

## El primer presupuesto de la UE a 27

A principios de 2018, los distintos países de la UE y las instituciones europeas empezaron a negociar el próximo presupuesto de la UE (formalmente llamado marco financiero plurianual o MFP), el cual debe fijar los límites de gasto anuales que la UE puede destinar a financiar políticas comunes durante un periodo de siete años (2021-2027).<sup>1</sup> En este Focus, repasaremos los puntos centrales sobre los que girarán las negociaciones del próximo marco financiero de la UE y veremos qué cabe esperar de él.

Aunque el presupuesto común es más bien modesto –representa el 2,0% del total de gasto público de la Unión y el 1,03% de la renta nacional bruta de la UE–, constituye una expresión de las prioridades políticas de la Unión, dado que en él se detallan las áreas en las que los Estados miembros quieren dedicar los esfuerzos durante los próximos años. No obstante, se deberán superar importantes restricciones para que la composición del gasto refleje adecuadamente la visión de la UE y permita afrontar adecuadamente los retos presentes y futuros.

En primer lugar, el próximo presupuesto será el primer *postbrenxit*. Con la salida del Reino Unido, la UE pierde un contribuidor neto importante. Como muestra el primer gráfico, en el marco presupuestario actual, el Reino Unido ha pagado aproximadamente 28.000 millones de euros más de lo que ha recibido (o el 1,4% de su PIB)<sup>2</sup> en el acumulado entre los años 2014 y 2017, lo que le convierte en el mayor contribuidor neto después de Alemania. Por tanto, cuando el Reino Unido deje de contribuir al presupuesto común,<sup>3</sup> a partir de 2021, ello tendrá un impacto financiero considerable sobre los ingresos –algunas estimaciones sitúan la brecha financiera entre 10.000 y 12.000 millones de euros por año, lo que equivale aproximadamente al 7,1% del presupuesto actual.<sup>4</sup> Esta brecha de financiación puede dificultar las ya de por sí complicadas negociaciones entre contribuidores<sup>5</sup> y beneficiarios netos del presupuesto, dado que los 27 deberán decidir si quieren compensar esta reducción de ingresos con un aumento de las contribuciones o con una reducción del gasto. Y, en el caso de que acuerden aumentar las contribuciones, deberán decidir cómo distribuir dicha carga.

1. Aunque el marco financiero actual no finaliza hasta finales de 2020, las discusiones deben comenzar con suficiente antelación, dado que el proceso de negociación suele ser complicado y largo, al discutirse tanto los aspectos financieros como las prioridades comunes para los próximos años, y porque el presupuesto debe ser aprobado tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo Europeo (por unanimidad).

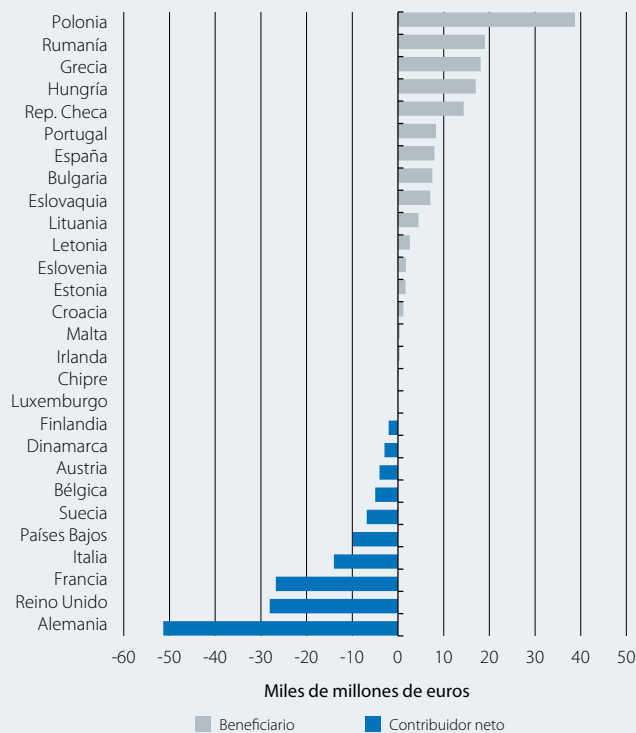
2. En términos reales.

3. Aunque el Reino Unido saldrá formalmente de la UE en marzo de 2019, en las negociaciones del acuerdo de salida, donde se fijan los términos de la separación, el Reino Unido se compromete a cubrir sus obligaciones financieras hasta 2020, cuando termina el marco presupuestario actual.

4. Más allá de los ingresos, hay que tener en cuenta el gasto que la UE realiza en el Reino Unido y el reembolso que la UE hace de parte de las contribuciones del Reino Unido al presupuesto (lo que se conoce como rebate). Asimismo, también se deberán tener en cuenta los eventuales pagos que pueda realizar el Reino Unido tras el *brenxit* a cambio de poder participar en programas específicos.

5. La contribución de cada país se divide en tres partes: un porcentaje fijo de su renta nacional bruta (RNB), aranceles recaudados en nombre de la UE y un porcentaje de los ingresos por IVA que los países recaudan.

### Presupuesto de la UE: beneficiarios netos y contribuyentes netos (datos para el acumulado de 2014-2017)



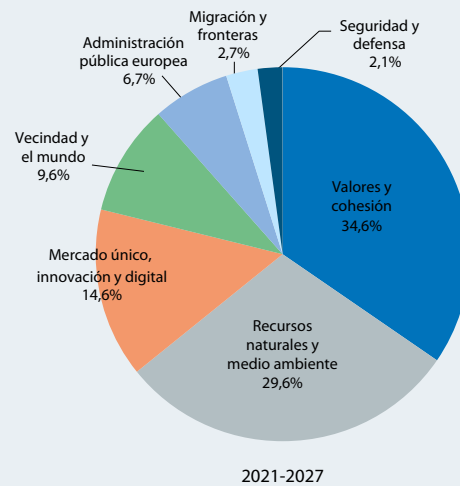
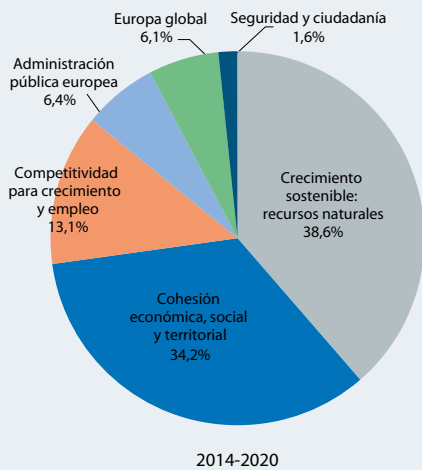
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea.

Asimismo, esta disminución de recursos consecuencia del *brenxit* coincide con la voluntad de los Estados miembros de destinar más esfuerzos a nuevas áreas consideradas como prioritarias. En particular, los 27 fijaron recientemente su visión para la Unión para los próximos 10 años<sup>6</sup> y concretaron las áreas sobre las que se comprometen a trabajar para lograrlo. En este sentido, los desafíos globales que han surgido en los últimos años –entre ellos, conflictos geopolíticos, terrorismo y la crisis de refugiados– han puesto de manifiesto la importancia de una mayor coordinación e integración europea en materia de política exterior, defensa y seguridad. Por ello, los 27 quieren dedicar más recursos, y también más esfuerzos de coordinación, en estos ámbitos. El reto consiste en cómo conseguir dedicar más recursos a estas nuevas prioridades políticas y, a la vez, seguir destinando recursos a otras partidas presupuestarias ya existentes que siguen siendo importantes para el futuro económico de la Unión, como la investigación y desarrollo, la transformación digital o la movilidad juvenil.

En este contexto, y con el fin de tratar de cubrir el agujero que dejará el *brenxit* y de disponer de recursos suficientes para las líneas prioritarias de gasto, la Comisión Europea

6. En particular, en la Declaración de Bratislava (en septiembre de 2016) y, posteriormente, en la Declaración de Roma (en marzo de 2017), los 27 se fijaban como objetivo lograr una Europa más segura y protegida, más próspera y sostenible, más social y con mayor presencia global.

Comparativa entre el marco financiero actual y futuro



**Notas:** El reparto de gasto por categorías en el marco financiero futuro (2021-2027) se basa en la propuesta de la Comisión Europea de mayo de 2018. Un mismo color significa un área de gasto relativamente similar.  
**Fuente:** CaixaBank Research, a partir de documentos de la Comisión Europea.

propone encontrar un equilibrio entre el recorte de gastos y la búsqueda de nuevos ingresos. Aunque los números que se barajan en la propuesta de la Comisión todavía deben ser debatidos y consensuados por todos los Estados miembros, sirven como punto de partida en las negociaciones y señalan cuáles son los retos y las restricciones que se deberán superar. En particular, la institución propone un aumento muy moderado de los fondos desde el 1,03% actual hasta el 1,14% de la renta nacional bruta de la Unión –una cuantía que sigue siendo modesta en comparación con el tamaño de la economía de la UE. Sin embargo, algunos países, como Austria y los Países Bajos, se oponen a esta opción e insisten en que, tras el *brexit*, se debería reducir el tamaño del presupuesto y trabajar para hacerlo más eficiente. Asimismo, la Comisión propone introducir nuevas fuentes de ingresos propios, como impuestos medioambientales, aunque algunos países miembros ya han mostrado su reticencia a ceder autoridad tributaria a Bruselas. No obstante, es probable que en los próximos años se avance en la introducción de nuevas fuentes de ingresos ya que, tras la salida del Reino Unido, los que no querían avanzar en esta dirección pierden un aliado de mucho peso.

Por el lado del gasto, la Comisión plantea simplificar y reorganizar los compromisos de gasto hacia aquellas prioridades mencionadas anteriormente que han ganado en importancia, así como reducir la proporción de recursos que se destinan a los dos programas más importantes en cuanto a tamaño se refiere, es decir, la Política Agraria Común (que emplea el 39% del total de gasto)<sup>7</sup> y el Fondo de Cohesión (que representa alrededor del 27%). Sin embargo, algunos países beneficiarios de estos fondos, como Irlanda o Polonia, rechazan esta estrategia por miedo a sufrir recortes, por lo que acordar qué partidas recortar para financiar las nuevas iniciativas puede poner en conflicto los intereses de los distintos países y ser un punto contencioso en las negociaciones.

Asimismo, hay otros puntos que pueden generar debate. Por un lado, la voluntad de la Comisión y de algunos Estados miembros de condicionar el gasto presupuestario que recibe un país al respeto de los valores y principios democráticos de la Unión puede acentuar las divisiones existentes entre los países del Este y Oeste de la Unión. Y, por el otro, la propuesta de Francia y de la Comisión Europea de dedicar recursos (el 2,3% del presupuesto) a una institución que ejerza una función macroestabilizadora en la eurozona,<sup>8</sup> que permita hacer frente a futuros *shocks*, ya cuenta con la oposición de, entre otros, los Países Bajos y Finlandia –países que subrayan la importancia de que cada país sea responsable de su política fiscal.

Así, la discusión sobre el próximo MFP supone, en principio, una oportunidad para reformar las finanzas europeas y enfatizar el principio de que la puesta en común de recursos a nivel europeo puede añadir valor en algunos ámbitos y producir resultados que el gasto individual de los países, por sí solo, no puede. No obstante, para que la composición del gasto refleje adecuadamente las prioridades políticas de la Unión, se requieren importantes cambios en la asignación de los recursos comunes y que los países dejen de poner el foco en los balances netos –la diferencia entre lo que los países contribuyen y reciben. El resultado de las negociaciones del próximo marco financiero será un reflejo del compromiso real de los 27 de avanzar firmemente en la construcción de la Unión. En este sentido, a pesar de las continuas manifestaciones por parte de los principales líderes políticos europeos a favor de seguir avanzando en el proyecto de construcción europea, y de la voluntad de poner énfasis en áreas consideradas como prioritarias, será difícil cambiar las dinámicas que han guiado las negociaciones de presupuestos anteriores. El riesgo, en definitiva, es que los Estados miembros terminen adoptando un presupuesto muy parecido a los anteriores.

7. Datos de la Comisión Europea para 2017.

8. Y en aquellos países que participen en el mecanismo de tipo de cambio europeo (actualmente, solo Dinamarca).