las perspectivas financieras se recogían los créditos destinados a sufragar las acciones estructurales. La principal característica que ofrecía esta rúbrica, es que los créditos asociados a ella no eran tanto un límite de gasto, sino que se concebían como un objetivo a alcanzar. En este sentido, es importante destacar el incremento relativo de estas acciones, que pasaron de un total de 7.790 MECUS en 1988 a 13.450 MECUS en 1992, lo que suponía un crecimiento del 72,7%

El capítulo tercero denominado “Políticas de dotación plurianual” incluía los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y los programas de investigación y desarrollo. Tal y como puede observarse, la asignación presupuestaria de esta partida casi se duplicó a lo largo de estas perspectivas financieras, al pasar de un total de 1.210 MECUS en 1988 a 2.400 MECUS en 1992.

Otro de los capítulo que sufrió un importante aumento es el asociado a la cooperación exterior y al resto de políticas internas de la Comunidad. Sus créditos se consignaron bajo la denominación de “otras políticas”, con una dotación de 2.103 MECUS en 1988, y que ascendió a 2.800 MECUS en 1992.

Finalmente, en el capítulo quinto se contabilizaban los créditos por reembolsos, gastos de administración y los de reducción de existencias agrícolas anteriores al ejercicio 1988. Su evolución prevista en las perspectivas era de continua reducción hasta los 3.550 MECUS consignados para el ejercicio de 1992.

El límite máximo global de créditos de pagos para cada año se fijó en un porcentaje del PNB comunitario, estableciéndose en el 1,12% para 1988, aumentando de manera progresiva hasta alcanzar el 1,17% para el año 1992, con un margen para imprevistos de 0,03 puntos.

Las perspectivas financieras se establecieron a precios de 1988 y, anualmente, antes de iniciarse el procedimiento presupuestario de un ejercicio determinado fueron objeto de un doble ajuste: el primero de carácter técnico consistía en valorar los límites máximos de las distintas categorías de gasto a los precios corrientes del ejercicio en cuestión, y el segundo servía para adaptar las

⁴⁷ Implica un seguimiento de la evolución de los gastos capítulo por capítulo y no globalmente como en el pasado.

perspectivas a las condiciones de ejecución, aumentando los correspondientes límites máximos de gasto por las dotaciones no utilizadas en ejercicios precedentes.

Las perspectivas financieras aprobadas para el período 1988-92 perseguían aumentar ligeramente el gasto comunitario, y cambiar la composición estructural del mismo a favor, fundamentalmente, de las políticas estructurales y en detrimento de la política agraria común. El balance de la aplicación de dichas perspectivas fue plenamente positivo respecto a los objetivos fijados al conseguirse una evolución ordenada del gasto, una mejora del procedimiento y de la gestión presupuestaria y un nivel suficiente de recursos. Aunque, si bien las favorables condiciones económicas de este periodo contribuyeron a alcanzar estos resultados, la ausencia de este marco financiero plurianual hubiera agudizado los problemas que se presentaron.

Estas perspectivas fueron objeto de diversas modificaciones para permitir iniciar nuevas acciones o reforzar las políticas existentes de conformidad con las disposiciones establecidas en el Acuerdo Interinstitucional. La mayor parte de estas revisiones fueron consecuencia de los profundos cambios que se produjeron en el entorno internacional: cooperación con los países del Este, asistencia técnica a las Repúblicas de la antigua URSS, unificación alemana, crisis del Golfo, etc..

De este modo para cada uno de los años cubiertos por el acuerdo, el presupuesto se adaptó en los plazos impartidos, sin conflictos importantes entre las instituciones, se respetó plenamente el marco presupuestario establecido en las perspectivas, los mecanismos de ajuste de los precios y del PNB se adaptaron del modo convenido y las revisiones de las perspectivas financieras se produjeron en la forma establecida.

Así pues, las liquidaciones de los presupuestos de gastos durante este periodo consiguieron alcanzar los objetivos propuestos y en las direcciones establecidas en las perspectivas financieras. A modo de ejemplo, la composición del gasto comunitario efectivo en 1992 fue la siguiente: FEOGA-Garantía un 54%, Acciones estructurales un 32%, Investigación un 3%, Acciones exteriores un 4%, Administración un 5% y Reembolsos y otros un 3%.

1.2.2.1.5. El gasto de la Unión Europea en el “Paquete Delors II” (1993-99)

El positivo balance que se había obtenido por el “Paquete Delors I” hizo que la Comisión propusiese una renovación de las perspectivas financieras y del Acuerdo Interinstitucional para otro periodo. En este sentido, la Comisión presentó sus propuestas para el nuevo marco financiero denominado “*Del Acta Única al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones*”, más conocido como “Paquete Delors II”. La Comisión proponía incrementar el límite anual de los créditos para pagos en 20.000 MECUS a lo largo de cinco años, lo que suponía elevar progresivamente el límite de los recursos propios del 1,20% del PNB en 1992 al 1,37% en 1997.

La Comisión establecía tres grandes prioridades políticas para el nuevo periodo: la cohesión económica y social, las iniciativas exteriores destinadas a tener en cuenta la nueva situación internacional y el refuerzo de la competitividad de la industria europea a través de mayores esfuerzos en la investigación y en la creación de redes transeuropeas.

Después de un primer debate infructuoso en el Consejo Europeo de Lisboa en junio de 1992, la Comisión aceptó modificar el calendario establecido, retardando

dos años el alcance de los objetivos propuestos. Así, las perspectivas propuestas no acabarían en 1997 sino que se ampliarían hasta 1999.

En diciembre de 1992, en el Consejo Europeo de Edimburgo, se tomaron una serie de acuerdos respecto al gasto comunitario, en la línea de los alcanzados en el Consejo Europeo de Bruselas de 1988: se reafirmó la importancia de contener el gasto agrario y se dio de nuevo un impulso al gasto en acciones estructurales. Estos acuerdos se plasmaron en el cuadro de perspectivas financieras para el período 1993-99. El Consejo optó por un incremento progresivo del límite de los recursos propios de un 1,20% a un 1,27% del PNB, considerando un margen para imprevistos del 0,01% del PNB. Ello significaba que la Comunidad dispondría de 17.000 MECUS adicionales con respecto a 1992.

De nuevo, el Consejo hizo partícipe de sus acuerdos al Parlamento Europeo y a la Comisión, firmándose en octubre de 1993 un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario que incluía el cuadro de perspectivas financieras para el periodo 1993-99, acordado en Edimburgo. Dichas perspectivas se establecieron a precios de 1992 y en las cuantías detalladas en el cuadro 1.3.

Cuadro 1.3

Perspectivas financieras 1993-1999. Créditos de compromiso (Millones de ecus- precios de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	93-99
1. Política agrícola común	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389	8,9
2. Acciones estructurales	21.227	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000	41,3
3. Políticas internas	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100	29,4
4. Acciones exteriores	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600	41,8
5. Gastos administrativos	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900	18,9
6. Reserva monetaria	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.000	-33,3
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089	21,6
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114	21,6

Fuente: Comisión Europea.

Las perspectivas financieras acordadas en Edimburgo recogen todas las acciones financieras surgidas a partir del Tratado de Maastricht, debiendo de ser modificadas posteriormente para tener en cuenta la ampliación de la Unión Europea con Austria, Finlandia y Suecia.

En dichas perspectivas, el gasto aparece clasificado en seis categorías y para cada una de ellas se fija un límite para los créditos de compromiso. Asimismo, se fija un límite para el total de créditos de pago, siguiendo la misma filosofía que las perspectiva anteriores. En este caso, también, los créditos de compromiso establecidos son techos máximos de gasto y no de objetivos a alcanzar -salvo los Fondos Estructurales en que dichos créditos constituyen a la vez un límite y un objetivo-, por lo que los créditos inscritos para las distintas categorías de gasto en el presupuesto de cada ejercicio pueden ser inferiores a los techos señalados en las perspectivas.

Del mismo modo que en las perspectivas anteriores, las perspectivas financieras para el periodo 1993-99 se establecieron a precios de 1992 y anualmente se han sometido al doble ajuste explicitado en párrafos anteriores.

En cuanto a la PAC, la evolución de su gasto siguió sometido a la línea directriz agrícola de acuerdo con la fórmula anterior. La cobertura de los gastos se modificó ligeramente al incluir la totalidad de los gastos de la PAC reformada, entre los que se encuentran las medidas complementarias y el Fondo de garantía pesquero.

El Consejo Europeo de Edimburgo coincidió plenamente con las prioridades establecidas por la Comisión en relación a las medidas estructurales. El importe total de los gastos dedicados a la cohesión aumentaron a lo largo del período en un 41,3%. Las intervenciones comunitarias se articularon alrededor de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Se reforzó la concentración de los recursos correspondientes a los fondos estructurales en beneficio de las regiones más necesitadas (objetivo nº 1), estableciéndose que los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión recibiesen conjuntamente en 1999, por Fondo de Cohesión y objetivo nº 1 de los fondos estructurales, el doble de cuanto recibieron en 1992 en concepto del objetivo nº 1 de los fondos estructurales.

Las políticas internas se beneficiaron de un aumento próximo al 30%, siendo la investigación la primera partida de gasto. Los gastos destinados a financiar el coste de las redes transeuropeas experimentaron, también, un aumento importante, reflejando la prioridad que se concedía a este sector.

En la rúbrica de acciones exteriores además de recogerse las actuaciones en el campo de la cooperación con los países menos desarrollados se inscribieron, por primera vez, los aspectos externos de las políticas internas (pesca y medio

ambiente). Ello explica el importante aumento que experimentó esta categoría de gasto cifrada en un 41,8%.

Los gastos administrativos debían atenerse a un rígido condicionamiento presupuestario, ya que el crecimiento previsto se correspondía, en gran parte, al incremento de las pensiones.

En cuanto a las reservas monetarias, cabe señalar que la correspondiente a la política agraria se vió reducida a 500 MECUS a partir de 1995, pero la situación mundial hizo constituir dos nuevas reservas destinadas, respectivamente, a las ayudas de urgencia en países terceros y a los riesgos de activación de garantía concedida por la Comunidad para préstamos a terceros países.

Los resultados de estas nuevas perspectivas fueron, también, altamente satisfactorios, ya que como sucedió con la etapa anterior, los límites de gasto establecidos en dichas perspectivas fueron respetados y se evitaron los problemas institucionales en la aprobación anual de los presupuestos comunitarios.

1.2.2.1.6. El gasto de la Unión Europea en la Agenda 2000 (2000-06)

La caducidad de las perspectivas financieras obliga a revisar cada cierto número de años el sistema de financiación comunitario y, muy especialmente, los gastos comunitarios. Es por ello que la Comisión en respuesta al mandato impuesto por el Consejo Europeo celebrado en Madrid en 1995, presentó en julio de 1999 la comunicación “*Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*”, en la que se establecen, entre otros documentos⁴⁸, las perspectivas financieras para el período 2000-06.

Los dos grandes objetivos de la Agenda 2000 se especifican en el propio título de la comunicación: el fortalecimiento de la Unión y su ampliación hacia los países del este. Y el principal reto que se plantea es hacer compatibles estos dos objetivos. En concreto, cómo fortalecer y reformar las políticas comunitarias de manera que puedan encajar la ampliación y generar un crecimiento sostenido, un mayor empleo y una mejora de las condiciones de vida para todos los ciudadanos de la Unión. En este sentido, la Agenda 2000 deja claro que la ampliación implicará unos costes adicionales substanciales para los 15 miembros actuales, aunque no ve la necesidad de ampliar el límite máximo de los recursos propios de la Unión.

El propósito de la Comisión con la Agenda 2000 es orientar las políticas internas hacia objetivos económicos y sociales y remodelar las políticas clave con vistas a la ampliación. De entre las principales cuestiones que aborda la Agenda 2000 destacan: la reforma institucional; el desarrollo de políticas internas para fomentar el crecimiento; el empleo y el nivel de vida; mantener la cohesión económica y

⁴⁸ La Agenda 2000 incluye un documento sobre la ampliación a los PECOS y a Chipre, junto a un dictamen referido a cada uno de los países candidatos y un proyecto de Acuerdo Interinstitucional para la Disciplina Financiera y la Mejora del Procedimiento Presupuestario.

social, a través de los Fondos estructurales más efectivos; y reformar la política agraria común. La concreción del coste que supondrá todo este conjunto de reformas se materializa en las perspectivas financieras para el período 2000-06, las cuales se detallan en el cuadro 1.4.

Cuadro 1.4

Perspectivas financieras 2000-2006 propuestas por la Comisión. Créditos de compromiso
(Millones de euros- precios de 1999)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Política agrícola común	45.205	46.050	46.920	47.820	48.730	49.670	50.630	51.610
2. Acciones estructurales	39.025	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
3. Políticas internas	6.386	6.390	6.710	6.880	7.050	7.230	7.410	7.600
4. Acciones exteriores	6.870	6.870	7.070	7.250	7.430	7.610	7.790	7.900
5. Gastos administrativos	4.723	4.730	4.820	4.910	5.010	5.100	5.200	5.300
6. Reservas	1.192	850	850	600	350	350	350	350
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	103.401	101.530	103.840	104.100	104.170	104.410	104.790	105.230
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	96.380	98.800	101.650	102.930	103.520	103.810	104.170	104.560
Créditos para pagos en % PNB	1,23	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13
Margen en % PNB	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Disponible para adhesión en % PNB				0,02	0,04	0,06	0,09	0,11
Recursos propios en % PNB	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Fuente: Comisión Europea.

Los rasgos más característicos de estas nuevas perspectivas son los siguientes:

- En cuanto a la agricultura, la Comisión propone mantener el método de cálculo de la línea directriz, pero modifica su cobertura al incluir entre las medidas a financiar por el FEOGA la ayuda agrícola preadhesión, las medidas veterinarias y fitosanitarias y parte de las ayudas para el desarrollo rural que anteriormente se incluían en las acciones estructurales. La evolución del gasto agrario para los quince Estados miembros es inferior a la línea directriz agraria

en un importe tal que permitirá financiar el coste de la ampliación sin tener que aumentar la línea directriz.

- Las acciones estructurales continúan teniendo la consideración de objetivo de gasto, pero con la nueva reglamentación, ya no hay razón para prever la transferencia a años posteriores de las dotaciones no utilizadas, operación que sí se podía realizar en las perspectivas anteriores. Los principales propuestas de la Comisión en materia de cohesión económica y social son la concentración temática (los siete objetivos actuales se reducen a tres) y geográfica.
- Para el desarrollo de las políticas internas, la Comisión prevé un incremento medio del 2,5% anual, estableciendo como prioridades de gasto el desarrollo de las redes traseuropeas, el impulso de las políticas del conocimiento, la mejora de las condiciones de funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
- La dotación prevista para las acciones exteriores se cifra en un incremento anual del 2%.
- En cuanto a los gastos administrativos, se prevé una dotación que aumenta desde 4.730 millones de euros en 1999 a 5.300 millones en el 2.006, lo que supone un incremento anual medio del 1,7%.
- Finalmente, dentro de la categoría correspondiente a Reservas, la Comisión plantea la supresión progresiva de la reserva monetaria, ya que la reforma de la PAC conlleva una reducción de las restituciones en los gastos agrarios y, por tanto, de la sensibilidad del gasto agrario ante las variaciones del tipo de

cambio dólar-euro. La reserva para ayudas de emergencia también disminuye al igual que la reserva para garantía de préstamos.

Ante estas propuestas por parte de la Comisión, el Consejo Europeo reunido en Berlín en marzo de 1999 llegó a un acuerdo global sobre la Agenda 2000 cuyos principales elementos en relación a las perspectivas financieras para el periodo 2000-06 son los siguientes⁴⁹:

- Se introduce un cambio en la manera de presentar los gastos preadhesión, ya que se crea una nueva categoría de gastos denominada “Ayuda de Preadhesión”, donde se recogen las subcategorías de los gastos relativos a los tres instrumentos preadhesión (agricultura, fondos estructurales y programa PHARE). En la propuesta de la Comisión éstos se integran dentro de la categoría de gasto correspondiente.
- En cuanto al gasto agrícola, el límite fijado para esta categoría es inferior a la línea directriz agraria, ya que se ha adaptado el techo al gasto agrario real que en los últimos años se estaba distanciando mucho del límite teórico fijado. Además para conseguir la estabilización del gasto agrario, el Consejo retrasa la entrada en vigor de la reforma de los productos lácteos hasta la campaña 2005-06 y reduce en un 15% el precio de intervención aplicable a los cereales.
- En la categoría correspondiente a Acciones estructurales el Consejo reduce el montante global a 213.000 millones de euros, pero mantiene los criterios de concentración de objetivos y geográfica, mejora financiera, simplificación de procedimientos, etc. propuestos por la Comisión.

⁴⁹ Para un análisis más detallado véase De la Fuente (1999).

- En el resto de categorías de gasto no se detectan grandes cambios con respecto a las propuestas establecidas por parte de la Comisión, tal y como puede observarse en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5

Perspectivas financieras 2000-2006. (Acuerdo definitivo del Consejo, Comisión y Parlamento europeo). Créditos de compromiso

(Millones de euros- precios de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-06
1. Política agrícola común	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
2. Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
3. Políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600	43.830
4. Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. Gastos administrativos	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400	4.050
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
TOTAL CREDITOS COMPROMISO	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660	646.190
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89.600	91.100	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840	686.900
Créditos para pagos en % PNB	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97	
Margen en % PNB	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14	
Disponible para adhesión en % PNB			0,05	0,08	0,1	0,13	0,16	
Recursos propios en % PNB	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	

Fuente: Consejo Europea.

Cabe señalar que junto a estas perspectivas el Consejo aprobó un segundo cuadro denominado “*Marco financiero indicativo para una Unión Europea de Veintiún miembros*”, en el que se incluyen los recursos adicionales generados por la ampliación de la UE a seis nuevos Estados. En dicho cuadro se incorpora una octava categoría de gasto que refleja el coste anual de la ampliación entre los años 2002 y 2006 (véase cuadro A.1 del anexo).

La Agenda 2000 ha sufrido grandes críticas no sólo en el ámbito de la propuesta establecida por parte de la Comisión, sino también en cuanto al proceso negociador y al acuerdo final conseguido en la cumbre de Berlín.

Así, en cuanto a la propuesta de la Comisión sobre la Agenda 2000 se le achaca, en primer lugar, una falta de ideas sobre el futuro de Europa, lo que genera una falta de proyecto claramente definido para conseguir alcanzar objetivos de medio y largo plazo. Además, la propuesta de la Comisión, a diferencia de las anteriores perspectivas, es altamente conservadora y poco ambiciosa como lo demuestra el hecho de que se continúa con la misma estructura, el mismo contenido y la misma mecánica de las categorías de gasto establecidas en las anteriores perspectivas. Otro ejemplo de la extremada prudencia con que se plantearon dichas perspectivas es el mantenimiento de las necesidades de gasto para el futuro, lo que se traduce en el mantenimiento del límite máximo de los recursos propios en el 1,27% del PNB para todo el periodo. Y finalmente, las hipótesis de crecimiento económico sobre las que se han asentado los cálculos de la ampliación son altamente optimistas (véase Colom, 1999).

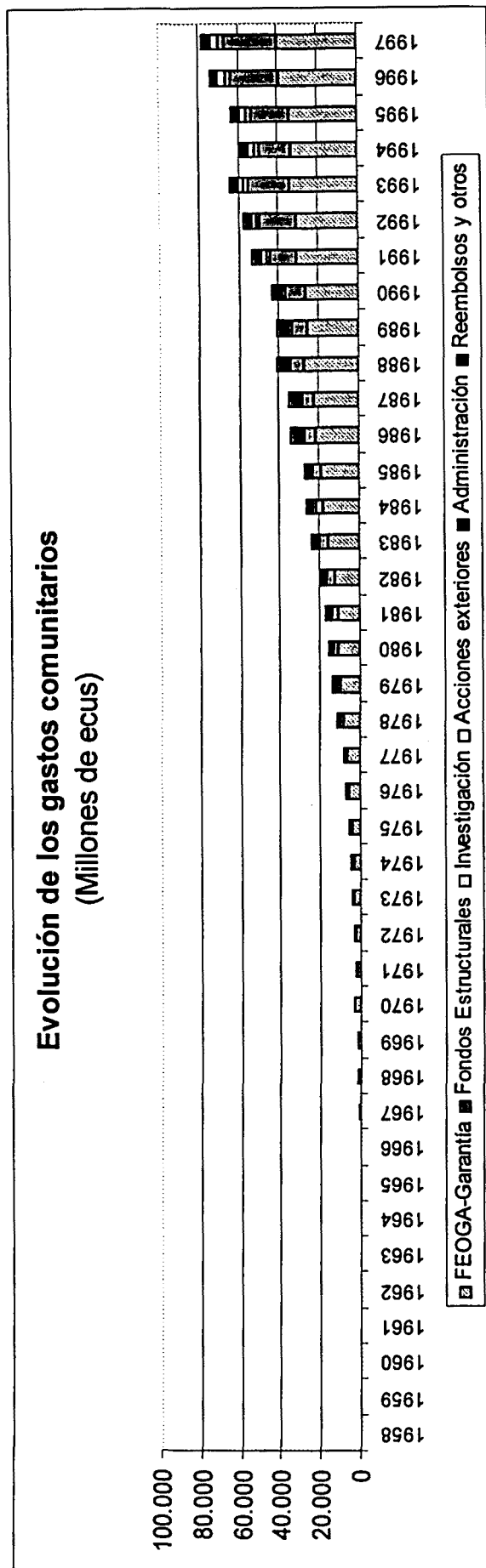
Si la propuesta de la Comisión no está exenta de críticas, la negociación de dicha comunicación en el seno del Consejo resultó ser poco gratificante para el desarrollo de la futura Unión Europea, como lo demuestran las posiciones de partida de los distintos países. En este sentido, no hubo una voluntad europeísta clara sino que cada país fue a defender sus propios intereses por lo que el resultado fue muy poco innovador.

1.2.2.2. Evolución cuantitativa de los gastos comunitarios

Aunque en los apartados precedentes ya se ha hecho alusión a la evolución del gasto comunitario en las distintas etapas, en este apartado se ofrece a grandes rasgos la evolución de dicho gasto desde la creación de la CEE en 1957 hasta la actualidad. En el cuadro 1.6 y en el gráfico 1.3 se presenta la evolución experimentada por las grandes categorías de gasto.

Tal y como puede comprobarse, los gastos comunitarios no empiezan a tener entidad hasta finales de los años sesenta, cuando se implantó la política agraria común a través del FEOGA-Garantía. En estos años la composición del presupuesto comunitario se basaba, casi de forma exclusiva, en este fondo agrario, predominio que se mantuvo a lo largo de la década de los setenta a pesar del desarrollo de otras políticas como la regional. En la década de los ochenta, se puso de manifiesto una mayor diversificación de los gastos comunitarios a favor, especialmente, de la política regional, aunque el FEOGA-Garantía continuaba representando más del 50% del total de los gastos comunitarios. En la década de los noventa se afianzan el resto de políticas, destacando las actuaciones estructurales (que representan alrededor del 30% del total), pero también cobran importancia cuantitativa los gastos destinados a investigación y desarrollo y acciones exteriores (significan en torno al 4% y 5% del total, respectivamente) si bien el gasto vinculado al FEOGA-Garantía se sitúa en el 50% del total. Por su parte los gastos de funcionamientos se mantienen alrededor del 5% del total.

Gráfico 1.3.



Cuadro 1.6

Evolución de los gastos de la Unión Europea (1958-97)
(Millones de ecus)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980							
FEOGA-Garantía								28,7	50,7	340,0	1.259,7	1.668,6	3.108,1	1.755,6	2.485,6	3.614,4	3.459,8	4.327,7	5.636,7	6.587,1	8.679,3	10.387,1	11.291,9							
Fondos Estructurales					8,6	11,3	4,6	7,2	4,6	22,1	81,1	58,5	70,8	95,4	118,0	136,9	259,1	281,8	375,3	623,8	685,5	1.388,7	1.515,5	1.808,5						
* FEOGA-Orientación											34,0	51,3	58,4	61,5	53,2	10,8	37,8	76,7	112,1	113,0	325,6	286,5	314,6							
* FEDER																		150,0	300,0	400,0	525,0	699,0	793,4							
* FSE											24,5	19,5	37,0	56,5	83,7	248,3	244,0	148,6	211,7	172,5	538,1	530,0	700,5							
* Fondo de Cohesión																														
Investigación																														
Acciones exteriores								0,9	0,8	1,0	1,0	1,4	0,4	71,8	63,3	358,5	250,9	202,8	194,1	313,2	443,7	603,9	603,9							
Administración								7,3	18,1	21,2	25,4	30,2	35,2	39,6	43,3	50,9	53,7	94,7	104,3	115,3	137,8	173,6	245,3	306,2	364,0	430,7	501,6	686,6	775,6	829,9
Reembolsos y otros									0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	1,6	130,4	178,1	253,0	309,8	383,1	541,6	586,8	707,1	831,2	958,9						
Total presupuesto general	7,3	18,1	21,2	34,0	41,5	39,8	46,8	76,6	125,2	476,1	1.414,5	1.845,6	3.321,8	2.207,1	3.122,3	4.505,2	4.826,4	5.816,9	7.562,8	8.735,9	12.041,8	14.220,7	15.857,3							
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997													
FEOGA-Garantía	11.063,7	12.259,8	15.785,8	18.330,4	19.727,8	22.118,1	22.950,1	27.635,2	25.844,3	27.094,2	30.960,8	31.225,4	34.746,6	33.605,4	34.497,8	39.808,7	40.623,1													
Fondos Estructurales	3.566,8	4.570,1	4.081,3	3.220,0	3.702,9	5.664,7	5.859,6	6.419,3	7.945,1	9.591,4	13.971,0	18.298,3	20.663,0	15.966,0	19.470,8	24.614,5	26.298,6													
* FEOGA-Orientación	539,9	650,8	575,3	595,6	685,5	771,2	789,5	1.140,9	1.349,0	1.825,3	2.085,4	2.847,4	3.026,7	2.893,9	2.778,7	3.781,9	3.781,9													
* FEDER	2.406,5	2.905,4	2.306,6	1.412,5	1.610,0	2.456,7	2.560,1	2.979,8	3.920,0	4.554,1	6.306,8	8.553,8	9.548,4	6.410,8	8.373,6	10.610,3	10.610,3													
* FSE	620,4	1.013,9	1.199,4	1.211,9	1.407,4	2.436,8	2.510,0	2.298,6	2.676,1	3.212,0	4.030,0	4.303,7	5.395,6	4.144,8	4.734,1	6.035,9	6.035,9													
* Fondo de Cohesión													795,0	916,0	1.699,3	1.872,2	2.323,0													
Investigación	311,6	437,3	1.345,5	1.660,0	677,9	775,4	964,4	1.129,5	1.517,5	1.790,3	1.706,3	1.903,2	2.241,2	2.586,8	2.537,6	2.939,0	3.065,6													
Acciones exteriores	738,4	891,2	901,3	996,5	963,8	1.057,3	809,2	768,1	1.044,3	1.430,6	2.209,6	2.027,4	2.867,3	3.151,8	3.373,9	3.753,3	3.967,4													
Administración	941,8	1.048,2	1.108,2	1.212,9	1.304,8	1.533,9	1.696,9	1.915,7	2.070,7	2.353,4	2.656,4	2.751,6	2.988,3	3.565,6	3.873,9	3.962,4	4.129,2													
Reembolsos y otros	1.103,7	1.263,0	1.283,9	1.661,6	1.490,1	3.526,0	2.807,8	3.153,9	2.335,2	1.803,0	2.146,1	1.740,6	987,0	1.429,2	3.161,3	2.405,4	2.152,5													
Total presupuesto general	17.726,0	20.469,6	24.506,0	27.081,4	27.867,3	34.675,4	35.088,0	41.021,7	40.757,1	44.062,9	53.650,2	57.946,5	64.493,4	60.304,8	66.915,3	76.755,3	80.236,4													

Fuente: Comisión Europea: *Vademecum Presupuestario* y Tribunal de Cuentas: *Informe Anual*.

ANEXO AL CAPÍTULO 1

Cuadro A.1

Marco Financiero para la Unión Europea de veintiun países miembros
(Acuerdo definitivo del Consejo, Comisión y Parlamento europeo)

Créditos de compromiso
(Millones de euros- precios de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-06
1. Política agrícola común	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
2. Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
3. Políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600	43.830
4. Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. Gastos administrativos	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400	4.050
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
8. Ampliación			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	58.070
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	92.025	93.475	100.405	102.245	103.345	105.325	107.440	704.260
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89.600	91.100	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840	686.900
Créditos para pagos en % PNB	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09	
Margen en % PNB	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18	
Recursos propios en % PNB	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	

Fuente: Consejo Europea.

**PARTE II: REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA
Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA
UNIÓN EUROPEA**

**Capítulo 2: EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA
REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.
APROXIMACIÓN TEÓRICA**

Por una parte, la Unión Europea, como toda administración pública, puede plantearse qué papel debe jugar en la consecución de los objetivos propios de cualquier sector público. Esto es objetivos de tipo asignativo, redistributivo y estabilizador, según el esquema diseñado por Musgrave (1959). En lo que a este estudio se refiere nos centramos, exclusivamente, en la función redistributiva, aunque sin dejar de lado el hecho de que tanto las actuaciones de la Unión Europea de tipo asignativo como estabilizador comportan efectos redistributivos importantes.

Por otra parte, al ser la Unión Europea una administración pública de carácter supranacional, puede analizarse el papel redistributivo que le corresponde desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal, al constituirse ésta como el marco teórico que permite establecer unos criterios normativos sobre la atribución de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno que operan en un determinado territorio.

Así pues, en este capítulo se lleva a cabo una revisión tanto de los postulados más tradicionales como de las nuevas aportaciones de la teoría del federalismo fiscal referentes a la asignación de la función redistributiva entre distintos niveles de gobierno, con el propósito de justificar, desde un punto de vista teórico y normativo, el papel redistributivo que le corresponde a la Unión Europea. Ello se concreta en la formulación de un modelo teórico normativo que a través de funciones de bienestar social interdependientes entre los diferentes niveles de gobierno, permite definir las pautas redistributivas, tanto a nivel personal como territorial, de no sólo la Unión Europea sino también de los demás gobiernos estatales y subcentrales, maximizando el bienestar. Seguidamente, se analizan los instrumentos más acordes para realizar la política redistributiva que el modelo teórico desarrollado asigna a la Unión, y que se concreta, básicamente, en la

redistribución territorial. Por último, se examinan las interrelaciones existentes entre la redistribución personal y la territorial.

2.1. La asignación de la función redistributiva por niveles de gobierno según la teoría del federalismo fiscal

2.1.1. El modelo tradicional

2.1.1.1. Redistribución personal

El modelo teórico tradicional del federalismo fiscal, elaborado por Musgrave (1959), Oates (1972) y Tiebout (1956), asigna la función redistributiva de carácter personal al nivel central de gobierno, ya que de lo contrario las políticas redistributivas resultarían ser poco eficaces, contraproducentes y, a su vez, podrían generar importantes distorsiones asignativas¹. La descentralización de dichas políticas comportaría que cada jurisdicción maximizase su bienestar teniendo en consideración las preferencias redistributivas de sus conciudadanos, por lo que la tipología y magnitud de las políticas de redistribución personal diferiría entre las distintas jurisdicciones. Si una jurisdicción emprende una política redistributiva muy agresiva (porque es la que maximiza su nivel de bienestar) y existe un alto grado de movilidad de los factores productivos y, en especial, de los individuos, se crearán fuertes incentivos para que las personas con niveles altos de renta se desplacen hacia las jurisdicciones vecinas (con unas políticas redistributivas más débiles) y que los individuos con rentas bajas emigren hacia esa jurisdicción.

¹ Revisiones muy completas y exhaustivas sobre la atribución de las funciones presupuestarias entre diferentes niveles de gobierno, desde la perspectiva de la teoría clásica del federalismo fiscal, pueden hallarse en la propia obra de Oates (1972), Grewal et al. (1980), King (1984), Castells (1988), Melguizo (1989) y Goodspeed (1991).

Aunque puede conseguirse una distribución de la renta más igualitaria dentro de la jurisdicción, debido a la emigración de los individuos ricos y la entrada de los pobres, se producirá una caída en el nivel de la renta per capita global de la jurisdicción en cuestión². Esto puede suceder incluso aunque todos los miembros de la jurisdicción, incluyendo los de renta más elevada, desearan conscientemente la eliminación de la pobreza a través de una política redistributiva explícita, ya que los individuos pueden adoptar comportamientos estratégicos ante la financiación de dichas políticas redistributivas. Por tanto, las medidas redistributivas a nivel descentralizado son tanto menos efectivas cuanto mayor es la movilidad de los factores productivos gravados y de los individuos.

Pero incluso estas medidas redistributivas pueden convertirse en contraproducentes en el sentido que pueden provocar un efecto redistributivo de signo contrario del que pretenden, ya que los ricos abandonarán las jurisdicciones que adopten medidas igualitarias mientras que los pobres acudirán a las mismas. De esta manera, tales jurisdicciones pueden perder la capacidad para llevar a cabo dichas medidas al reducirse su capacidad fiscal. Así, el gobierno de estas jurisdicciones verá disminuir su nivel de ingresos, por lo que o bien presta un menor nivel de servicios o bien debe incrementar la presión fiscal para mantener el nivel de gasto anterior. En ambos casos, los ciudadanos de renta baja que hubieran permanecido en las jurisdicciones se hallarán en una situación más desfavorable que al iniciarse el proceso. Se habrán producido efectos redistributivos de signo contrario³.

² Véase Oates (1972).

³ Véase Oates (1972) y Musgrave-Musgrave (1980).

Las medidas redistributivas adoptadas por gobiernos subcentrales pueden comportar, también, efectos asignativos adversos al distorsionar la localización de los individuos y las empresas. En la medida que una jurisdicción lleve a cabo una política fiscal redistributiva, los factores productivos emigrarán o se localizarán en aquellas jurisdicciones que lleven a cabo políticas redistributivas más blandas⁴.

Estas son, pues, las razones que hacen que el modelo tradicional de la teoría del federalismo fiscal propugne que las políticas con mercados objetivos redistributivos a nivel personal sean más eficaces y generen menos distorsiones si se llevan a cabo de manera centralizada. Tal y como puede constatarse, esta formulación se fundamenta en la movilidad interjurisdiccional de los factores gravados enunciada por Tiebout⁵.

Pero incluso admitiendo que no exista la movilidad, hay la posibilidad de que exista un grado de incompatibilidad entre los objetivos redistributivos de los distintos niveles de gobierno si todos ellos llevan a cabo intervenciones redistributivas. Este sería el caso, por ejemplo, de que un determinado gobierno subcentral L quiera efectuar una redistribución personal entre los ciudadanos del grupo social A a los del grupo B, pero el gobierno central prefiere una redistribución neta del grupo B al grupo A. En este caso las políticas redistributivas emprendidas por los diferentes niveles de gobierno se anulan mutuamente, por lo que no conseguirán alcanzar sus objetivos propuestos. La solución más evidente a este problema consiste en atribuir a un único nivel de gobierno la función redistributiva. Por ello, para evitar problemas de competencia fiscal e incompatibilidades, la teoría tradicional asigna de manera exclusiva la función redistributiva de carácter personal al gobierno central⁶.

⁴ Musgrave-Musgrave (1980).

⁵ Tiebout (1956).

⁶ Tresch (1981).

Una de las principales críticas realizadas al modelo tradicional se dirige al supuesto de la libre movilidad de los factores productivos e individuos. En la realidad, dicho supuesto es bastante más restringido debido a la existencia de importantes costes de desplazamiento y a las condiciones específicas del mercado de factores. En concreto, la movilidad de los factores productivos, y muy especialmente la del factor trabajo, comporta unos costes tanto de tipo monetario como de tipo social que dificultan en gran medida la movilidad y, más aún, la movilidad por motivos estrictamente fiscales. Tal y como se apunta más adelante, si dificultosa resulta ser la movilidad del factor trabajo por motivos ocupacionales y salariales, es mucho más difícil que los individuos se desplacen por motivos fiscales. Además, es razonable suponer que, cuanto mayores sean los gobiernos subcentrales, más reducido será el problema de la migración.

A pesar de las críticas suscitadas, las conclusiones más generales extraídas de la teoría clásica del federalismo fiscal, son que debe haber una sola política de redistribución personal a nivel nacional y que ésta debe ser formulada e implantada exclusivamente por el gobierno central. Esta segunda conclusión no se deriva de la primera, tal y como considera Grewal (1981). Según este autor es posible que los gobiernos subcentrales se pusiesen de acuerdo tanto en el nivel como en la implementación de una política redistributiva uniforme en todo el territorio. No obstante, en términos de coste no sería probablemente la opción más adecuada.

2.1.1.2. Redistribución territorial

Antes de entrar a analizar la atribución de las políticas de redistribución territorial entre niveles de gobierno, es preciso señalar que existen dos tipos de políticas de redistribución territorial: las políticas de igualación fiscal y las políticas de desarrollo regional. Aunque ambas tengan como objetivo común la reducción de disparidades territoriales de carácter socioeconómico, las primeras tienen como propósito igualar disparidades fiscales o presupuestarias entre diferentes gobiernos o territorios, mientras que las segundas pretenden reducir disparidades en el nivel de renta, riqueza y/o calidad de vida entre territorios (Zimmermann, 1985 y Bosch, 1989).

Las políticas de igualación fiscal se basan exclusivamente en flujos fiscales, es decir, en transferencias que igualen los desequilibrios presupuestarios intergubernamentales derivados de diferencias en las capacidades fiscales y/o necesidades de gasto. Si bien los flujos fiscales también son instrumentos utilizados por las políticas de desarrollo regional, como por ejemplo subsidios a empresas o zonas en desarrollo, aquéllos pueden utilizar otros instrumentos, como medidas de regulación económica. Ahora bien, es preciso señalar que las políticas de igualación fiscal, a pesar de que su objetivo sea paliar los desequilibrios presupuestarios o fiscales, también pueden tener efectos sobre el desarrollo regional por la incidencia que todo presupuesto público tiene sobre la actividad económica en general. Asimismo, las políticas de desarrollo regional pueden contribuir a la igualación interterritorial en los niveles de equipamientos públicos y en la capacidad fiscal al incrementar la riqueza y el nivel de vida de un territorio concreto.

En cuanto a la redistribución territorial a través de la igualación fiscal, el modelo tradicional de federalismo fiscal considera que debe estar asignada a los niveles de

gobierno superiores. En este modelo la justificación de dicho tipo de redistribución se basa en que es un medio para resolver los problemas de equidad horizontal que se plantean ante la propia existencia de los gobiernos subcentrales.

Las políticas de ingresos y gastos emprendidas por los gobiernos subcentrales tienen unas repercusiones distributivas importantes, por lo que la renta de los ciudadanos residentes en una jurisdicción antes de la acción del gobierno subcentral será distinta a la renta disponible después de esta actuación⁷. A esta diferencia se la denomina “residuo fiscal”⁸ y su existencia puede ser contraria al objetivo de equidad horizontal, ya que dos individuos con igual nivel de renta residentes en dos jurisdicciones distintas pueden acabar teniendo una renta disponible distinta.

En este sentido, Boadway (1979) argumenta que incluso si el gobierno central y los gobiernos subcentrales respetan al máximo el principio de equidad horizontal entre todos sus ciudadanos, el impacto conjunto de los presupuestos de todos los niveles de gobierno puede violar dicho principio. Las causas de este efecto pueden ser diferentes capacidades fiscales entre jurisdicciones, manifestada en distintas bases imponibles, o el distinto número de personas sobre las que se repercute el coste de los servicios públicos, por lo que los niveles de utilidad de dos personas que tengan las mismas rentas pero vivan en diferentes regiones serán distintas. Así pues, se puede dar el caso de que dos personas con idénticos niveles de renta y que se enfrenten presupuestariamente al mismo gobierno central y que reciban los mismos servicios de los gobiernos subcentrales, dispongan de una distinta renta disponible a consecuencia de los impuestos pagados a sus respectivos gobiernos regionales. Se infringe, así, el principio de equidad horizontal a consecuencia de la existencia de un distinto “residuo fiscal”.

⁷ Véase Castells (1988).

⁸ Buchanan (1950).

Buchanan (1950) señala que es responsabilidad del gobierno central el igualar los residuos fiscales existentes entre individuos que residan en jurisdicciones distintas, a través o bien de sistemas impositivos federales que discriminen geográficamente, imponiendo tipos impositivos más altos a los residentes en localidades relativamente ricas y viceversa, o bien mediante la igualación de la capacidad fiscal de todas las jurisdicciones mediante transferencias interjurisdiccionales de carácter incondicionado a las localidades más pobres. Esta es la opción mayoritariamente defendida dentro de la teoría del federalismo fiscal, ya que la primera resulta muy compleja tanto desde el punto de vista técnico como político.

Por ello, la redistribución territorial dentro del modelo tradicional se utiliza como un instrumento para garantizar la equidad horizontal entre individuos pertenecientes a una misma federación o país, pero que residen en jurisdicciones con distinto nivel de renta y/o necesidades fiscales. Y ante la dificultad de igualar residuos fiscales entre individuos se opta por implementar dicha actuación a través de transferencias intergubernamentales incondicionadas de los niveles de gobierno superiores hacia los inferiores⁹. Es decir, la existencia de residuos fiscales es un problema de equidad horizontal entre individuos, pero que acaba derivándose hacia un enfoque territorial debido a la imposibilidad de implementar medidas de redistribución personal capaces de resolver dicha falta de equidad. Así pues, se intenta solucionar problemas de distribución personal de la renta a través de la

⁹ Revisiones amplias y muy exhaustivas sobre la literatura existente respecto al diseño de las transferencias intergubernamentales, sus distintas modalidades, así como los efectos que dichas transferencias tienen sobre el nivel de gasto público y sobre el comportamiento del gobierno receptor es altamente abundante, pueden encontrarse en Boadway-Flatters (1982), King (1984), Castells (1988) y Melguizo (1989).

implementación de subvenciones de igualación fiscal¹⁰. En este sentido resulta evidente que se atribuyan a los niveles de gobierno superiores y, en especial, al gobierno central dicha competencia redistributiva.

Por lo que se refiere a las políticas de desarrollo regional, ya se ha dicho que su objetivo es incidir en variables como la ocupación, la renta, y la mejora de la calidad de vida de una región o territorio. La teoría del federalismo fiscal tradicional también centraliza estas políticas, puesto que la descentralización podría originar problemas de competencia fiscal entre regímenes con el fin de atraer la localización industrial. No obstante, King (1984) ofrece argumentos a favor de cierta descentralización. Entre sus propuestas destaca la consistente en que el gobierno central asigne transferencias intergubernamentales a los gobiernos regionales y que éstos puedan utilizarlas según sus propios criterios de desarrollo regional. De este modo, resultaría más fácil la coordinación con los programas de planificación e infraestructuras de los gobiernos subcentrales.

En definitiva, los postulados más tradicionales de la teoría del federalismo fiscal defienden que las políticas de redistribución territorial se asignen a los niveles de gobierno superiores. Con ello, se garantizará la equidad horizontal entre individuos residentes en distintas jurisdicciones, pertenecientes a un mismo estado, y la cohesión económica y social.

¹⁰ Boadway y Flatters (1982). Asimismo, y como señala McLure Jr. (1971), este proceso no está exento de problemas, ya que la equidad atañe a las personas y no a los territorios, y la igualación de los residuos fiscales puede generar mayores problemas equitativos derivados del hecho de que los individuos pobres residentes en jurisdicciones ricas pueden transferir recursos a los individuos ricos de las regiones pobres, por lo que el autor concluye que las medidas igualadoras mediante subvenciones hacia niveles de gobierno inferiores no son un buen sustituto de las ayudas específicas a las personas de renta baja, independientemente de dónde se localicen.

2.1.2. Las nuevas aportaciones teóricas

Los trabajos ubicados bajo este epígrafe consideran que la descentralización de la función redistributiva puede conseguir mejoras en el nivel de bienestar social, como demuestran las aportaciones de Pauly (1973) y Tresch (1981); y además, evidencian que existe un determinado margen de maniobra para que los gobiernos subcentrales puedan emprender medidas redistributivas.

2.1.2.1. Las aportaciones de Pauly

Pauly (1973) demuestra que la redistribución personal puede ser considerada como un bien público puro de ámbito local, en el sentido de que la redistribución de la renta entre individuos entra a formar parte de la función de utilidad de los residentes en una jurisdicción. Siguiendo a Hochman y Rogers (1969), Pauly considera que la redistribución no es un juego de suma cero, sino que puede alcanzar resultados positivos. Ello se debe a que dentro de la función de utilidad de los individuos residentes en una jurisdicción o región se incluye como argumentos, además de su propia renta, la renta de sus conciudadanos, ya sea por motivos puramente altruistas (satisfacción personal), o por motivos estrictamente egoístas (evitar problemas de usurpación, violencia, alteración del orden público, o disfrutar de los efectos externos positivos que puede provocar un aumento del consumo de determinados servicios como por ejemplo, la educación), o por una combinación de ambos.

La transferencia de renta de los individuos ricos a los pobres se realiza porque los ricos obtienen utilidad de los aumentos de renta de los individuos pobres y, además, obtienen mayores beneficios cuanto más próximos se sitúen los individuos pobres. Es decir, este modelo se basa en el supuesto razonable de que el altruismo de los ricos es más probable que esté inspirado por la visión de la

pobreza en sus propias zonas que la que se ubica en territorios lejanos. Para Pauly la redistribución personal de la renta es un bien público puro local, por lo que ante la existencia de preferencias diferenciadas territorialmente, una solución descentralizada proporciona mayores niveles de bienestar social que la centralización.

La obtención de estos mayores niveles de utilidad por parte de los individuos ricos reduciría el problema de la migración. No hay duda de que una región que emprenda una política redistributiva altamente progresiva perdería algunos ciudadanos ricos, a los que se les exigiría que pagasen más de lo que estarían dispuestos a pagar de manera voluntaria, pero, como ha señalado Grewal (1981), esta región podría, también, captar ciudadanos de otras regiones donde se estuviese llevando a cabo una política redistributiva inferior a la que desearían. No obstante, este razonamiento puede verse alterado si se considera que los individuos ricos pueden tener incentivos a comportarse de manera estratégica con el fin de evitar sufragar el coste que dicho “bien público puro” pueda generar.

Pauly estudió las implicaciones de esta idea suponiendo que los contribuyentes que efectúan aportaciones a un plan contra la pobreza, contemplan el grado óptimo de redistribución como aquél en que el coste marginal que les supone (en términos de pago de impuestos adicionales) se iguala a su beneficio marginal (obtenido por un aumento adicional de las rentas de los pobres), y suponiendo, además, que inicialmente todos los ciudadanos están inmovilizados entre zonas y que los ricos sólo se preocupan de los pobres de sus propias zonas.

Bajo estas condiciones, Pauly demuestra que el grado óptimo de redistribución será mayor en aquellas zonas donde los gustos de los contribuyentes favorezcan más la redistribución, y será también mayor en aquellas zonas donde los contribuyentes sean más ricos, siempre y cuando la redistribución sea un bien

normal. Por consiguiente, la redistribución óptima requiere diferentes niveles en diferentes territorios. De este modo Pauly sostiene que un sistema de múltiples niveles de gobierno con funciones redistributivas en todos los niveles, puede ser Pareto superior o por lo menos no será Pareto inferior a la opción de que la redistribución sea llevada a cabo de manera centralizada. Incluso demuestra que el nivel agregado de redistribución alcanzado por este sistema de compartición de la función redistributiva puede ser superior.

No obstante, esto puede no suceder si la política redistributiva presenta externalidades positivas o efectos desbordamiento de carácter positivo. En este caso, las autoridades subcentrales se verían incentivadas a reducir su provisión del bien público “redistribución”, por lo que se generaría una subproducción a nivel global. La presencia de estas externalidades constituiría un argumento a favor de la centralización¹¹.

¹¹ Para un análisis más detallado de este argumento, véase King (1984).

2.1.2.2. El modelo normativo formulado por Tresch

La otra gran aportación innovadora en cuanto a la atribución de la función redistributiva en un sistema multinivel y dentro del ámbito normativo de la teoría del federalismo fiscal es la realizada por Tresch (1981).

Este autor sostiene que el modelo tradicional propuesto por Musgrave y Oates presenta una incoherencia interna al negar a las autoridades locales la posibilidad de optimizar una función propia de bienestar social llevando a cabo intervenciones redistributivas. Según Tresch, un sistema federal no es formalmente consistente maximizando una función de bienestar social que contenga actuaciones redistributivas hacia los niveles de gobierno más bajos, sino que un sistema federal óptimo requiere que las autoridades locales puedan ejercer políticas claramente redistributivas.

Según Tresch, el análisis convencional del federalismo fiscal óptimo es deficiente en tres aspectos. En primer lugar, la idea de que la imposición basada en el principio del beneficio necesariamente impide la redistribución no es correcta al menos en lo que respecta a los servicios de coste decreciente. En segundo lugar, de acuerdo con la teoría normativa del sector público, ¿qué sentido tiene un gobierno autónomo si dicho gobierno no tiene capacidad para determinar una serie de preferencias distributivas entre los miembros de su jurisdicción, tal y como se establece en la función de bienestar social?. Sin la función distributiva, difícilmente puede decirse que exista un gobierno autónomo. En tercer lugar, es evidente que los gobiernos subcentrales tienen unas preferencias distributivas distintas, que se pueden constatar en la provisión de bienes públicos preferentes. El gobierno central y los gobiernos locales aplican políticas de bienestar social, y sus preferencias por este tipo de políticas pueden diferir entre los gobiernos local,

subcentral y central, lo que genera una evidencia de esta heterogeneidad en las preferencias distributivas a nivel territorial.

Tresch formaliza un modelo alternativo en el que cada gobierno maximiza simultáneamente su propia función de bienestar social, sometida a sus correspondientes restricciones de recursos, producción y equilibrio de mercado. Lo fundamenta en dos postulados:

1. Un gobierno verdaderamente autónomo no existe bajo la teoría normativa tradicional del sector público, a menos que tenga una función de bienestar o que disponga de algún instrumento alternativo para decidir el nivel relativo de renta de sus ciudadanos.
2. En un sistema de gobierno federal, la consecución de un óptimo “first best” de bienestar social se consigue mediante la maximización de la función de bienestar social de cada nivel de gobierno.

Además, propone un modelo de federalismo en el que:

1. Cada gobierno simultáneamente maximiza su función de bienestar social individual sujeta a las restricciones de recursos, producción y equilibrio de mercado. De esta manera se garantiza la consecución del óptimo de bienestar social “first best”.
2. La autonomía en el proceso de la toma de decisiones se preserva al nivel de gobierno más bajo posible. Sin este supuesto el desarrollo del federalismo fiscal se colapsa, ya que siempre se puede diseñar un modelo en el que el gobierno central lo realice todo. Este supuesto responde al principio de subsidiariedad que impera a nivel comunitario.

De este modo se obtiene una función de bienestar social óptima en un contexto de federalismo fiscal y un mecanismo garante del propio sistema federal. Y además, implica que existe autonomía en la toma de decisiones de todos los niveles de gobierno, incluidos los más bajos.

Por otra parte, Tresch supone que las posibles externalidades se internalizan totalmente dentro de cada jurisdicción.

Nótese que el problema de la incompatibilidad es un tema central dentro de un sistema federal porque los ciudadanos son miembros simultáneamente de más de un gobierno (pertenecen al gobierno local, regional y nacional). Si se cumple la condición de que cada gobierno maximiza su función de bienestar social puede aparecer un problema de incompatibilidad de objetivos, ya que no tienen porque ser coincidentes los objetivos de los distintos niveles de gobierno. La solución dada por el modelo tradicional es considerar que únicamente el gobierno nacional puede tener una función de bienestar social, lo cual resulta inaceptable por Tresch. Su modelo alternativo intenta superar estas limitaciones para que resulte más aceptable.

En el modelo propuesto, cada gobierno tiene una función de bienestar social, cuyos argumentos son las funciones de bienestar social de los niveles de gobierno inmediatamente inferiores. Siguiendo esta línea, la función de bienestar social del gobierno central tiene como argumentos las funciones de bienestar social de las distintas regiones; las funciones de bienestar social de las regiones tienen como argumentos las funciones de bienestar de sus municipios o localidades; las de los gobiernos locales tienen como argumentos las funciones de utilidad de sus residentes; y la función de utilidad de los individuos residentes en una determinada localidad está en función del número de bienes consumidos.

De manera simplificada, en un sistema federal con dos niveles de gobierno (un gobierno nacional y L gobiernos locales), la función de utilidad de los individuos que viven en una localidad se expresa tal y como sigue:

$$U^{hi}(X_k^{hi}) \quad \begin{array}{l} \text{para todo } h = 1, \dots, H \\ \text{para todo } i = 1, \dots, L \\ \text{para todo } k = 1, \dots, N \end{array}$$

donde,

U es la función de utilidad de la persona h que vive en la localidad i.

X_k^{hi} es el bien k consumido por el individuo h residente en la localidad i.

La función de bienestar social de la localidad i se representa por L^i y contiene como argumentos las funciones de utilidad de las personas que viven en i, tal y como se especifica a continuación:

$$L^i[U^{hi}(X_k^{hi})]$$

La función de bienestar social del conjunto del país contiene como argumentos las funciones de bienestar de las distintas localidades que lo integran.

$$F[L^i[U^{hi}(X_k^{hi})]]$$

En este modelo las decisiones asignativas son determinadas exactamente como en el modelo tradicional. La diferencia entre ambos modelos reside en que cada gobierno estaría también comprometido en redistribuciones de suma global para satisfacer las condiciones interpersonales.

Supongamos que el bien 1 es objeto de transferencia. El gobierno local i debería satisfacer las siguientes relaciones:

$$\frac{\delta L^i}{\delta U^{hi}} \frac{\delta U^{hi}}{\delta X_1^{hi}} = \quad \text{para todo } h \text{ en } i$$

para cada $i = 1, \dots, L$

Por otro lado, el gobierno central maximiza su función de bienestar y satisface la siguiente condición de equidad interpersonal:

$$\frac{\delta F}{\delta L^i} \frac{\delta L^i}{\delta U^{hi}} \frac{\delta U^{hi}}{\delta X_1^{hi}} \quad \text{para todo } h = 1, \dots, H$$

Nótese, sin embargo, que las redistribuciones de los gobiernos locales aseguran que los últimos dos términos de la expresión anterior sean iguales para todos los individuos residentes en una localidad dada, i . Por ello, todo lo que el gobierno central necesita hacer es gravar y transferir rentas de suma global entre localidades hasta que el término sea igual para todo el mundo. En este punto su bienestar social también se habrá maximizado.

Como ejemplo, Tresch considera dos localidades, 1 y 2. Por sus actuaciones:

$$\frac{\delta L^1}{\delta U^{h1}} \frac{\delta U^{h1}}{\delta X_1^{h1}} \quad \text{para todo } h \text{ en } 1$$

$$\frac{\delta L^2}{\delta U^{h2}} \frac{\delta U^{h2}}{\delta X_1^{h2}} \quad \text{para todo } h \text{ en } 2$$

Si $\delta F/\delta L^1(\cdot) > \delta F/\delta L^2(\cdot)$, el gobierno central transferirá renta entre las localidades 1 y 2 (y las localidades redistribuirán renta entre los individuos hasta que su utilidad

marginal se iguale). Presumiblemente, la función de utilidad marginal social de la renta de los ciudadanos de 1 caería y la de 2 aumentaría. La redistribución continua hasta que:

$$\frac{\delta F}{\delta L^1} () = \frac{\delta F}{\delta L^2} ()$$

El mismo esquema se puede mantener para los “n” niveles de gobierno.

Para Tresch, las ventajas de este modelo sobre el modelo tradicional son dos. Por una parte, cada gobierno tiene una identidad tal como se define en la teoría del sector público, esto es, cada gobierno tiene su propia función de bienestar social. Consecuentemente, todos los gobiernos intervienen en las decisiones políticas y cada uno retiene su verdadera capacidad autónoma actuando sobre las funciones microeconómicas atribuidas al sector público. Por otro lado, la definición de un óptimo de bienestar social “first-best” en un sistema federal ha sido clarificada y es consistente con la definición tradicional de un óptimo de bienestar social con un único gobierno. Tanto la optimalidad de Pareto como las condiciones de equidad interpersonal en términos individuales son satisfechas por todos los niveles de gobierno.

La mayor diferencia operativa entre el modelo tradicional y el propuesto por Tresch radica en que las transferencias intergubernamentales juegan ahora un papel central. No es verdad que la redistribución interpersonal llevada a cabo por el gobierno central sea una alternativa preferente. En el modelo de Tresch, sólo los niveles inferiores de gobierno redistribuyen entre los individuos. Los niveles superiores utilizan, de forma exclusiva, las transferencias intergubernamentales para realizar sus redistribuciones.

Siguiendo este hilo argumental, Tresch considera interesante la experiencia de los Estados Unidos al reconocer en sus políticas redistributivas tanto el modelo tradicional como el suyo.

Finalmente, hay que tener en cuenta que este modelo alternativo evita dos problemas existentes en el modelo tradicional que provocaban que se justificase la centralización de la redistribución. El nuevo modelo evita el problema de la incompatibilidad, siempre y cuando exista inmovilidad de la población, y evita, también, al menos formalmente, el problema de la competencia fiscal, incluso con movilidad de los individuos. Por ejemplo, supóngase dos territorios A y B. Si el territorio A decide emprender una fuerte política redistributiva, los ciudadanos ricos de A tenderían a emigrar hacia el territorio B que no lleva a cabo tales actuaciones. Pero el Estado, en aras a sus preferencias redistributivas, observaría que el nivel medio de renta del territorio A se ha reducido (por la emigración de los individuos ricos), y en cambio el de B ha aumentado. Ante esta situación el Estado llevaría a cabo una política de redistribución territorial de B a A para maximizar su función de bienestar social. Si los individuos conocen este sistema de compensación, se reducirán los incentivos a la movilidad interjurisdiccional.

2.1.2.3. Aportaciones basadas en las restricciones a la movilidad

Las aportaciones más recientes sobre la atribución de las políticas de redistribución territorial en un estado multi-nivel parten del concepto de “residuo fiscal” introducido por Buchanan.

Grewal y Mathews (1987) demuestran que la movilidad de los individuos entre las distintas localidades no depende tanto de la política redistributiva emprendida por las autoridades locales, sino del residuo fiscal que cada individuo puede obtener en las diversas localidades y, más en general, del denominado “excedente de localización”, del que el residuo fiscal es sólo un elemento. El concepto de “excedente de localización” se define como la suma algebraica de los beneficios netos que recibe un ciudadano por permanecer en una jurisdicción en vez de emigrar a otra. El “excedente de localización” integra el excedente del consumidor, el excedente del productor y el excedente fiscal, concepto asimilado al de “residuo fiscal” introducido por Buchanan. El concepto de “excedente locacional” aparece como un factor determinante para motivar o no la movilidad interjurisdiccional y también para establecer los límites y posibilidades políticas redistributivas descentralizadas.

En este caso, es posible que los gobiernos subcentrales emprendan políticas redistributivas actuando sobre el excedente locacional de los ciudadanos, aumentando el de los individuos más pobres y reduciendo el de los ricos. El gobierno subcentral puede aplicar políticas redistributivas actuando sobre el superávit o el déficit presupuestario locacional de cada ciudadano, y el límite de su capacidad de actuación vendrá dado por el punto en que los excedentes totales de localización de los ciudadanos afectados por estas políticas sobrepasen sus costes de desplazamiento a otras jurisdicciones.

El análisis de estos autores constata que existen límites a la realización de políticas redistributivas por parte de los gobiernos subcentrales, pero que se derivan no únicamente de los residuos fiscales de los gobiernos subcentrales. Y, además, evidencian que existe un cierto margen de maniobra para que estas políticas redistributivas puedan ser ejercidas por los gobiernos subcentrales.

2.1.2.4. Revisión de los postulados ortodoxos realizada por los autores clásicos

Del conjunto de estas nuevas aportaciones acabadas de exponer en los apartados anteriores, se desprende que es deseable que parte de la función redistributiva esté descentralizada y que el grado de redistribución conseguido en cada jurisdicción no sea uniforme. Además se ha puesto en evidencia que los problemas de migración argumentados por la teoría clásica del federalismo fiscal resultan ser bastante exagerados, de manera que las variaciones en el grado de redistribución podrían ser factibles, especialmente, si tales variaciones fuesen pequeñas y las áreas territoriales fuesen grandes. En este contexto, King (1984) sugiere que debe haber una política básica de redistribución a nivel central, y que debe permitirse a las autoridades subcentrales la capacidad para alterar este grado de distribución dentro de su territorio y dentro de unos límites específicos.

Al filo de estos razonamientos, Musgrave-Musgrave (1980) consideran que mientras que las políticas redistributivas obligatorias deben ser necesariamente de responsabilidad central, las políticas redistributivas de carácter voluntario pueden ser atribuidas a los gobiernos subcentrales.

En cambio, Oates (1990a,b) continua posicionándose a favor de que la redistribución se realice fundamentalmente (o incluso exclusivamente) a través de

los gobiernos centrales, ya que se trata de un bien público nacional y la movilidad de las familias y las empresas puede reducir la capacidad de redistribución de la renta por parte de los gobiernos subcentrales. Por tanto, la función redistributiva debe asignarse al gobierno central. Así y todo, Oates admite que puede existir una cierta participación por parte de los gobiernos subcentrales en la función redistributiva¹², aunque con un elevado grado de coordinación con el nivel de gobierno central¹³.

¹² Oates admite, a partir del trabajo de Pauly, que la redistribución tiene un matiz de bien público de ámbito local en el sentido de que a los individuos ricos les afecta más los pobres de su ciudad que los de otro lugar.

¹³ Manifestándose a favor de la línea argumental aducida por King (1984) en la que se considera que la redistribución básica debe atribuirse al nivel central, mientras que a las autoridades subcentrales se les debe permitir alterar la redistribución dentro de su territorio y dentro de unos límites específicos.

2.2. La asignación de la función redistributiva de carácter territorial a la Unión Europea

2.2.1. Argumentos a favor de la asignación de la redistribución territorial de la renta a la Unión Europea

2.2.1.1. Argumentos basados en la teoría del federalismo fiscal

Por lo que se refiere a la función redistributiva es preciso preguntarse dos cuestiones. La primera es si es necesario que la Unión Europea implante medidas redistributivas y, si es así, qué tipo de redistribución es la que debería emprender.

La respuesta a estas dos cuestiones puede encontrarse en la traslación de los postulados teóricos de la teoría del federalismo fiscal sobre la atribución de la función redistributiva entre distintos niveles de gobierno al ámbito comunitario.

En primer lugar, del análisis realizado se desprende que existen dos tipos de redistribución: la de tipo personal, cuyo objetivo es reducir las desigualdades de renta entre familias o individuos, y la redistribución de tipo territorial, cuya finalidad consiste en reducir las disparidades de carácter socioeconómico entre territorios.

En cuanto a la redistribución de tipo personal, actualmente se puede suscribir que existe un acuerdo casi unánime en que parte de la función redistributiva pueda ser descentralizada hacia los niveles de gobierno inferiores. Ello se debe, en primer lugar, a la evidencia de que cualquier actuación gubernamental emprendida por los gobiernos subcentrales tiene efectos distributivos. Por lo que, de hecho, la mera existencia de gobiernos subcentrales, aunque su justificación se base

exclusivamente en la provisión de bienes y servicios públicos de ámbito local, genera una alteración en la distribución inicial de la renta de sus ciudadanos. Así, resulta paradójico que los gobiernos subcentrales sí puedan llevar a cabo medidas redistributivas camufladas bajo la forma de provisión de bienes y servicios públicos y, en cambio, no puedan gozar de instrumentos marcadamente redistributivos.

Un segundo argumento a favor de la descentralización de las políticas de redistribución personal se fundamenta en el hecho de que resulta altamente probable que dichas políticas tengan características de bien público de ámbito local o regional, tal y como defiende Pauly (1973). En este sentido, la teoría del federalismo fiscal demuestra que se consiguen unos mayores niveles de bienestar si la provisión de tales bienes se realiza de manera descentralizada, siempre que existan preferencias territoriales diferenciadas, y no se generen efectos desbordamiento que incentiven comportamientos estratégicos por parte de los gobiernos subcentrales.

En el ámbito europeo las preferencias territoriales en cuanto al grado de redistribución personal son considerablemente acusadas. Basta examinar los sistemas fiscales de los distintos países miembros (su composición, el nivel de presión fiscal, etc.) o las dificultades del proceso de armonización fiscal en la imposición directa.

Otro elemento a considerar es la demostración de que las políticas redistributivas no son el único factor determinante de la movilidad de los individuos entre las distintas jurisdicciones, por lo que parece exagerado el papel que la teoría clásica del federalismo fiscal ha otorgado a esta posibilidad, aunque es cierto que dicha movilidad puede existir y que sus probabilidades de operar serán mayores cuanto

menores sean las áreas territoriales y mayores las diferencias en el grado de redistribución emprendidas por los gobiernos subcentrales.

En definitiva, la actual situación de la Unión Europea hace que el traspaso de políticas de redistribución personal a este nivel genere unos costes netos de bienestar, ya que existen importantes diferencias territoriales en cuanto a las preferencias distributivas y el grado de movilidad personal por motivos estrictamente fiscales es muy bajo. Ante estas constataciones, parece razonable que sean los gobiernos de los países miembros o de las regiones, los que asuman la mayor parte de las políticas de redistribución personal.

En cuanto a las políticas de redistribución territorial sí que es defendible, a partir de los postulados de la teoría del federalismo fiscal, que la Unión Europea desarrolle un papel mucho más activo. En este caso cabe recordar que existen dos tipos de redistribución territorial: las políticas de igualación fiscal y las políticas de desarrollo regional, que tal y como se ha avanzado en párrafos anteriores, aunque tengan como objetivo común la reducción de las disparidades territoriales de carácter socioeconómico, la primera tiene como propósito específico evitar problemas de equidad horizontal derivados de la existencia de residuos fiscales distintos, mientras que la segunda pretende igualar los niveles de renta territoriales (Zimmermann, 1985).

En el caso de las políticas de igualación fiscal, puede ser defendible que la Unión Europea corrija los posibles problemas de equidad horizontal generados por la actuación de los gobiernos subcentrales (nacionales, regionales y locales). En el sentido de que dos ciudadanos europeos con idéntico nivel de renta, pero residentes en regiones distintas de países distintos, tengan después de las actuaciones de los gobiernos subcentrales una renta disponible similar.

Por ejemplo, supóngase dos regiones con igual nivel de renta, pero una perteneciente a un país rico y otra a uno de pobre, de manera que la primera región se sitúa en la media de la renta nacional y la segunda muy por encima. En el caso de la del país rico, la actuación del gobierno nacional (si recauda los impuestos a partir del criterio de capacidad fiscal y gasta según el de necesidades) provocará que dicha región obtenga transferencias netas de recursos, mientras que en la otra, al tratarse de una región rica dentro de un país pobre, la actuación del gobierno nacional generará una salida neta de recursos. Esta situación ha estado constatada por Prud'homme (1996). En este sentido, parece lógico y defendible que la Unión Europea contribuya a paliar estos problemas de equidad horizontal.

Por lo que se refiere a las políticas de desarrollo regional, es evidente que la Unión Europea debe llevar a cabo este tipo de políticas, ya que el propio proceso integrador puede generar un aumento de las disparidades territoriales, como se analiza en el capítulo siguiente. Es decir, si el proceso de integración económica y monetaria genera unos beneficios y unos costes que se distribuyen de manera distinta a lo largo del territorio, perjudicando en mayor medida a las regiones menos desarrolladas, es completamente necesario que la propia Unión Europea emprenda políticas dirigidas a paliar tales disparidades y a promover una igualdad de oportunidades reales en todo el territorio. De no ser así, se puede poner en peligro el propio proceso integrador (Cecchini, 1988).

En conclusión, de todo ello se desprende que siguiendo los criterios ofrecidos por la teoría del federalismo fiscal, la función redistributiva dentro de la Unión Europea debe estar compartida entre los distintos niveles de gobierno que operen en el territorio, jugando los niveles de gobierno de ámbito superior un mayor papel en el terreno de la redistribución territorial (Unión Europea y Estados miembros), y dejando la redistribución personal básica en manos de los gobiernos nacionales y regionales, e incluso dando un cierto margen a los gobiernos locales, pero en

mucho menor medida por la probabilidad mayor de que se generen procesos de emigración de los factores gravados.

2.2.1.2. Otros argumentos

Además de las razones expuestas anteriormente, existen muchas otras que justifican el rol redistributivo de la Unión Europea y están a favor de que ésta lleve a cabo actuaciones redistributivas de tipo territorial, tal y como se enumeran a continuación:

- Bird (1993) señala que cualquier nivel de gobierno debe gestionar conflictos entre los diversos colectivos además de suministrar bienes y servicios públicos, y una vía para gestionar dichos conflictos es la política redistributiva, por lo que cualquier nivel de gobierno con capacidad de decisión debe contar, también, con instrumentos redistributivos.
- Dado que la Unión Europea no ofrece los bienes públicos típicos de cualquier federación (defensa, seguridad, justicia,...) tiene que proveer la “unidad” como un bien colectivo y eso requiere una política de redistribución territorial fuerte para evitar romper la unidad (Padoa-Schioppa, 1987).
- La imposibilidad de que los gobiernos nacionales graven las bases imponibles móviles y la posible competencia fiscal que puede generar la mayor integración económica puede provocar una reducción en los gastos de protección social en los países miembros. Para evitar que dicho proceso se produzca, es necesario que la Unión Europea implemente actuaciones que eviten que tenga lugar esta disminución en los gastos de protección social a

través de subvenciones hacia aquellos países miembros que tengan una mayor predisposición a este proceso (Cremer y Pestieau, 1996).

- Las diferencias de renta entre los Estados pertenecientes a la Unión Europea son éticamente menos aceptables que las que puedan existir en países independientes (Cremer y Pestieau, 1996).
- Por mandato constitucional, el art. 130A del Tratado de la Unión Europea especifica que una de las funciones de la Unión será la de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. En concreto, este artículo establece lo siguiente:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.”

Cabe señalar que en el Tratado de Roma estos objetivos estaban ausentes, ya que la creación de la CEE estaba basada en una filosofía política y económica liberal, en la cual se defendía el papel del mercado como generador de convergencia basándose en las teorías neoclásicas tradicionales.

Las sucesivas ampliaciones posteriores pusieron de manifiesto la existencia y persistencia de fuertes disparidades territoriales, por lo que se puso en entredicho la teoría liberal que sustentaba la ausencia de políticas de

redistribución territorial. No fue hasta la aprobación del Acta Única en 1996 cuando se reforzó el principio de la cohesión económica y social, y fue el reconocimiento de que el mercado no era suficiente para impulsar una dinámica reequilibradora del territorio. La adopción del Tratado de Maastricht en 1992 supuso la integración del objetivo de la cohesión económica y social como uno de los fines prioritarios contemplados en el Título I del Tratado.

- El traspaso de la política monetaria a nivel comunitario ha provocado un importante debate sobre la necesidad de que el presupuesto comunitario adquiera un mayor poder redistributivo con el fin de hacer frente a las posibles perturbaciones asimétricas que se puedan generar. La discusión parte de considerar que la Unión Europea no cumple los requisitos establecidos por la teoría de las áreas monetarias óptimas introducida por Mundell (1961). Esta teoría considera que si existe poca movilidad de los factores productivos¹⁴, si el grado de apertura de las economías integrantes es bajo¹⁵, si existe poca diversificación sectorial¹⁶ y las tasas de inflación son divergentes¹⁷, es necesario que exista un gobierno central que disponga de un presupuesto con una fuerte capacidad de redistribución para paliar los efectos adversos generados por las perturbaciones de tipo asimétrico, es decir, que tenga atribuida la función aseguradora. La evidencia empírica demuestra que en los países federales el presupuesto del gobierno central lleva a cabo este tipo de redistribución estabilizadora, por lo que autores como Sala-i-Martin y Sachs (1992), Krugman (1993), Goodarhard y Smith (1993) y Bajo y Vegara (1999) defienden traspasar al ámbito comunitario instrumentos que permitan llevar a cabo esta redistribución estabilizadora. Sin embargo, existen también posiciones contrarias que abogan por la atribución de la política fiscal y

¹⁴ Mundell (1961).

¹⁵ McKinnon (1963).

¹⁶ Kenen (1969)

presupuestaria a los Estados miembros, dadas las singulares características institucionales y económicas que presenta la Unión Europea en relación con los Estados federales (Bayoumi y Masson, 1995).

- Siguiendo esta misma línea argumental, Goothart (1995) defiende la existencia de un mecanismo compensador de las perturbaciones negativas a nivel comunitario por motivos políticos con el propósito de conseguir mayores dosis de apoyo social hacia la unión económica y monetaria (UEM). Su razonamiento se basa en que la UEM podría ser culpada por parte de determinados autores de la existencia de cualquier perturbación, lo que podría provocar un importante rechazo social al propio proceso de integración europea.
- Además, la futura ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este aumentará la competencia territorial. Para las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, especialmente las del sur, los PECOS constituyen una fuerte amenaza, ya que sus costes laborales son inferiores a los de las regiones de menor coste de la Unión Europea actual, por lo que la inversión extranjera podría dirigirse hacia estos países (Begg, 1999). Para evitar que se agudicen las actuales disparidades es preciso una fuerte política activa a favor de los territorios menos desarrollados.

¹⁷ Fleming (1971).

2.2.2. Formulación del modelo teórico

2.2.2.1. Consideraciones previas

Seguidamente presentamos un modelo normativo de manera que formalice el papel, que hemos asignado a la Unión Europea, en el campo redistributivo. El modelo adapta la teoría del federalismo fiscal y, más concretamente, las últimas aportaciones teóricas a la realidad comunitaria. Ello resulta innovador en varios aspectos. En primer lugar, porque se intenta definir un marco normativo de federalismo fiscal que englobe los distintos niveles de gobierno que intervienen en el territorio comunitario. En segundo lugar, porque el modelo, a parte de ser normativo, intenta adaptarse a las actuales características que presenta la Unión Europea como ente supranacional con una dotación de instituciones y competencias particulares y con la premisa constitucional del principio de subsidiariedad.

El modelo que mejor permite una adaptación normativa de la teoría del federalismo fiscal al caso de la Unión Europea es el propuesto por Tresch. En concreto, las razones que han influido a la hora de esta elección son, básicamente, cuatro:

1. Porque es un modelo normativo de federalismo fiscal que permite plena autonomía a los gobiernos de los distintos niveles administración para llevar a cabo sus actuaciones redistributivas. En el contexto europeo esta característica es sumamente relevante, ya que los distintos gobiernos gozan de una amplia autonomía para emprender decisiones de tipo redistributivo, especialmente los gobiernos de los Estados miembros y, además, estas políticas responderán a las propias preferencias de cada territorio.

En este sentido, el modelo ofrece una pauta de asignación de la función redistributiva entre los diferentes niveles de gobierno, haciéndolo compatible con el hecho de que todos los gobiernos tengan la máxima autonomía en la toma de decisiones.

2. Porque garantiza la consecución de un nivel óptimo de bienestar social compatible con el de cada nivel de gobierno (por niveles y dentro de un mismo nivel). En el ámbito comunitario esta posibilidad es importante porque, por un lado, garantiza que los gobiernos de los diferentes niveles de administración maximicen su propia función de bienestar en dónde se manifestarán las preferencias distributivas de cada uno y, por otro lado, el modelo permite maximizar la función de bienestar social de la Unión Europea. De este modo se minimiza el riesgo de que exista el abandono por parte de algún país miembro y también se garantiza que el proceso de integración europea se afiance.
3. Porque garantiza el principio de subsidiariedad. Tal y como Tresch especifica su modelo, el principio constitucional de subsidiariedad queda garantizado en el caso de la redistribución.
4. Porque conjuga redistribución territorial y personal y delimita su asignación a los distintos niveles de gobierno. El modelo permite diferenciar estos dos tipos de redistribuciones y, además, especifica qué tipo de redistribución debe llevar a cabo cada nivel de gobierno para conseguir alcanzar el nivel óptimo de bienestar social.

2.2.2.2. Modelización

Al igual que en el modelo establecido por Tresch, consideramos un sistema de federalismo fiscal con varios niveles de gobierno en el que cada uno de ellos goza de plena autonomía para desarrollar sus políticas redistributivas, y en donde cada gobierno (central y subcentral) tiene una función de bienestar social. Los argumentos de estas funciones de bienestar social dependen de las funciones de bienestar social de los gobiernos inferiores. No obstante, las diferencias de nuestro modelo con el de Tresch residen en considerar, por una parte, que existen funciones de bienestar social interdependientes, en el sentido que la función de bienestar social de un determinado gobierno dependerá no tan solo de la función de bienestar social de los gobiernos inmediatamente inferiores, sino también de las funciones de bienestar del resto de gobiernos subcentrales y, en último lugar, de la función de utilidad de los individuos; y, por otra parte, consideramos que todos los gobiernos pueden llevar a cabo políticas redistributivas de índole territorial y personal.

Siguiendo a Bergson (1954), suponemos que el diseño de la función de bienestar social de los distintos niveles de gobierno se lleva a cabo por los propios gobiernos, ya que en un sistema democrático es esta institución quien, en principio, recoge las preferencias de los ciudadanos en cuanto al nivel de bienestar social.

Adicionalmente, el tema redistributivo se puede ver reforzado por criterios constitucionalistas, ya que en las constituciones de los distintos gobiernos pueden haber tanto objetivos de redistribución personal como territorial, pues ambos tipos de políticas responden a objetivos distintos, tal y como se puso de manifiesto en el apartado anterior.

A continuación se desarrolla con detalle esta nueva propuesta metodológica.

Función de utilidad individual

Consideramos que cada individuo dispone de una función de utilidad que estará en función de la utilidad que le reporten los bienes consumidos. En este contexto, podemos expresar la función de utilidad de los individuos tal y como sigue:

$$U_i = U_i (X_i)$$

Donde,

U_i son las funciones de utilidad de los individuos de la localidad i .

X son los bienes consumidos por los individuos de la localidad i .

Función de bienestar de las localidades

La función de bienestar de las localidades dependerá de la utilidad de los individuos que residan en esta localidad. Por tanto,

$$W_l = W_l (U_i) \quad \text{para } l = 1, \dots, N$$

Función de bienestar de las regiones

La función de bienestar de las regiones dependerá de la función de bienestar de las localidades que las integren, pero también de los individuos que residan en las mismas. Ello se debe al hecho de que los gobiernos regionales pueden tener unas preferencias redistributivas entre localidades diferentes a las preferencias de

redistribución interpersonales, es decir, el bienestar de una región dependerá tanto del bienestar de las localidades como del de los individuos que residan en esta región y, por tanto, dentro de los argumentos de su función de bienestar social pueden entrar estos dos tipos de componentes. Es evidente que la redistribución entre localidades acabará afectando a los individuos que residan en estas localidades, pero la intensidad de la afectación puede ser diferente. Por este motivo la función de bienestar social de una región puede definirse de la siguiente forma:

$$W_r = W_r(W_l, U_i) \quad \text{para } r = 1, \dots, M$$

Por tanto, los individuos que residen dentro de una localidad, que a su vez, pertenecen a una región, pueden ser sujetos de redistribución personal tanto por parte del gobierno regional como del local. El hecho de considerar funciones de bienestar interdependientes no asegura la compatibilidad entre las distintas políticas redistributivas llevadas a cabo por los diferentes niveles de gobierno, pero ésta puede ser la manera de minimizar los problemas de equidad horizontal que pueden existir en el modelo formulado por Tresch.

Tresch consigue en su modelo asegurar que los objetivos redistributivos de los distintos niveles de gobierno sean compatibles mediante la construcción de funciones de bienestar social para cada gobierno que dependan exclusivamente de las funciones de bienestar de los gobiernos inmediatamente inferiores. En este contexto, la redistribución se lleva a cabo de un nivel de gobierno a otro (del más elevado al más bajo). De esta manera se evita que existan objetivos redistributivos de signo contrario por parte de los distintos niveles de gobierno. Pero esta restricción del modelo comporta que puedan surgir problemas de equidad horizontal.

Surgirán problemas de equidad horizontal entre dos individuos con igual nivel de renta cuando uno resida en una localidad situada en el nivel medio de renta de la región y sea pobre dentro de la misma, y el otro resida en una localidad situada en un nivel bajo de renta, siendo rico dentro de dicha localidad. Si el gobierno de la región sólo tiene en consideración el bienestar de las localidades y decide emprender una política de redistribución territorial que maximice su función de bienestar social, es probable que transfiera más recursos a la localidad más pobre. A su vez, ésta maximizará su función de bienestar social transfiriendo recursos entre sus ciudadanos a favor de los más pobres. Puede suceder que los recursos de la región que reciba la localidad de renta media, los transfiera al individuo pobre residente en dicha localidad, y por tanto aumente su renta disponible. Mientras que el individuo rico de la localidad pobre (pero que tiene la misma renta inicial que el otro individuo) puede no ser objetivo de la redistribución llevada a cabo por su localidad, manteniendo su nivel inicial de renta. De esta manera se produce una falta de equidad horizontal importante entre dos individuos residentes en una misma región y con una misma política de redistribución por parte del gobierno regional, debido a que cuando pasa en manos de los gobiernos locales éstos la implementan teniendo en cuenta sus propias preferencias.

En contraposición al modelo de Tresch, para evitar estos problemas de falta de equidad y, también, para introducir dentro de las funciones de bienestar social de las regiones las utilidades de sus individuos se han utilizado funciones de bienestar interdependientes. De manera que la función de bienestar social regional dependerá tanto del bienestar de las localidades, como de la utilidad de sus individuos.

En el ámbito redistributivo esta posibilidad es importante porque el gobierno de una determinada región, que es quien determina la función de bienestar social regional, puede tener unas preferencias distributivas personales diferentes a las

que tienen los gobiernos locales. La razón estriba en que la función de bienestar social de la región se construye a partir de las preferencias de todos los ciudadanos de la región, mientras que la de las localidades únicamente a través de los ciudadanos que residen en ellas.

Función de bienestar social de los países

Aplicando el mismo tipo de argumentos, la función de bienestar social de un país se definirá también a partir de las funciones de bienestar social de las regiones, de las localidades y de las utilidades de los individuos, de la siguiente manera:

$$W_p = W_p (W_r, W_l, U_i)$$

Por lo que las políticas redistributivas que emprenda el gobierno central se podrán dirigir a las regiones, a los entes locales y a los individuos.

Función de bienestar social de la Unión Europea

A partir del mismo razonamiento, la función de bienestar social de la Unión Europea la formulamos como sigue:

$$W_{ue} = W_{ue} (W_p, W_r, W_l, U_i)$$

Una vez más, destacamos que la utilización de funciones de bienestar social interdependientes asegura la equidad horizontal. Por ejemplo, supóngase dos regiones con igual nivel de renta, pero una perteneciente a un país rico y otra a uno de pobre, de manera que la primera región se sitúa en la media de la renta nacional

y la segunda muy por encima. En el caso de la del país rico, la actuación del gobierno nacional (si recauda los impuestos a partir del criterio de capacidad fiscal y gasta según el de necesidades) provocará que dicha región obtenga transferencias netas de recursos, mientras que en la otra, al tratarse de una región rica dentro de un país pobre, la actuación del gobierno nacional generará una salida neta de recursos. La actuación de la Unión Europea puede corregir esta falta de equidad horizontal. Además, si la Unión Europea sólo tuviera en consideración la función de bienestar social de los países miembros de manera que redistribuyese sólo entre éstos y, después los países llevarsen a cabo la redistribución entre sus regiones según sus preferencias, las propias actuaciones redistributivas de la Unión Europea provocarían problemas de equidad horizontal.

Pautas distributivas de las funciones de bienestar social

Como antes ya se ha puesto de manifiesto, las ventajas de nuestro modelo, frente al de Tresch, son que permite solucionar los problemas de equidad horizontal, al formular funciones de bienestar interdependientes entre los gobiernos de los diferentes niveles de administración y que cada gobierno puede emprender políticas de redistribución personal y territorial. Ahora bien, la intensidad de las mismas diferirá entre los gobiernos de los diferentes ámbitos territoriales de acuerdo con las preferencias que los individuos de cada ámbito tengan en relación a la redistribución. Así, la pauta redistributiva implícita en la función de bienestar social de los diferentes ámbitos territoriales que incluye la Unión Europea dependerá:

- Del grado de proximidad del gobierno con los ciudadanos sujetos a la redistribución. Siguiendo a Pauly (1973) se puede considerar que la redistribución personal de la renta es un bien público puro de carácter local,

cuyos beneficios tienen una limitación geográfica y que las preferencias en cuanto a la política redistributiva pierden intensidad cuando se amplía dicho ámbito geográfico. Es decir, la intensidad de la utilidad que reporta la redistribución personal es más fuerte cuando se dirige a los individuos residentes en la misma localidad que cuando se dirige a ciudadanos de países lejanos. En otras palabras, en nuestro modelo partimos del supuesto razonable de que el altruismo y/o egoísmo de los ricos es más probable que esté inspirado por la visión de la pobreza en sus propias zonas que la que se ubica en territorios lejanos.

- Del grado de identificación político-nacional de los individuos con el gobierno que emprende la redistribución. Como ha puesto de manifiesto Castells (2000) existe una relación positiva entre el grado de solidaridad aceptado por los ciudadanos y el grado de identificación con la comunidad política (o lo que se puede denominar grado de identificación nacional). Es decir, los individuos estarán dispuestos a aceptar una mayor redistribución por parte de un determinado gobierno cuanto más se identifique con la comunidad política sobre la que actúa dicho gobierno. A nivel comunitario, parece razonable afirmar que el grado de identificación política de los ciudadanos europeos con la Unión Europea es muy bajo, como lo demuestran numerosos hechos: elevado grado de abstención en las elecciones al parlamento europeo, su reciente creación (la Unión Europea no ha llegado a cumplir 50 años de historia), las continuas incorporaciones de Estados miembros (Austria, Suecia y Finlandia entraron a formar parte de la Unión Europea en 1995), la distancia física entre esta administración y los ciudadanos europeos, etc.

Así pues, en la medida que la redistribución pueda considerarse un bien público con demandas territoriales diferenciadas, con unos beneficios que se diluyen al ampliarse el ámbito territorial y con unas preferencias por la solidaridad ligadas a la identificación nacional (que suponemos que disminuyen a medida que pasamos a niveles de gobierno superiores), se deduce lo siguiente:

- Una solución de máxima centralización de la función redistributiva será la que proporcione una pauta redistributiva de menor intensidad en contraposición a una redistribución descentralizada. En consecuencia, la pauta distributiva implícita en la función de bienestar social de la Unión Europea será menos igualitaria que la derivada de las funciones de bienestar de los otros niveles de gobierno.
- La existencia de considerables demandas territoriales diferenciadas en cuanto a la redistribución personal dentro de la Unión Europea (que se observan, por ejemplo, ante temas como la armonización fiscal en los impuestos directos) propicia que las utilidades individuales dentro de la función de bienestar social de la Unión Europea tengan un peso reducido. Es decir, las preferencias de la sociedad europea por políticas redistributivas personales de alcance europeo serán poco intensas, dejando el papel de la Unión Europea en el campo redistributivo al ámbito territorial para hacer efectivos los objetivos de equidad horizontal, desarrollo regional y cohesión económica y social. Por ello, de hecho, podríamos reformular la función de bienestar social de la Unión Europea como sigue:

$$W_{ue} = W_{ue}(W_p, W_r, W_l)$$

Maximización del bienestar

A partir del modelo propuesto, cada gobierno maximizará su función de bienestar social sujeta a las restricciones de recursos, producción y equilibrio de mercado. La actuación de la Unión Europea debe intentar maximizar el bienestar de los países miembros, de las regiones y de las localidades; las actuaciones de los gobiernos nacionales deben tener en cuenta el bienestar de sus regiones, localidades e individuos; los gobiernos regionales definirán su función de bienestar a partir del bienestar de sus localidades y de sus individuos; y, finalmente, el bienestar de las localidades dependerá de la utilidad de sus ciudadanos.

A modo de ejemplo, supongamos que la función de utilidad de los individuos es igual para todos y que el bien X_A es objeto de transferencia. Por tanto la Unión Europea maximizará su función de bienestar social cuando se satisfaga que:

$$\frac{\delta W_{ue}}{\delta W_P} \frac{\delta W_P}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_P} \frac{\delta W_P}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_P} \frac{\delta W_P}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} +$$

$$\frac{\delta W_{ue}}{\delta W_P} \frac{\delta W_P}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A}$$

sea igual para todos los individuos de la Unión Europea, siendo el grado de redistribución obtenido de α .

Dentro de cada país, la redistribución se realizará de tal modo que:

$$\frac{\delta W_P}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_P}{\delta W_R} \frac{\delta W_R}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_P}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_{ue}}{\delta W_P} \frac{\delta W_P}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A}$$

sea igual para todos los individuos del país, siendo el grado de redistribución obtenido de β .

La redistribución emprendida por el gobierno regional será tal que:

$$\frac{\delta W_R}{\delta W_L} \frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} + \frac{\delta W_R}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} \text{ sea igual para todos los individuos de la región,}$$

siendo el grado de redistribución obtenido de γ .

Para los gobiernos locales las actuaciones redistributivas deberán satisfacer que:

$$\frac{\delta W_L}{\delta U_i} \frac{\delta U_i}{\delta X_A} \text{ sea igual para todos los individuos de la localidad, siendo el grado de redistribución obtenido de } \eta.$$

Tal que $\alpha < \beta < \gamma < \eta$.

Así pues, se consigue un óptimo paretiano, ya que cada nivel de gobierno emprenderá aquellas actuaciones redistributivas que maximicen su función de bienestar, y se evitan problemas de equidad horizontal.

La formulación de este modelo aconseja que actualmente las políticas de redistribución personal no sean asignadas al ámbito comunitario, puesto que si se atribuyeran a este gobierno se reduciría el nivel de bienestar. Ello es debido a varias razones, entre las que destacamos el poco grado de identificación que tienen los ciudadanos con la realidad comunitaria, la existencia de importantes diferencias territoriales en cuanto a preferencias redistributivas, y la consideración

de que la redistribución personal es un bien público puro con unos beneficios que se diluyen a medida que se amplía el ámbito geográfico-administrativo.

Sin embargo, ello no implica que en un futuro la Unión Europea no pueda emprender políticas de redistribución personal. En la medida que los ciudadanos se identifiquen nacionalmente con la Unión Europea y que las preferencias territoriales en cuanto al grado de redistribución disminuyan, la centralización de las políticas de redistribución personal puede ser deseable. De hecho todas las federaciones existentes disponen de instrumentos de redistribución personal fuertes como pueden ser el impuesto sobre la renta personal y las prestaciones sociales. En este sentido, McDougall (1977) proponía como medio para conseguir una mayor aceptación del gobierno comunitario y una mayor identificación europea por parte de los ciudadanos la creación a nivel comunitario de un subsidio de desempleo.

En cambio, el modelo establece que la maximización del bienestar se consigue cuando la Unión Europea emprende medidas de redistribución territorial, tanto a nivel de países miembros como de regiones y localidades, ya que de este modo, a parte de que cada gobierno actúa maximizando su propia función de bienestar, la Unión Europea puede corregir problemas de equidad horizontal derivados de la existencia de “residuos fiscales territoriales” diferenciados y lograr la cohesión económica y social.

2.3. Los instrumentos de la política de redistribución territorial

En este apartado se describen los instrumentos que la Unión Europea puede emplear para llevar a cabo su política de redistribución territorial de la renta.

Los sectores públicos disponen de dos grandes tipos de instrumentos de intervención en la economía: la regulación y el presupuesto, ambos basados en el principio de autoridad. Las diferencias básicas entre uno y otro se derivan de sus propias características. Así, mientras que la regulación define el marco regulador de la actuación de los agentes económicos, establece controles sobre esta actuación y sus acciones difícilmente son cuantificables, el presupuesto es un instrumento de intervención directa, en el se plasman las políticas de ingresos y gastos públicos y es totalmente cuantificable. Es por este motivo que los estudios sobre la redistribución de la renta llevada a cabo por los poderes públicos se circunscriben a las actuaciones presupuestarias. Sin embargo, es evidente que muchas de las actuaciones inscritas en el ámbito de la regulación pueden tener una repercusión distributiva importante.

2.3.1. Los instrumentos de regulación

La regulación ha sido uno de los instrumentos más utilizados por la Unión Europea desde su creación hasta la actualidad. Ello es consecuencia directa de la gran rigidez estructural que tiene el presupuesto comunitario como pone de manifiesto Morata (2000), y de la importante oposición que han mostrado los Estados miembros a dotar a la Comunidad de la autonomía necesaria para desarrollar sus políticas de gasto, como señala Colom (2000). Ante estos obstáculos presupuestarios, la manera de incrementar las políticas europeas ha sido no a través de la vía directa que supone el presupuesto, sino a través de la regulación. Las políticas reglamentarias tienen un escaso impacto presupuestario, ya que los costes de su aplicación repercuten directamente sobre el resto de las administraciones públicas, las empresas y los individuos.

Además, este proceso regulador se ha visto reforzado por la actuación de la Comisión ante la desregulación de los mercados nacionales. Con el propósito de aumentar su poder de influencia y afianzar su autoridad, la Comisión ha utilizado al máximo su poder de iniciativa legislativa y, a medida que se producía un proceso de desregulación a nivel nacional, se avanzaba en el mercado único, creándose las condiciones necesarias para una regulación centralizada de las actividades económicas y, en algunos casos, sociales a escala comunitaria. Así, se explica la expansión de la regulación comunitaria en las políticas ligadas a la libre competencia, pero también a la seguridad de los medicamentos, al medio ambiente, o a los derechos de los consumidores (Majone, 1999).

Obviamente, todo este tipo de actuaciones comportan efectos distributivos, tanto a nivel personal como territorial, que sería necesario tener en cuenta al abordar el análisis redistributivo de la Unión Europea, puesto que pueden llegar a ser importantes. Sin embargo, la cuantificación monetaria de estas actuaciones y su repercusión territorial resulta un proceso altamente dificultoso. Ante ello, la mayoría de trabajos centran su ámbito de estudio en el presupuesto comunitario.

2.3.2. Los instrumentos presupuestarios

A diferencia de la regulación, las actuaciones públicas que se inscriben en el presupuesto están totalmente cuantificadas y, por tanto, resulta más fácil estimar su impacto redistributivo. En este sentido, podemos diferenciar dos tipos de instrumentos de redistribución territorial vinculados con el presupuesto: por una parte los de carácter específico y con un claro propósito de paliar las diferencias territoriales de renta y, por la otra, el propio presupuesto.

2.3.2.1. Los instrumentos presupuestarios específicos de redistribución territorial de la renta

La redistribución territorial puede llevarse a cabo a partir de distintas formas específicas de intervención presupuestaria, siendo las más comunes las políticas de gastos. Ello no significa que la redistribución territorial no se lleve a cabo también por la vía de los ingresos, pero resulta más frecuente la existencia de instrumentos específicos de gasto, cuya finalidad en sí mismos es la reducción de las disparidades territoriales de carácter socioeconómico. Tales instrumentos se concretan en subvenciones, que pueden ser generales o específicas, según si los recursos son de libre disposición o deben dedicarse a programas o actividades

específicas de gasto, y en bloque o proporcionales, según si la cantidad se establece como un importe fijo o bien como un porcentaje del gasto realizado. Las políticas de igualación fiscal utilizan generalmente subvenciones de carácter general, mientras que las de desarrollo general tienen un carácter más específico.

Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión son los instrumentos específicos de que dispone actualmente la Unión Europea para llevar a cabo la política de redistribución territorial. Tal y como se describió en el capítulo primero, dichos fondos constituyen los instrumentos financieros mediante los cuales se materializa el objetivo de la cohesión económica y social de la Unión Europea, cuya principal expresión es la política de desarrollo regional comunitaria. La cohesión persigue la disminución de las disparidades regionales y sociales en el seno de la Unión Europea, actuando como contrapunto al impacto negativo del mercado interior y la unión monetaria en las zonas menos desarrolladas (Morata, 2000).

Por el momento, la Unión Europea no dispone de instrumentos específicos de igualación fiscal para corregir el problema de la falta de equidad horizontal, ya puesto de manifiesto reiteradamente. Su aplicación, aparte de la existencia de considerables problemas técnicos, precisa de una clara voluntad política por parte de los países miembros de aceptar que los residuos fiscales de individuos con igual nivel de renta pertenecientes a la Unión Europea deben ser iguales independientemente de su localización dentro de la misma.

2.3.2.2. El presupuesto global

El presupuesto es el instrumento económico de las administraciones públicas para desarrollar sus políticas de ingresos y gastos de manera directa y, por tanto, todas y cada una de las actuaciones inscritas dentro de este instrumento tienen implicaciones distributivas.

Siguiendo a Castells (1998), se puede considerar que el presupuesto de un gobierno central genera inevitablemente flujos fiscales interregionales, aunque no estén diseñados de manera explícita, en la medida en que la incidencia territorial de los ingresos públicos es distinta de la de los gastos públicos. Esta redistribución se produce de manera automática por el simple hecho de que los impuestos se recaudan según un criterio de capacidad fiscal, mientras que los gastos se distribuyen según un principio de necesidades, que normalmente está muy correlacionado con la población. Como consecuencia de este hecho, normalmente existirá una redistribución de renta de las regiones de renta alta (que presentan un saldo fiscal negativo) a las regiones de renta baja (que lo presentan positivo), ya que en las primeras, la renta per cápita es superior a la media (por definición la participación en la renta superará a la participación en la población), mientras que en las segundas, es decir, en las regiones de renta baja sucederá exactamente lo contrario. Este efecto no se produce como resultado de una determinada opción de política territorial del gobierno, sino que la redistribución interregional de la renta se produce como resultado de aplicar el principio de prestar un nivel de servicios similar a todos los individuos en circunstancias similares y de aplicar una presión fiscal similar a todas las personas con una capacidad fiscal similar.

Sin embargo, en el caso de la Unión Europea, este proceso no resulta tan evidente porque aunque los ingresos comunitarios sí guardan una relación más o menos directa con la capacidad económica, la distribución de los gastos no es tan obvio

que se realice según el criterio de necesidades y, por tanto, según población. Ello es debido a que el presupuesto de gastos no se dirige a financiar la provisión de bienes públicos ni de servicios de carácter personal como pueden ser educación y sanidad, sino que la principal partida presupuestaria tiene como finalidad garantizar las rentas a los individuos que trabajan en el sector agrario. Es decir, se trata de transferencias de tipo sectorial y, a su vez, personal, que se distribuyen a lo largo del territorio de acuerdo con unas pautas distintas a las estrictamente demográficas.

2.4. Redistribución territorial versus redistribución personal

El último apartado de este capítulo se dedica a las interrelaciones entre redistribución territorial y personal, ya que si bien hemos asignado, básicamente, a la Unión Europea funciones redistributivas de carácter territorial, éstas lógicamente también tienen incidencia en el ámbito personal.

Para abordar este tema es preciso ofrecer unas nociones sobre los conceptos de distribución personal y espacial de la renta y especificar de un modo detallado cuales son las relaciones existentes entre estos dos conceptos.

La redistribución personal de la renta tiene como objetivo reducir las desigualdades en la distribución de la renta entre familias o individuos independientemente de donde se localicen (obviamente siempre dentro de un ámbito geográfico que se corresponda con el del gobierno que emprende la actuación redistributiva). Por su parte, la redistribución espacial pretende reducir las desigualdades existentes entre territorios independientemente de cual sea la distribución personal de la renta dentro de estos territorios. Estas desigualdades se cuantifican en términos medios de población residente en dichos espacios territoriales.

Para conseguir alcanzar dichos objetivos, cada tipo de política redistributiva cuenta con instrumentos distintos. La redistribución personal utiliza, básicamente, figuras tributarias y transferencias directas a familias e individuos, mientras que la redistribución espacial se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de la política regional.

Así pues, aunque los objetivos e instrumentos de los dos tipos de redistribución sean distintos y cada una de ellos se diseñe sin considerar los efectos distributivos que generan sobre el ámbito no afectado directamente, cualquier política orientada a reducir las disparidades personales generará unos efectos sobre las disparidades territoriales, y viceversa.

En este sentido, se puede afirmar que existe una clara independencia en las actuaciones de estos dos tipos de políticas redistributivas, así como una escasa consideración de los efectos distributivos que pueden generar sobre los ámbitos en los que no inciden directamente. Esta puede ser la causa de que no exista un cuerpo teórico coherente que analice las relaciones entre las distribuciones personal y espacial de la renta, aunque resulte evidente la existencia de fuertes vínculos entre ambos tipos de distribuciones, ya que el nivel económico de una región es fruto de la de sus habitantes, y ésta se ve condicionada, en cierta medida, por las oportunidades que ofrece la región (Ruíz-Huerta et al, 1995).

Para examinar este punto es preciso tener en cuenta las relaciones que se pueden producir entre el tipo de redistribución y el ámbito afectado, así como el signo o la dirección de la afectación. El esquema siguiente no tiene otra voluntad que la de clarificar estos efectos, que se analizan de una manera más precisa en los subapartados siguientes.

Redistribución Personal	⇒	↓ desigualdades personales	⇒	↓ desigualdades territoriales
			⇒	↑ desigualdades territoriales
Redistribución Territorial	⇒	↓ desigualdades territoriales	⇒	↓ desigualdades personales
			⇒	↑ desigualdades personales

2.4.1. Efectos de la redistribución personal sobre las disparidades territoriales de renta

Esteban (1991) afirma que la redistribución de la renta de tipo personal puede comportar, además de una reducción de las desigualdades personales, una disminución de las desigualdades territoriales. Ello se produce cuando en los territorios pobres residen un mayor número de personas con bajos niveles de renta y en los territorios ricos se localizan una mayoría de individuos con rentas altas. En este caso, una política de redistribución personal incidirá de manera positiva sobre la renta de todos los individuos pobres, independientemente de su lugar de residencia y, por consiguiente, el aumentar el nivel de renta de los individuos pobres comportará un aumento del nivel medio de la renta del territorio pobre (al aumentar la renta media per cápita). De este modo, una actuación redistributiva de índole personal comporta tanto una reducción de las disparidades personales como territoriales. Por consiguiente, las políticas de redistribución territorial no tienen mucho sentido.

No obstante, no siempre tiene que suceder esta secuencia, sino que puede darse el caso de que una política de redistribución personal amplíe las disparidades territoriales. Este hecho se produce cuando la distribución de la renta en los territorios pobres es más igualitaria que la de los territorios ricos. Ante esta situación, las transferencias a los individuos pobres pueden beneficiar más a los territorios ricos, incrementándose las desigualdades territoriales.

Tomando como referencia el ejemplo expuesto por Prud'homme (1993), supongamos que existen dos territorios A y B, que están integrados por tres individuos cada uno. El territorio A tiene un nivel de renta de 900 unidades, mientras que la renta del territorio B es tan solo de 600 unidades. Se supone,

asimismo, que la distribución de la renta entre los individuos dentro del territorio pobre es totalmente igualitaria (200,200,200), mientras que las diferencias de renta personal en el interior del territorio A son importantes (400,400,100).

Considérese que un gobierno de ámbito superior decide llevar a cabo una política de redistribución personal a través de un impuesto sobre la renta individual con un tipo único del 5%, y con el propósito de transferir dicha renta a los individuos con rentas más bajas. Para simplificar, considérese que los individuos que tengan los niveles más bajos de renta no tienen obligaciones tributarias. El resultado de dicha actuación gubernamental es que los individuos del territorio pobre (que disponían de una renta inicial de 200 unidades) tendrán una renta disponible de 190 unidades cada uno, lo que supondrá una pérdida de renta para el conjunto del territorio de 30 unidades, al quedarse con un total de 570 unidades. Por su parte, los individuos que residían en el territorio rico verán reducida su renta de 400 a 380 unidades por el efecto impositivo, mientras que al individuo pobre se le aumentará su renta de 100 hasta 170 unidades a consecuencia de las subvenciones redistributivas. La agregación de las rentas disponibles de los individuos del territorio rico alcanza un total de 930 unidades. Así pues, la política de redistribución personal ha comportado una transferencia de renta de 30 unidades de la región pobre a la rica, lo que genera un aumento importante de las disparidades territoriales. Este argumento se presenta de forma esquemática en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1

Efectos de la redistribución personal sobre las desigualdades territoriales

Supuesto de distribución igualitaria de la renta entre los individuos de la región pobre

	Región A (rica)		Región B (pobre)	
	Renta inicial	Renta disponible	Renta inicial	Renta disponible
Individuo 1	100	170	200	190
Individuo 2	400	380	200	190
Individuo 3	400	380	200	190
Total Región	900	930	600	570
Desigualdad territorial ¹ antes de la actuación redistributiva				300
Desigualdad territorial ¹ después de la actuación redistributiva				360
Desigualdad personal ² antes de la actuación redistributiva				300
Desigualdad personal ² después de la actuación redistributiva				210

Notas: 1. La desigualdad territorial se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de las distintas regiones.

2. La desigualdad personal se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de los distintos individuos.

2.4.2. Efectos de la redistribución territorial sobre las disparidades personales de renta

Por otro lado, las actuaciones vinculadas a la redistribución territorial de la renta reducirán, obviamente, las disparidades territoriales, pero a su vez también pueden incidir de manera positiva o negativa sobre las diferencias de renta entre los individuos.

Teóricamente pueden generarse cuatro escenarios distintos en función de quienes sean los financiadores de las actuaciones redistributivas y quienes sean los beneficiarios, ya que cualquier análisis redistributivo comporta una vertiente de ingresos y otra de gastos. En todo caso, dado que se está analizando la redistribución territorial partimos de que son los territorios o regiones ricas las que transfieren recursos a los territorios o regiones pobres.

Si la política de redistribución territorial es financiada por los individuos ricos de las regiones ricas y beneficia en mayor medida a los individuos pobres de las regiones pobres, el resultado es una reducción de las disparidades personales tanto en las regiones ricas como en las pobres y, también, en el conjunto del país. Por lo que dicha actuación de redistribución territorial comporta una redistribución personal que podríamos calificarla de plena o absoluta.

Un segundo escenario podría producirse cuando la redistribución territorial es financiada por los individuos ricos de las regiones ricas, pero ésta se dirige mayoritariamente a los individuos ricos de las regiones pobres. Las consecuencias de este tipo de actuaciones serían una reducción de las disparidades personales en las regiones ricas, acompañado de un aumento de las disparidades de tipo personal en las regiones pobres. A nivel agregado el resultado es incierto, dependerá del grado de igualdad de la distribución personal de la renta dentro de la región rica y de la pobre, y de los niveles de renta alcanzados por los individuos ricos de las regiones pobres en comparación con la renta de los individuos ricos de las regiones ricas. Así, cuanto más igualitaria sea la distribución personal de la renta dentro de la región rica y menos igualitaria sea en la región pobre, más aumentarán las disparidades a nivel agregado, y viceversa. Además, si los individuos ricos de las regiones pobres disponen de un mayor nivel de renta que los individuos ricos de las regiones ricas, se reforzará el aumento de las disparidades personales en el conjunto del país. En este caso, la redistribución personal generada por actuaciones de redistribución territorial estará condicionada a las distribuciones internas de la renta en cada región y a los niveles de renta de los dos colectivos afectados. El siguiente ejemplo puede ayudar a comprender este segundo escenario.

Cuadro 2.2.

Efectos de la redistribución territorial sobre las desigualdades personales

Supuesto de distribución igualitaria de la renta entre los individuos de la región rica

	Región A (rica)		Región B (pobre)	
	Renta inicial	Renta disponible	Renta inicial	Renta disponible
Individuo 1	300	290	400	430
Individuo 2	300	290	100	100
Individuo 3	300	290	100	100
Total Región	900	870	600	630
Desigualdad territorial ¹ antes de la actuación redistributiva				300
Desigualdad territorial ¹ después de la actuación redistributiva				240
Desigualdad personal ² antes de la actuación redistributiva				300
Desigualdad personal ² después de la actuación redistributiva				330

Notas: 1. La desigualdad territorial se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de las distintas regiones.

2. La desigualdad personal se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de los distintos individuos.

Otro posible escenario es que sean los individuos pobres de las regiones ricas los que mayoritariamente soporten el coste de la redistribución territorial, mientras que sean los individuos ricos de las regiones pobres los que se beneficien de dicha actuación. En este caso, aumenta el grado de disparidad personal en las regiones ricas y también en las regiones pobres. No obstante, aunque a nivel agregado en la mayoría de los casos existirá un aumento de las disparidades personales, puede darse el caso de que no se produzca tal aumento, dependerá de las distribuciones de la renta intraregionales y del nivel de renta alcanzado por los ricos y los pobres dentro de cada región. Un ejemplo puede ayudar a clarificar la cuestión.

Cuadro 2.3

Efectos de la redistribución territorial sobre las desigualdades personales

	Región A (rica)		Región B (pobre)	
	Renta inicial	Renta disponible	Renta inicial	Renta disponible
Individuo 1	350	350	200	210
Individuo 2	300	300	100	100
Individuo 3	250	240	100	100
Total Región	900	890	400	410
Desigualdad territorial ¹ antes de la actuación redistributiva				500
Desigualdad territorial ¹ después de la actuación redistributiva				480
Desigualdad personal ² antes de la actuación redistributiva				250
Desigualdad personal ² después de la actuación redistributiva				250

Notas: 1. La desigualdad territorial se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de las distintas regiones.

2. La desigualdad personal se mide como la diferencia entre el nivel de renta máximo y mínimo de los distintos individuos.

Un cuarto escenario puede generarse cuando la redistribución territorial sea financiada por los individuos pobres de las regiones ricas y beneficie fundamentalmente a los individuos pobres de las regiones pobres. Los efectos distributivos de este escenario serían un aumento de las disparidades personales en las regiones ricas, una reducción de las disparidades en las regiones pobres, y a nivel agregado el resultado es incierto, dependerá de la igualdad en las distribuciones intraregionales de la renta y de los niveles alcanzados por las posiciones extremas en cada región.

Del estudio de todos estos casos se desprende que los factores que tienen una influencia directa en los efectos causados por la redistribución territorial sobre la distribución personal de la renta son la magnitud de la actuación redistributiva, la distribución personal de la renta dentro de cada región y la distribución regional de la renta en el conjunto del país.

En la práctica, la redistribución espacial se financia por el conjunto de ingresos públicos, básicamente impuestos, que se distribuyen según pautas de distribución personal, por lo que se puede afirmar que son los individuos ricos de cualquier tipo de región los que costean la financiación de la redistribución territorial. Por el lado del gasto, la redistribución territorial se dirige hacia los territorios con menores niveles de renta, lo que no garantiza que sean solamente los individuos más pobres los que se beneficien de ella, sino también pueden afectar de manera positiva a los individuos ricos de dichas regiones.

Pero aunque suceda esta última posibilidad, la redistribución territorial hacia las regiones pobres puede ser positiva, porque puede darse el caso de que sean los individuos con mayores niveles de renta los que tengan una mayor capacidad para generar nuevas actividades, aprovecharse de los factores de potencial endógeno y, por consiguiente, ser capaces de conseguir mayores tasas de crecimiento económico promoviendo un claro proceso de convergencia. Además, el aumento de las disparidades personales en el sí de las regiones pobres provocadas por este comportamiento se verá reducido o compensado por las actuaciones de redistribución personal.

De ello se deduce que existe una verdadera complementariedad entre estos dos tipos de redistribuciones. Por un lado, la redistribución personal no puede garantizar una redistribución territorial plena y, por otro lado, la redistribución territorial tampoco puede garantizar una redistribución personal absoluta, por lo que los dos tipos de redistribuciones son necesarias y complementarias. Si bien es preciso tener en cuenta que cualquier tipo de actuación pública, ya sea por el lado del ingreso o por el lado del gasto, tendrá unos efectos distributivos tanto a nivel personal como territorial. Por lo que al analizar el grado de redistribución asociado al sector público, es necesario considerar la globalidad de su presupuesto, aunque

se recojan partidas que, en principio, no presenten unos fines claramente distributivos.

