



Bruselas, 28.6.2017  
COM(2017) 358 final

**DOCUMENTO DE REFLEXIÓN**  
**SOBRE EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE**

# Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE

---

## 1. FINANCIACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UE

**El presupuesto de la UE ayuda a conseguir resultados sobre las cuestiones que importan a los europeos.** Al poner en común recursos a nivel europeo, los Estados miembros pueden lograr más de lo que podrían lograr por sí solos. Junto con los presupuestos nacionales y una amplia gama de instrumentos legislativos y reglamentarios, el presupuesto de la UE apoya los objetivos compartidos y contribuye a hacer frente a los retos comunes.

Desde la primera gran política común, la agricultura, en la década de los 60 hasta hoy, el presupuesto de la UE ha cambiado progresiva y paralelamente a la construcción de la Unión Europea.

En los años 80 y 90, los Estados miembros y el Parlamento Europeo ampliaron el ámbito de las competencias de la UE mediante cambios en los Tratados fundacionales de la Unión. Reconociendo la necesidad de apoyar el nuevo mercado único, aumentaron los recursos disponibles en el marco de los fondos estructurales para apoyar la cohesión económica, social y territorial. Paralelamente, la UE ha reforzado su papel en ámbitos como el transporte, el espacio, la salud, la educación y la cultura, la protección de los consumidores, el medio ambiente, la investigación, la cooperación judicial y la política exterior.

## Ámbitos financiados por el presupuesto de la UE (2014-2020)



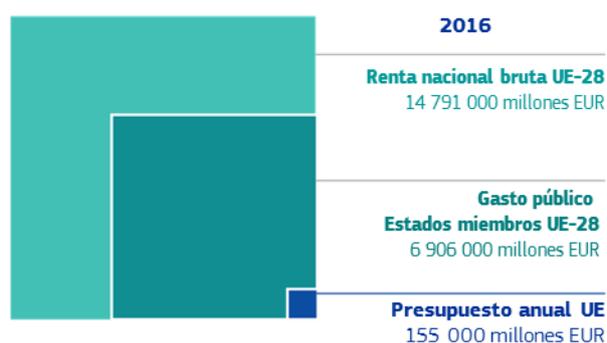
*Nota: Compromisos; cifras ajustadas para 2018*

*Fuente: Comisión Europea*

Desde 2000, el presupuesto de la UE se ha configurado con la llegada de 13 nuevos Estados miembros con situaciones socioeconómicas distintas y con las sucesivas estrategias de la UE para apoyar el crecimiento y el empleo. También ha acompañado el papel cada vez más importante de la Unión en el panorama internacional, como líder en la lucha contra el cambio climático y como mayor donante del mundo de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo.

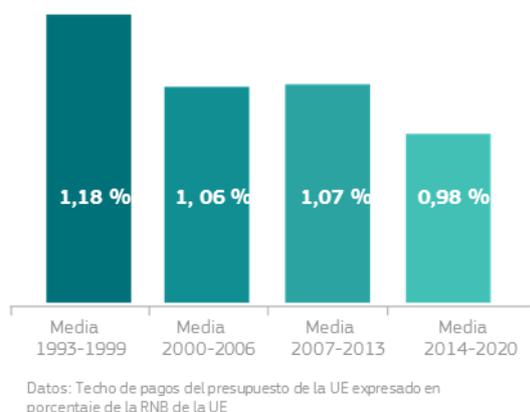
No obstante, el presupuesto de la UE ha seguido constituyendo una pequeña parte del gasto público total de la UE, representando menos del 1 % de los ingresos de la UE y únicamente en torno al 2 % del gasto público de la UE. Este porcentaje ha disminuido con el tiempo.

## El presupuesto de la UE comparado con los ingresos y el gasto público de los Estados miembros de la UE



Fuente: Comisión Europea

## Tamaño del presupuesto de la UE como porcentaje de la renta nacional bruta

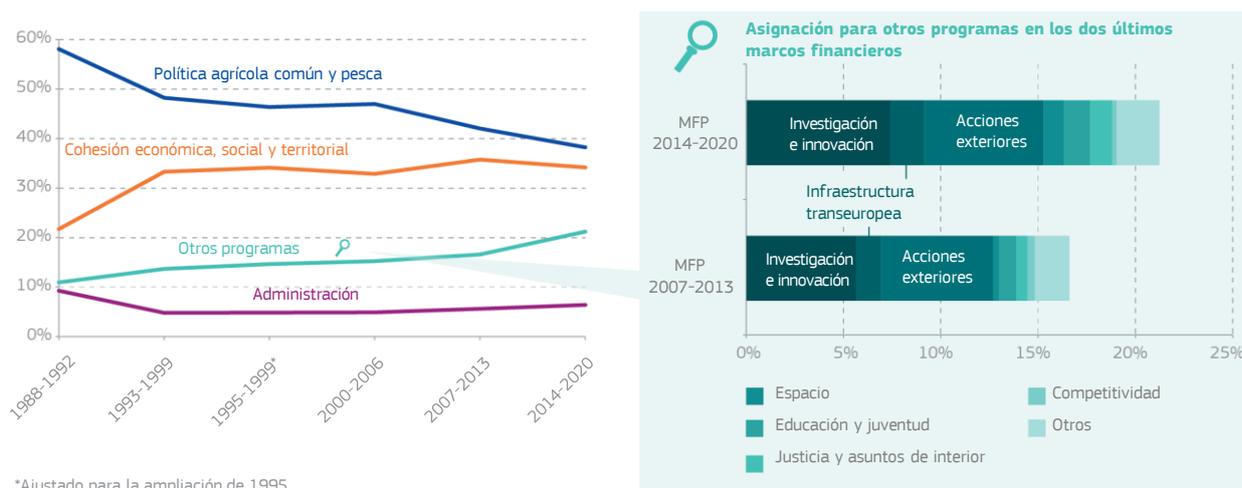


Fuente: Comisión Europea

Esta disminución ha supuesto una mayor presión sobre el presupuesto de la UE para que sea más eficiente, para que se centre en los ámbitos en los que el impacto sea mayor, y para garantizar que unas normas y procedimientos gravosos no impidan alcanzar los resultados.

A lo largo del tiempo, la composición del presupuesto de la UE ha evolucionado. Mientras que el porcentaje de gasto agrícola y de cohesión ha disminuido, la combinación de ambos gastos sigue siendo superior al 70 % del total. El gasto se ha centrado cada vez más en ámbitos tales como la investigación, las redes transeuropeas y la acción exterior, y en los programas gestionados directamente a escala europea.

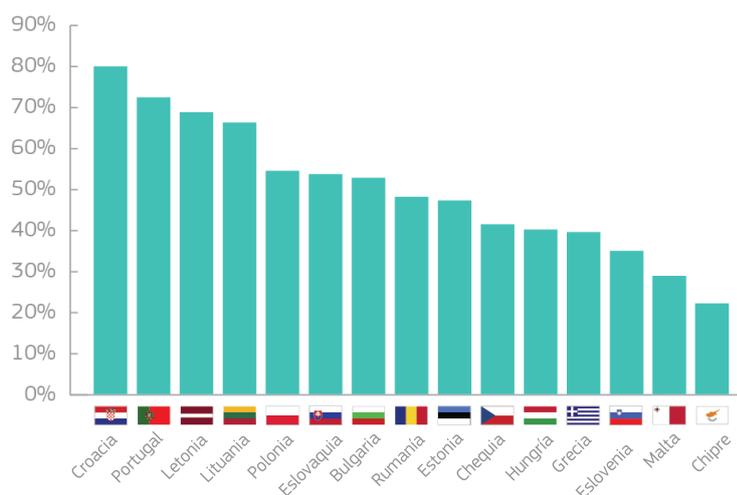
## Evolución de los principales ámbitos políticos en el presupuesto de la UE



Fuente: Comisión Europea

Durante la crisis económica y financiera, el presupuesto de la UE demostró ser un potente instrumento de apoyo a la inversión. Con los presupuestos nacionales de muchos Estados miembros sometidos a una gran presión, el presupuesto de la UE y la política de cohesión en particular se erigieron desde 2008 como una importante fuente de inversión estable que apoya el crecimiento. En algunos Estados miembros, incluso resultaron ser la principal fuente. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas también ha desempeñado un papel importante para catalizar inversiones privadas en toda Europa. Ello ha puesto de manifiesto cómo el presupuesto de la UE puede responder rápidamente a las amenazas emergentes y crear un considerable efecto multiplicador<sup>1</sup>.

## Porcentaje de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en la inversión pública 2015-2017



Fuente: Comisión Europea

<sup>1</sup> En septiembre de 2016, la Comisión propuso el refuerzo y la ampliación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas hasta 2020.

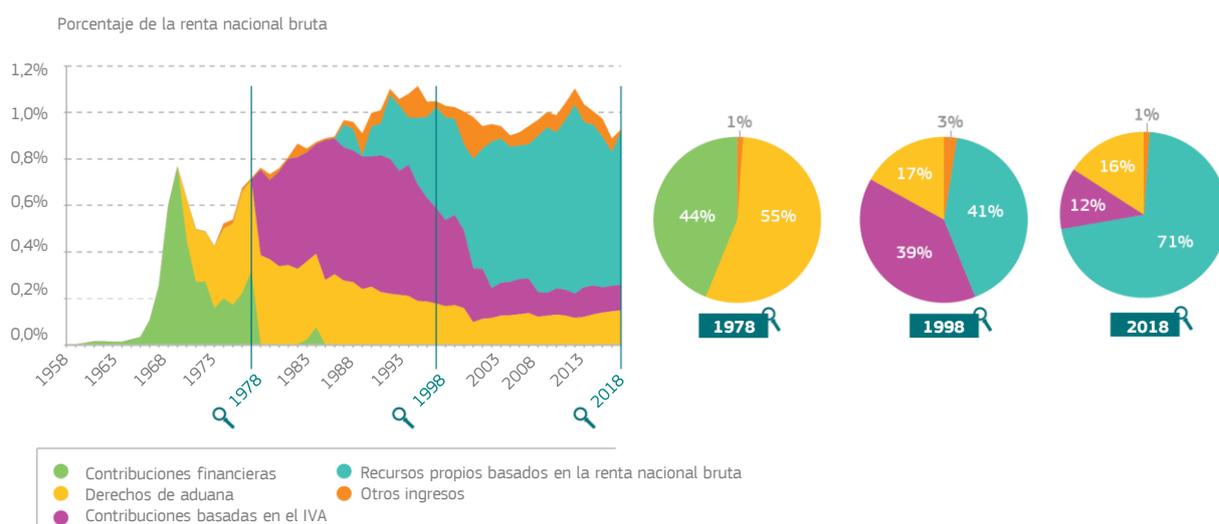
El presupuesto de la UE también ha respaldado la respuesta europea a la crisis de los refugiados y a la amenaza de la delincuencia organizada y el terrorismo. La financiación dedicada a la seguridad y la migración se duplicó para apoyar, por ejemplo, a la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas y ayudar a los Estados miembros receptores de una importante afluencia de refugiados. La respuesta a estas crisis ha puesto a prueba hasta el límite la flexibilidad del presupuesto.

De cara al futuro, los retos de la Unión se están multiplicando al mismo tiempo que aumenta la presión sobre los presupuestos de la UE y nacionales. El decaimiento de la productividad y la inversión, la evolución demográfica y otros retos a largo plazo como la migración, el cambio climático, la defensa, la ciberseguridad y el terrorismo, son ámbitos en los que el presupuesto de la UE está llamado a desempeñar un papel destacado.

También es el momento de analizar la forma en que se financia el presupuesto de la UE. Al igual que la partida de gastos del presupuesto ha evolucionado, también lo ha hecho la forma en que se financia el presupuesto de la UE. A diferencia de los presupuestos nacionales, la Unión no puede pedir préstamos, sino que se financia a través de los «recursos propios». En la actualidad existen tres tipos principales de recursos propios: las contribuciones de los Estados miembros basadas en su nivel de ingresos, medido por la renta nacional bruta (RNB), las contribuciones basadas en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores de la Unión.

Aproximadamente el 80 % del presupuesto de la UE se financia con las contribuciones nacionales basadas en la RNB y el IVA. Las contribuciones de la RNB se consideran en general justas, ya que son un buen reflejo de la «capacidad de pago» relativa de los Estados miembros. Los ingresos aduaneros se consideran auténticos recursos propios, dado que se derivan de la política comercial común cuyos ingresos recaen en el presupuesto de la UE.

### Fuentes de financiación del presupuesto de la UE



*Fuente: Comisión Europea*

Sin embargo, a lo largo del tiempo se han introducido una serie de ajustes y «descuentos» debido a que algunos Estados miembros consideran excesivas sus contribuciones al presupuesto de la UE en comparación con lo que obtienen a cambio. Esto ha hecho que el actual sistema de financiación de la UE sea cada vez más complejo y opaco.

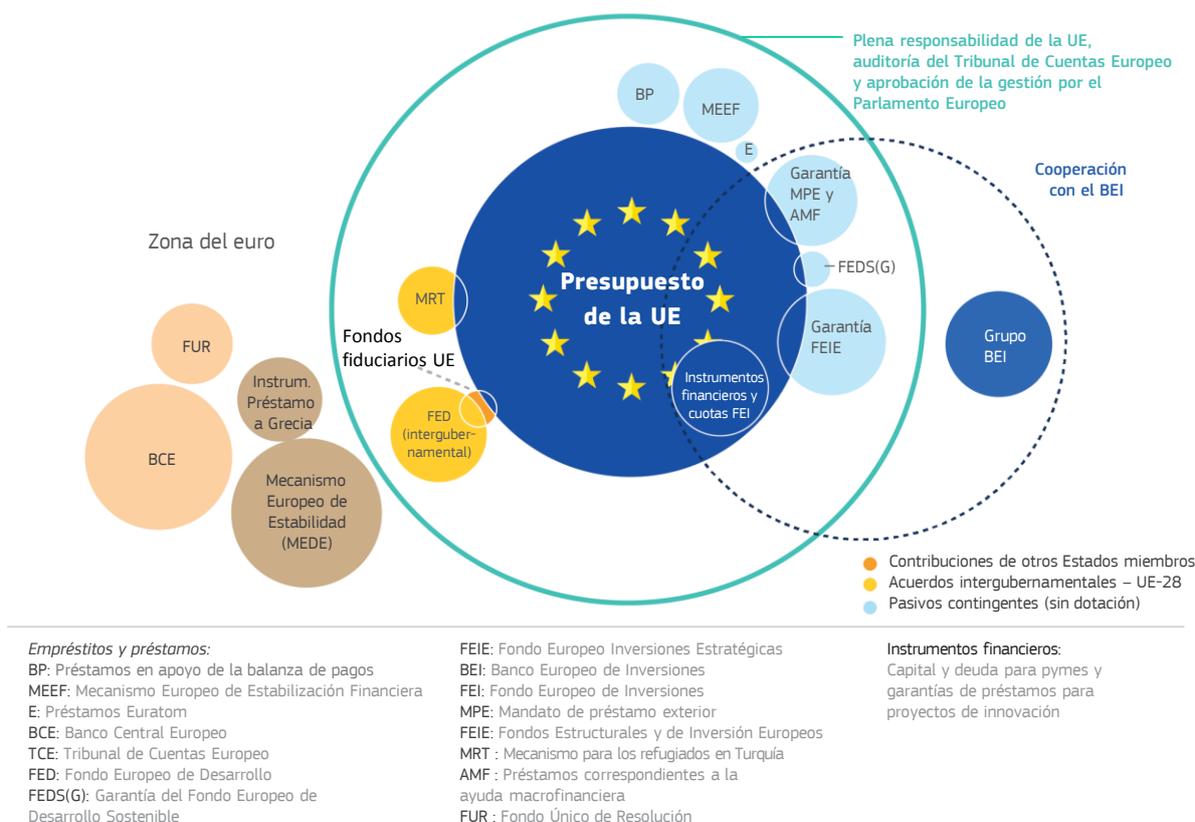
Este sistema, basado principalmente en las contribuciones de los Estados miembros, también ha reforzado una percepción errónea de que el valor del presupuesto de la UE para un Estado miembro puede medirse por el saldo neto de las contribuciones realizadas y los fondos recibidos. Con ello se pasa por alto la esencia de un presupuesto de la UE modernizado: el valor añadido resultante de la puesta en común de los recursos y los resultados que no puede alcanzar el gasto nacional descoordinado. Estos beneficios económicos más amplios con demasiada frecuencia no se tienen en cuenta, al igual que el valor de pertenecer a la mayor zona económica y potencia comercial del mundo.

Si queremos mejorar la eficacia del presupuesto de la UE, también debemos examinar en qué medida los ingresos pueden contribuir a las prioridades de la UE. La salida del Reino Unido y la eliminación de las correcciones asociadas suprimirán ya algunos obstáculos a la reforma en cuanto a los ingresos del presupuesto de la UE.

Por último, con el fin de responder a las diferentes necesidades, el presupuesto de la UE se ha visto completado por una serie de nuevas herramientas, instituciones e instrumentos. Algunos de ellos están al margen del presupuesto de la UE y no se rigen por las mismas normas. Otra fuente de financiación está constituida por el Banco Europeo de Inversiones u otros organismos sobre la base de acuerdos intergubernamentales, como el Fondo Europeo de Desarrollo vinculado a la asociación especial con los países de África, el Caribe y el Pacífico. Más recientemente se han creado los fondos fiduciarios de la Unión Europea y otros mecanismos para poner en común recursos del presupuesto de la UE, los Estados miembros y otros donantes a fin de hacer frente a crisis externas. Esta ampliación de la arquitectura financiera ha permitido a la Unión movilizar financiación adicional, pero ha supuesto una mayor complejidad de las finanzas de la UE. El gráfico que figura a continuación ofrece una amplia muestra de todos los elementos de la financiación de la UE más allá del propio presupuesto de la UE. También muestra los elementos que están bajo el control democrático del Parlamento Europeo, así como sometidos a la vigilancia del Tribunal de Cuentas Europeo.

## Visión de conjunto de las finanzas de la UE

*estrictamente a título ilustrativo, el tamaño de los círculos no se corresponde con los volúmenes reales*



Fuente: Comisión Europea

### Recuadro 1: Resumen del presupuesto de la UE — período 2014-2020

- representa aproximadamente el 1 % de la RNB de la UE y el 2 % del gasto público total;
- está delimitado por marcos financieros plurianuales (MFP) de al menos 5 años. El marco actual (2014-2020) prevé 1 087 000 millones EUR;
- está financiado mayoritariamente por las contribuciones de cada Estado miembro en función de su renta relativa, junto con los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores y una pequeña parte basada en el impuesto sobre el valor añadido. No existe un impuesto de la UE. El sistema de ingresos es acordado por todos los Estados miembros y ratificado por los Parlamentos nacionales;
- a través de la política de cohesión a escala de la UE, moviliza más de 480 000 millones EUR en inversiones, lo que debería traducirse, por ejemplo, en más de 1 millón de empresas que reciben apoyo, 42 millones de ciudadanos con acceso a mejores servicios sanitarios, 25 millones de ciudadanos que se beneficiarán de medidas de prevención de inundaciones e incendios, casi 17 millones de nuevos ciudadanos de la UE conectados a depuradoras, 15 millones de hogares adicionales con acceso a banda ancha, y más de 420 000 nuevos puestos de trabajo. Asimismo, 5 millones de europeos se beneficiarán de los programas de formación y de aprendizaje permanente, y 6,6 millones de niños tendrán acceso a escuelas nuevas y modernas y a asistencia infantil.
- se espera que genere inversiones por valor de al menos 500 000 millones EUR a través de la ampliación del «Plan Juncker» (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas);
- proporciona más de 74 000 millones EUR para el programa de investigación e innovación Horizonte 2020, que ha dado lugar hasta ahora a 6 premios Nobel, 4 medallas Fields y descubrimientos con impacto mundial (por ejemplo, investigación sobre la vacuna del ébola; investigación revolucionaria sobre el cáncer y el alzhéimer; aeronaves con menores emisiones sonoras y de CO<sub>2</sub>);
- proporciona más de 30 000 millones EUR para apoyar las redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, la energía y las comunicaciones a través del Mecanismo «Conectar Europa»;
- apoya un sector agrícola dinámico con unos 400 000 millones EUR, y a 7 millones de agricultores; apoya la modernización de unas 380 000 explotaciones gracias a un presupuesto de 8 700 millones EUR; el desarrollo rural financia inversiones en materia de biodiversidad, mejora de la eficiencia energética, la creación de

empresas y la modernización de instalaciones de producción;

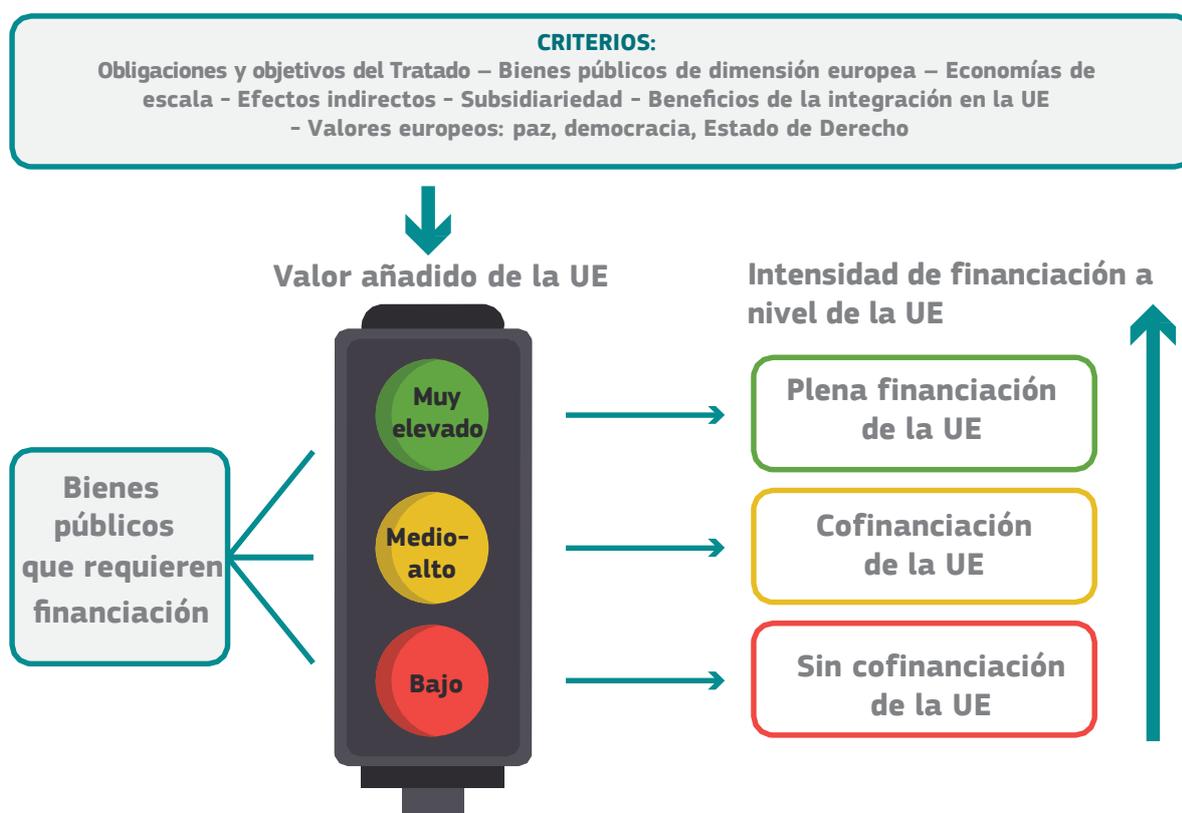
- financia el sistema de navegación Galileo, que hasta la fecha ha puesto en órbita 15 satélites de la UE plenamente operativos; y Copernicus, el programa europeo de observación de la Tierra;
- ha movilizado más de 17 000 millones EUR entre 2015 y 2017 para hacer frente a la crisis de los refugiados dentro y fuera de la UE;
- financia el programa Erasmus que ha promovido la movilidad entre países de más de 9 millones de personas, especialmente estudiantes y jóvenes, en los últimos 30 años;
- proporciona más de 8 000 millones EUR para luchar contra el desempleo juvenil a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil y hasta la fecha ha apoyado a 1,6 millones de jóvenes;
- tiene el objetivo de destinar el 20 % del gasto total a las medidas contra el cambio climático;
- proporciona cerca de 8 000 millones EUR de ayuda humanitaria, haciendo de la UE uno de los principales donantes de ayuda humanitaria del mundo.

## 2. EL VALOR AÑADIDO DE LAS FINANZAS EUROPEAS

El objetivo de la Unión Europea es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos. El presupuesto de la UE apoya este fin, trabajando junto con los presupuestos nacionales y complementando otros esfuerzos a nivel europeo y nacional.

Toda reflexión sobre el futuro del presupuesto de la UE debe pues comenzar con la cuestión más básica de todas: ¿para qué debería servir el presupuesto de la UE? El **valor añadido europeo** debe estar en el centro de este debate. Por una parte, el valor añadido europeo consiste en alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado; por otra, consiste en un presupuesto que prevé bienes públicos de dimensión europea o contribuye a defender nuestras libertades fundamentales, el mercado único o la Unión Económica y Monetaria.

### Valor añadido de la UE y financiación con cargo al presupuesto de la UE



*Fuente: Comisión Europea*

El valor añadido de la UE también es coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La UE no debe tomar medidas a menos que ello sea más eficaz que actuar a nivel nacional, regional o local. La acción de la UE debe ser adicional o complementaria a los esfuerzos nacionales o regionales, pero no debe colmar lagunas provocadas por deficiencias de las políticas nacionales. El valor añadido también puede presentarse en forma de evitar costes y de obtener beneficios indirectos.

Las preocupaciones y expectativas de los ciudadanos europeos deben ser un factor importante a la hora de configurar el nuevo presupuesto de la UE. En los últimos años, han aumentado las expectativas para que la Unión aborde retos para los que no tiene ni competencias ni recursos financieros. Estas expectativas son una cuestión fundamental en este contexto que está directamente vinculada al tamaño y la flexibilidad del nuevo presupuesto.

Los contribuyentes europeos esperan un presupuesto de la UE transparente, fácil de comprender y que rinda el máximo por cada euro gastado. Los resultados obtenidos deberán ser visibles y mensurables. Todas las políticas y programas financiados por el presupuesto de la UE deberían especificar claramente qué pretenden conseguir, cómo se proponen lograrlo y comunicar los resultados reales alcanzados. Esto aumentará la responsabilidad y permitir un debate público informado sobre el modo en que se utiliza el presupuesto de la UE. Si bien ya se han realizado algunos avances en este sentido en el marco financiero actual, en particular en la política de cohesión, es necesario tomar más medidas en todos los instrumentos.

Existe también un claro valor añadido cuando la acción a nivel europeo va más allá de lo que podrían lograr los esfuerzos nacionales. Esto incluye, por ejemplo:

- Los programas transfronterizos han transformado las zonas fronterizas, ayudando a eliminar fuentes de conflicto y a crear nuevas oportunidades económicas.
- Del mismo modo, las infraestructuras transnacionales como los interconectores energéticos (por ejemplo, entre Malta e Italia), las redes digitales, las infraestructuras de investigación o los túneles (por ejemplo, el túnel de base del Brennero en los Alpes entre Austria e Italia) benefician a los ciudadanos y las empresas de la UE.
- Las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión en una región o Estado miembro contribuyen a la estabilidad macroeconómica y aumentan el potencial de crecimiento de la Unión en su conjunto.
- De igual modo, el control de las fronteras exteriores del sur o del este sirve claramente para proteger al resto de Europa.
- Las ayudas y la inversión en los países socios permiten construir sociedades más resilientes.
- La competencia abierta a nivel de la UE para financiar la ciencia y la innovación ha aumentado la excelencia en comparación con la financiación nacional (por ejemplo, publicaciones científicas con mayor impacto, número y calidad de las patentes) y ha atraído talentos de todo el mundo.
- Otros grandes proyectos y tecnologías facilitadoras esenciales, como Galileo, Copernicus, ITER<sup>2</sup> o la informática de alto rendimiento solo pueden financiarse mediante la puesta en común de recursos a nivel de la UE, habida cuenta de las muy elevadas necesidades de financiación.

Las finanzas europeas también puede aportar valor añadido en relación con la defensa de valores comunes europeos tales como la democracia, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la igualdad, la solidaridad, la sostenibilidad y la paz. Por ejemplo, el programa Erasmus y el Cuerpo Europeo de Solidaridad promueven la movilidad y permiten a los estudiantes y trabajadores descubrir culturas europeas, aprender nuevas lenguas y cualificaciones

---

<sup>2</sup> Galileo es el sistema mundial de navegación por satélite europeo, que ofrece una gama de servicios de posicionamiento, navegación y temporización a usuarios de todo el mundo. Copernicus es el programa de la Unión de observación y vigilancia de la Tierra a efectos, por ejemplo, de la agricultura, el análisis del clima, la protección civil y la gestión de situaciones de emergencia. El Reactor Experimental Termonuclear Internacional (ITER) es el mayor proyecto científico asociativo del mundo, cuyo objeto es demostrar que la fusión es una fuente de energía viable y sostenible; la UE es el mayor contribuyente en colaboración con Japón, China, India, Corea del Sur, Rusia y Estados Unidos.

y obtener experiencia laboral en el extranjero, y construir vínculos en toda Europa. El papel activo de la UE en su vecindad y más allá, y para ofrecer una perspectiva de pertenencia a la UE han apoyado la paz y la estabilidad. El coste de no tomar medida alguna en este ámbito sería catastrófico si la inestabilidad y la guerra se apoderaran de la región. Algunos logros son más tangibles y significativos que otros, pero todos son igualmente importantes.

Por último, el valor añadido del presupuesto de la UE también depende de su coherencia estratégica interior. Deben eliminarse las duplicaciones y los instrumentos deben complementarse mutuamente y ser coherentes desde el punto de vista de la política.

### 3. TENDENCIAS Y RETOS

El Libro Blanco sobre el futuro de Europa y los anteriores documentos de reflexión recientes han demostrado que la UE formada por 27 Estados miembros tendrá que hacer frente a una amplia gama de retos en el período previo a 2025 y posteriormente.

Entre ellos figuran las tendencias actuales que seguirán siendo pertinentes en los próximos decenios, tales como la revolución digital y la globalización, el cambio demográfico y la cohesión social, la convergencia económica y el cambio climático. Al mismo tiempo, los ciudadanos europeos esperan que la Unión y los Gobiernos nacionales aporten prosperidad, estabilidad y seguridad en un mundo rápidamente cambiante e incierto<sup>3</sup>. En un entorno mundial más volátil, en el futuro pueden surgir otros desafíos imprevistos.

Si la seguridad, la fortaleza económica, la sostenibilidad y la solidaridad deben ser los puntos centrales de la acción de la UE ante estos nuevos retos y tendencias actuales, ¿está el actual presupuesto de la UE equipado para hacerles frente? ¿Cómo se adecúa el gasto de la UE a estas prioridades? ¿Y qué margen de mejora tenemos?

#### 3.1 Seguridad y protección para los ciudadanos de la Unión

La inestabilidad de la vecindad de Europa y nuevas formas de terrorismo plantean grandes desafíos dentro y fuera de nuestras fronteras. La seguridad de un Estado miembro se ha convertido en la seguridad de toda la UE. Si bien muchos de los instrumentos que refuerzan la seguridad de todos los ciudadanos están en manos de los Estados miembros, la UE también tiene un papel fundamental que desempeñar, ya sea mejorando el control de las fronteras exteriores, reforzando unas sólidas redes de inteligencia, fortaleciendo el apoyo que proporcionan las agencias, o luchando contra el aumento de la inestabilidad en nuestra vecindad.

Las amenazas a la seguridad y la protección afectan también a otros ámbitos, como la protección de cadenas alimentarias resilientes y mecanismos para responder a los riesgos para la salud pública (por ejemplo, la enfermedad de las vacas locas o la peste porcina, la contaminación del agua y las sustancias químicas). Otro ejemplo es el esfuerzo conjunto de lucha contra las enfermedades globales (por ejemplo el ébola) que puede tener efectos devastadores en terceros países y para los ciudadanos europeos. Otro ámbito es la respuesta a las catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

Tenemos que decidir qué papel puede desempeñar el presupuesto de la UE en apoyo de la actuación de la UE a la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia, y qué papel puede desempeñar asimismo, entre otros, en la aplicación de la Estrategia Global<sup>4</sup> y el desarrollo de una política de defensa común para hacer frente a amenazas nuevas y existentes, tanto físicas como en el ciberespacio.

#### 3.2 Fortaleza económica, sostenibilidad y solidaridad

El presupuesto de la UE debe seguir haciendo que la economía europea sea más fuerte y flexible, fomentando la solidaridad, la sostenibilidad y la competitividad a largo plazo.

El desarrollo sostenible lleva mucho tiempo en el centro del proyecto europeo. Las sociedades europeas se enfrentan en la actualidad a numerosos retos en materia de sostenibilidad; desde el desempleo juvenil hasta el envejecimiento de la población, el cambio climático, la

---

<sup>3</sup> Véase el Eurobarómetro especial 461, Diseñar el futuro de Europa, publicado el 28 de junio de 2017.

<sup>4</sup> Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, presentada por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, al Consejo Europeo en junio de 2016.

contaminación, la energía sostenible y la migración. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (véase el gráfico que figura a continuación) constituyen la base de la política de la UE a nivel interno y externo.

### Los objetivos de desarrollo sostenible en el centro de la política de sostenibilidad de la UE



*Fuente: Naciones Unidas*

Las dimensiones económica, social y medioambiental que conforman los ODS se han incorporado en gran parte al presupuesto y los programas de gasto de la UE. Se han integrado en la Estrategia Europa 2020 para desarrollar en torno a ellas la educación y la innovación («inteligente»), las bajas emisiones de carbono, la resiliencia ante el cambio climático y la protección medioambiental («sostenible»), la creación de empleo y la reducción de la pobreza («integrador»). También existe un compromiso político para dedicar al menos el 20 % del presupuesto de la UE 2014-2020 a la lucha contra el cambio climático y para lograr que el 0,7 % de la RNB se dedique a la ayuda oficial al desarrollo en el marco de la Agenda 2030.

Fomentar la competitividad y evitar una creciente brecha social constituye un desafío importante para la Unión y para la zona del euro en particular. El objetivo debe ser reducir las divergencias económicas y sociales existentes entre y dentro de los Estados miembros, y capacitar a las personas para que desempeñen plenamente su papel en la sociedad. El gasto de la UE en el ámbito social, desde el mercado de trabajo hasta la reducción de la pobreza, desde la integración social hasta la educación, representa en la actualidad apenas el 0,3 % del total del gasto público social en la UE. Si bien este porcentaje podría reevaluarse en el futuro, no puede olvidarse que la ayuda social seguirá correspondiendo en primer lugar a los Estados miembros. El Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa ha esbozado los ámbitos en los que las finanzas de la UE podrían aportar una mayor contribución en el futuro, en función de la opción escogida para el futuro de la UE en materia de política social.

Los beneficios de la globalización están distribuidos de forma desigual tanto entre las personas como entre los territorios, en particular entre las grandes metrópolis y las zonas rurales e industriales en declive. El Documento de Reflexión sobre el aprovechamiento de la globalización indica que es necesario acompañar la transformación económica provocada por la globalización y el cambio tecnológico a fin de que todos los ciudadanos y todas las regiones puedan contribuir al mercado interior y beneficiarse de él, y ganar en competitividad y resiliencia.

¿De qué manera responde a estos retos el actual presupuesto de la UE?

Las tres funciones básicas de cualquier presupuesto público son la inversión en bienes públicos, la redistribución y la estabilización macroeconómica. El presupuesto de la UE realiza estas funciones, aunque en diversos grados. Por ejemplo, financia bienes públicos a través de

programas gestionados directamente a nivel europeo, como el programa Horizonte 2020 para la investigación o instrumentos como el Mecanismo «Conectar Europa» para la inversión en infraestructuras, y junto con los Estados miembros y las regiones a través de inversiones cofinanciadas en el marco de la política de cohesión.

El presupuesto realiza una redistribución (junto con la financiación y el suministro de bienes públicos) a través de la política de cohesión, que favorece la convergencia económica, así como la cohesión social y territorial; y a través del apoyo al desarrollo rural y la ayuda a la renta de los agricultores en el marco de la política agrícola común (PAC).

La función de estabilización solo se realiza indirectamente. El presupuesto de la UE tiene efectos estabilizadores para algunos Estados miembros, en particular debido a su estabilidad a lo largo de siete años, que proporciona un nivel constante de inversión independiente del ciclo económico. Al mismo tiempo, las contribuciones de los Estados miembros están vinculadas a los resultados económicos, de modo que las contribuciones al presupuesto disminuyen en épocas de recesión. No obstante, el presupuesto de la UE no se concibió para absorber los impactos macroeconómicos.

Una cuestión importante sugerida por el Documento de Reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria es si la Comisión debe considerar y estudiar en mayor profundidad el establecimiento de tal función de estabilización, junto con medios para aumentar la convergencia.

Por último, el impacto de la inversión depende del entorno en el que opera. Por esta razón, el debate sobre el vínculo entre las reformas estructurales y el presupuesto de la UE ha adquirido recientemente tanta importancia. Si bien este vínculo ya se ha establecido para la política de cohesión, vale la pena reflexionar sobre si es suficiente y si podrían mejorarse los incentivos.

### 3.2.1 Inversión en bienes públicos gestionados directamente a nivel europeo

En el marco financiero plurianual 2014-2020, en torno al 13 % del presupuesto de la UE se dirige a apoyar las principales prioridades de crecimiento sostenible mediante programas o proyectos gestionados directa o indirectamente a nivel europeo.

El más importante de estos programas es el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**, creado por el presidente Juncker en noviembre de 2014 tras la crisis financiera y económica de 2008-2009 y la consiguiente caída de la inversión. Está a punto de lograr el objetivo de generar inversiones por un total de 315 000 millones EUR. Con la ampliación propuesta, deberá generar inversiones por un total de al menos 500 000 millones EUR.

**Horizonte 2020**, el principal instrumento para financiar la investigación e innovación de alto nivel en la Unión Europea (74 800 millones EUR), atrae la colaboración de 131 países de todo el mundo y ha financiado 13 000 proyectos de alta calidad desde 2014.

El **Mecanismo «Conectar Europa»** (30 400 millones EUR) es otro ejemplo de inversión de la UE en grandes infraestructuras de transporte, energía y tecnología de la comunicación en Europa. Entre los proyectos figura, por ejemplo, la mejora de la seguridad de la línea ferroviaria central en Polonia, aumentando al tiempo la velocidad hasta 200 km/h, lo que supondrá una mejora general del transporte de mercancías y pasajeros en Europa por el corredor de transporte Báltico-Adriático central.

**Erasmus+** (14 800 millones EUR) es el programa europeo de educación, formación, juventud y deporte, con más de 2 millones de participantes hasta 2016.

El programa **COSME**<sup>5</sup> (2 300 millones EUR) está orientado a pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a préstamos y financiación con fondos propios, así como a los mercados, aportando financiación en forma de préstamos por más de 5 500 millones EUR a más de 140 000 empresas. Aborda las características específicas del mercado europeo de capital riesgo invirtiendo en pymes en fase de crecimiento y expansión, y en 2016 alcanzó una inversión en capital de casi 500 millones EUR.

La UE también financia una serie de **proyectos a gran escala e infraestructuras** que son demasiado grandes para realizarse sin inversión pública. Un ejemplo notable es el sistema mundial de navegación por satélite, **Galileo**, que presta servicios gracias a 15 satélites de la UE plenamente operativos que están actualmente en órbita, y el sistema europeo de observación de la Tierra, Copernicus, que está llamado a convertirse en uno de los principales proveedores mundiales de macrodatos.

Muchos de estos programas se han convertido en marcas de la UE, haciendo a la Unión visible y reconocible en la vida cotidiana de sus ciudadanos. Sin embargo, hay margen de mejora para reforzar su eficacia y aumentar su impacto, en particular evitando solapamientos, combinando instrumentos, y garantizando la complementariedad y la simplificación. ¿Debería ampliarse la dotación presupuestaria para estos programas? ¿Cómo podemos garantizar que se refuercen mutuamente? ¿Cómo pueden evitarse los solapamientos entre programas que intervienen en los mismos ámbitos, ya se trate de grandes infraestructuras o de apoyo a las pymes? En la sección 4.2 se exponen las vías para mejorar el uso de los instrumentos financieros en este ámbito, simplificar las normas pertinentes y mejorar la flexibilidad.

### 3.2.2 Cohesión económica, social y territorial

Los beneficios de la globalización suelen estar ampliamente distribuidos, mientras que los costes suelen estar localizados. Los últimos datos indican que numerosas regiones de Europa son mucho más propensas que otras a estar expuestas a perturbaciones repentinas debido a su especialización económica, costes laborales o nivel educativo de la mano de obra. Al mismo tiempo, las tasas de desempleo, especialmente entre las generaciones más jóvenes, siguen siendo demasiado elevadas, la participación en el mercado laboral es baja en muchas partes de Europa y el número de personas en riesgo de pobreza es inaceptablemente elevado.

Estas diferencias de perspectiva económica y social pueden crear tensiones sociopolíticas y exigen una respuesta adecuada de la UE, de forma que ninguna persona y ninguna región queden rezagadas.

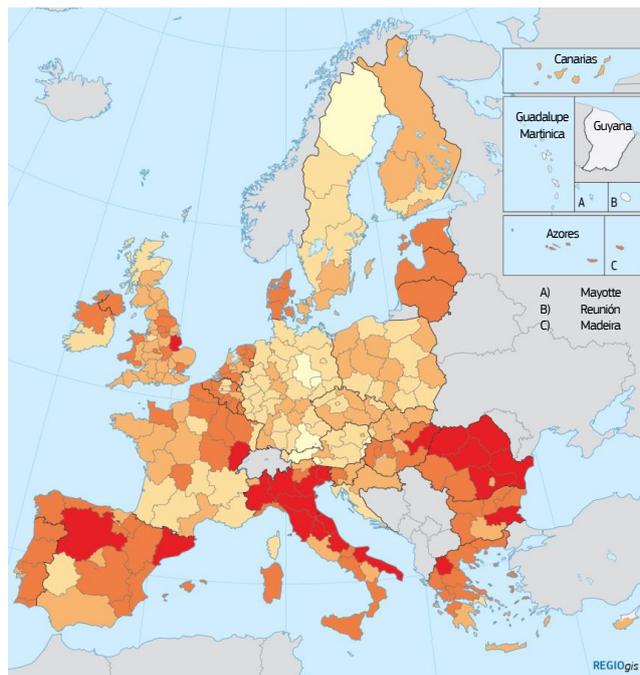
El fomento de la convergencia y la resiliencia económica duradera es el principal objetivo de la **política de cohesión de la UE**, que junto con la cofinanciación nacional, movilizará más de 480 000 millones EUR en el período 2014-2020.

La generación actual de programas ha incorporado importantes reformas. Estos nuevos programas dirigen más financiación a las prioridades europeas clave, como el empleo, la inclusión social, las capacidades, la investigación y la innovación, la energía y la eficiencia de los recursos. Los objetivos de los programas se establecen por adelantado. El marco económico, jurídico e institucional para la inversión ha mejorado. Asimismo, la política de cohesión ha establecido un estrecho vínculo entre la inversión cofinanciada y el programa de gobernanza económica más amplio y las reformas estructurales.

---

<sup>5</sup> El programa de la UE para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas.

## ¿Está preparada Europa para la globalización?



### Factores de riesgo vinculados a la globalización y el cambio tecnológico

Número de factores de riesgo, de un total de 4 (véase la nota a pie de página)



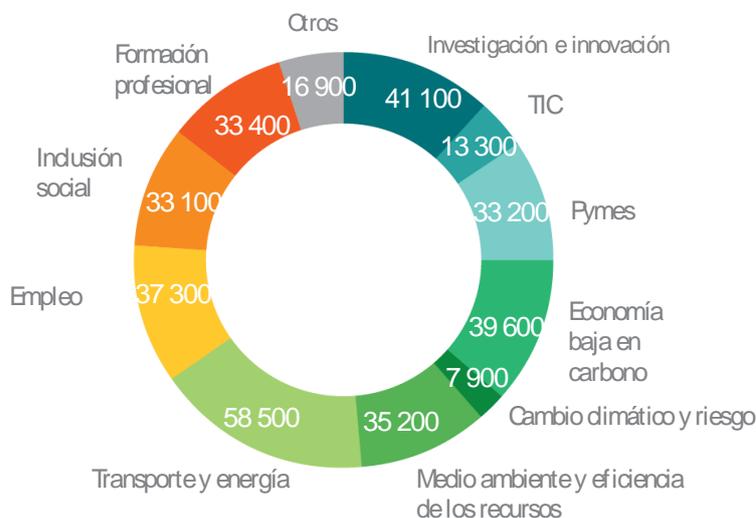
Un factor de riesgo se define como un valor negativo para el primer indicador y un valor superior a la media de las regiones de la UE para los siguientes indicadores:

- Crecimiento del empleo en la industria entre 2000 y 2013 (UE: -1,3 %)
- Empleo en sectores de baja tecnología, 2015 (UE: 5,5 %)
- Personas entre 25 y 64 años con bajo nivel educativo, 2015 (UE: 23,3 %)
- Cambio en el coste laboral unitario en el sector manufacturero entre 2003 y 2013 (UE: 14,3 %)

Fuente: Comisión Europea

## ¿Qué financia la política de cohesión?

En millones EUR



Fuente: Comisión Europea

### Recuadro 2 — Ejemplos de resultados en el marco de la política de cohesión 2007-2013

- Gasto en objetivos sociales: 9,4 millones de personas consiguieron empleo, mientras que 8,7 millones de ciudadanos obtuvieron cualificaciones
- Todos los Estados miembros y regiones han desarrollado estrategias de especialización inteligente para orientar mejor sus esfuerzos en materia de investigación e innovación. La ayuda ha dado lugar a unos 95 000 proyectos de investigación e innovación y a la creación de 42 000 nuevos puestos de investigación.
- Unas 400 000 pymes recibieron ayuda en el marco de la política de cohesión y gracias a ello se están creando más de un millón de nuevos puestos de trabajo .

- Una gran parte del gasto de la UE relacionado con el cambio climático y la protección del medio ambiente se realiza a través de la política de cohesión. Por ejemplo, alrededor de 6 millones de personas pudieron acceder a un mejor suministro de agua y 7 millones a un mejor tratamiento de las aguas residuales.
- Los Estados miembros construyeron o renovaron 2 600 km de líneas ferroviarias y 2 400 km de carreteras pertenecientes a la red transeuropea, además de las redes secundarias que conectan zonas más remotas con el resto de Europa.

Si bien los resultados generales de la política de cohesión son globalmente positivos, hay una serie de ámbitos en los que es necesaria una reforma.

En primer lugar, en los últimos años, la política de cohesión ha compensado el descenso de la inversión nacional y regional como consecuencia de la crisis. Esto ha ayudado a evitar perturbaciones importantes, pero el consiguiente aumento de las tasas de cofinanciación por el presupuesto de la UE ha reducido el esfuerzo general de inversión.

En segundo lugar, mientras que la política de cohesión ha respondido a la crisis aumentando de la tasa de cofinanciación y modificando sus programas con el fin de hacer frente mejor a las necesidades socioeconómicas cambiantes, es también necesario revisar el modo en que la política de cohesión puede prepararse y reaccionar mejor ante acontecimientos inesperados, crisis y cambios sociales.

En tercer lugar, puede ser preciso reforzar el vínculo con la gobernanza económica y el Semestre Europeo, para garantizar que el sistema sea más sencillo y transparente y que ofrezca incentivos para aplicar reformas concretas destinadas a promover la convergencia.

Por último, la política de cohesión se ha vuelto cada vez más complicada de gestionar, lo que dificulta su aplicación sobre el terreno y genera retrasos. Los distintos niveles de control y la complejidad burocrática dificultan el acceso de los beneficiarios a estos fondos y la rápida realización de los proyectos. Por tanto, para el futuro se precisa un enfoque mucho más radical para simplificar la ejecución y permitir una programación más ágil y flexible.

### 3.2.3 Agricultura sostenible

Los agricultores proporcionan un suministro de alimentos estable y de calidad producidos de forma sostenible a precios asequibles para más de 500 millones de europeos, respetando al mismo tiempo los requisitos de salud y bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y la seguridad alimentaria.

Garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental de las comunidades agrícolas y rurales constituye el objetivo esencial de la política agrícola común (PAC). En el marco actual 2014-2020, la PAC movilizará unos 400 000 millones EUR para financiar medidas de mercado, pagos directos a los agricultores y programas de desarrollo rural, y para promover una agricultura sostenible y economías rurales saneadas. De esta cantidad, los pagos directos representan aproximadamente el 70 %. Este apoyo a la renta colma parcialmente la brecha entre los ingresos agrícolas y las rentas comparables de otros sectores de la economía. La reforma más reciente de esta política introdujo cambios importantes en el régimen de pagos directos, con el fin de abordar las necesidades específicas de los agricultores jóvenes y las pequeñas explotaciones, sectores específicos o regiones en crisis, y el medio ambiente.

Gracias a ella, los ciudadanos europeos tienen acceso a alimentos seguros, asequibles y de alta calidad. Las sucesivas reformas de la política agrícola común han hecho que el sector agrario europeo sea competitivo a escala mundial, acercándose a los precios del mercado mundial y con unas exportaciones fuertes y en vías de mejora. Sin embargo, existen enormes disparidades en el desarrollo del sector agrícola. En algunas zonas rurales no existen fuentes alternativas creíbles de empleo y de ingresos fuera de la agricultura. No obstante, algunos ganaderos tienen ahora acceso

a otras formas de ingresos no agrícolas, por ejemplo, turismo y actividades de ocio, energía eólica, solar y biogas.

La agricultura ocupa cerca de la mitad de la superficie de la UE. Esto hace que los agricultores sean esenciales para la conservación de los recursos naturales (agua, aire, suelo y biodiversidad), la aplicación de las medidas de lucha contra el cambio climático y la configuración de los paisajes que tanto apreciamos. La PAC establece las normas y los incentivos necesarios para garantizar que la agricultura y la silvicultura contribuyan a solucionar los apremiantes problemas medioambientales y climáticos a nivel mundial y aporten los bienes públicos que esperan los ciudadanos. Entre estas herramientas clave figuran las medidas agroambientales y climáticas de la PAC, que incentivan a los agricultores a adoptar y adaptar las políticas y prácticas de gestión y a tomar medidas de mejora y conservación de las masas de agua, el suelo, la biodiversidad y el paisaje, así como de mitigación y adaptación al cambio climático. No obstante, hay crecientes demandas para orientar más la política agrícola común hacia la provisión de bienes públicos relacionados con la protección del medio ambiente y la acción por el clima. Esto requeriría medidas de ayuda más específicas y adaptadas a nivel regional.

### La balanza comercial agrícola muestra la competitividad del sector

En millones EUR



Fuente: Comisión Europea

No existe consenso sobre el nivel de apoyo a la renta que se necesita cuando se tiene en cuenta la competitividad dentro del sector. En algunos casos, estos pagos no contribuyen al desarrollo estructural del sector, sino que tienden a aumentar los precios del suelo, lo que puede suponer un obstáculo para el acceso de los jóvenes agricultores al mercado.

Los pagos directos siguen estando determinados en gran medida por los derechos históricos y se dirigen a las grandes explotaciones y los propietarios de tierras de los Estados miembros más ricos. Por término medio, el 20 % de los beneficiarios reciben el 80 % de los pagos. No obstante, este panorama general oculta grandes diferencias de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, el 92 % de los agricultores de Rumanía y el 97 % de los de Malta operan pequeñas explotaciones, mientras que en Alemania menos del 9 % de las explotaciones son pequeñas.

## ¿Quien se beneficia de la ayuda de la política agrícola común?



Fuente: Comisión Europea

La mayoría de los pagos de la PAC son financiados totalmente por el presupuesto de la UE, estableciendo así un vínculo directo entre los beneficiarios y la Unión. Esta política afecta a los agricultores y a los ciudadanos, incluso en las zonas más marginales de Europa, y contribuye por tanto en gran medida al desarrollo económico y social, así como a su resiliencia. Aparte de las medidas de desarrollo rural financiadas en el marco del segundo pilar de la PAC, este es el único ámbito político gestionado conjuntamente con los Estados miembros sin cofinanciación nacional.

Estos últimos años, el presupuesto de la UE ha tenido que proporcionar en numerosas ocasiones ayuda puntual para responder a acontecimientos específicos como la caída de los precios de los productos lácteos o la prohibición impuesta por Rusia a la importación de determinados productos agrícolas. Por lo que respecta a los instrumentos de la futura política agrícola común, es preciso por tanto encontrar el equilibrio adecuado entre las medidas políticas y las dotaciones financieras, las subvenciones y los instrumentos financieros, los instrumentos de gestión del riesgo y otros mecanismos del mercado para hacer frente a los riesgos y efectos adversos graves e imprevistos en el sector agrícola.

### Recuadro 3 — Ejemplos de resultados en el marco de la política agrícola común

- El 70 % de la superficie agrícola de la UE está cubierto por medidas de ecologización, que cuentan con el apoyo de 60 000 millones EUR.
- Alrededor de 47 millones de hectáreas, lo que equivale aproximadamente al 25 % de la superficie agrícola europea, están cubiertas por un contrato de gestión para la aplicación de prácticas agroambientales respetuosas con el agua, el suelo y la biodiversidad.
- Creación y desarrollo de más de 200 000 empresas rurales (145 000 jóvenes agricultores reciben apoyo para crear empresas y 62 000 microempresas).
- Apoyo a más de 25 000 proyectos de infraestructuras de medio ambiente, tales como redes de alcantarillado y mejora de la gestión de residuos en las zonas rurales y remotas.
- 2 400 grupos de acción local recibieron ayuda para desarrollar y aplicar estrategias de desarrollo de sus zonas.

### 3.3 Gestión de la migración

Las fronteras exteriores de la UE se han convertido en un escenario frecuente de tragedias humanas respecto de las que la UE, junto con sus Estados miembros, deben tomar medidas inmediatas. Al mismo tiempo, es preciso gestionar mejor la migración en todos sus aspectos; la UE debería aspirar a proporcionar a los Estados miembros los instrumentos para hacerlo a medio y a largo plazo.

La gestión de la migración es una responsabilidad compartida, no solo entre los Estados miembros de la UE, sino también frente a los terceros países de tránsito y de origen de los migrantes. Al combinar las políticas internas y externas, la UE y los Estados miembros están desarrollando un enfoque global basado en la confianza mutua y la solidaridad entre Estados miembros e instituciones de la UE.

En lo que se refiere a la gestión de los flujos migratorios, el actual presupuesto de la UE ya apoya a los Estados miembros a desarrollar marcos de protección y acogida adecuados y a abordar las causas profundas de la migración y proteger el espacio Schengen. Más de 17 000 millones EUR - el 3,7 % del total del presupuesto de la UE- se ha asignado a estos retos en el período 2015-2017.

Por ejemplo, el presupuesto de la UE se utilizó para crear «puntos críticos» en Grecia e Italia, que alcanzaron una capacidad total de más de 9 000 plazas. En 2016 se facilitó alojamiento a más de 35 000 personas en Grecia, desde tiendas de campaña en la fase inicial hasta contenedores aptos para soportar las condiciones invernales y 417 espacios seguros para menores no acompañados. La recientemente creada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ayudó a rescatar a 174 500 personas en el Mediterráneo en 2016.

### **3.4 Desafíos externos, seguridad, ayuda humanitaria y desarrollo**

En los últimos años, Europa se ha enfrentado a nuevos desafíos externos vinculados a la inestabilidad y fragilidad de sus vecinos más cercanos y de otros países. Los ciudadanos europeos están preocupados por la migración, el terrorismo y las amenazas a la seguridad exterior en general, y desean que estas cuestiones, junto con la defensa, se aborden a escala europea. Esperan que Europa desempeñe un papel de liderazgo en el mundo, gestione los efectos de la globalización, defienda un orden mundial basado en las normas, la buena gobernanza y la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y el desarrollo económico sostenible, y promueva la estabilidad y la seguridad, en particular en la vecindad inmediata de Europa. Casi el 90 % de los europeos creen que es importante apoyar a los países en desarrollo, y el 82 % de los europeos consideran que ayudar a los demás es una opción beneficiosa para todas las partes que responde claramente a los intereses de Europa. Los europeos también ven claramente el valor añadido de la adopción de medidas a escala europea en el ámbito de los asuntos exteriores.

En la actualidad, la acción exterior de la UE cuenta con una dotación de 96 500 millones EUR, de los que 30 500 millones EUR corresponden al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo para los socios de la UE de África, el Caribe y el Pacífico. El presupuesto de la UE dedica por tanto alrededor del 6 % del actual MFP a las medidas exteriores, siendo las dotaciones financieras más importantes el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (19 700 millones EUR), el Instrumento Europeo de Vecindad (15 400 millones EUR) y el Instrumento de Ayuda Pre adhesión (11 700 millones EUR). Se han programado 8 000 millones EUR para ayuda humanitaria. Este presupuesto se ha movilizado y reforzado constantemente en los últimos años, agotando todos los márgenes disponibles, para hacer frente a la proliferación de emergencias humanitarias y de otro tipo en Europa, al aumento del número de personas desplazadas, a las necesidades humanitarias sin precedentes y a la complejidad de las crisis, que llevan camino de continuar.

La acción exterior de la UE se desarrolla en países socios que no pertenecen a la Unión, pero protege asimismo los intereses y la seguridad de los europeos. Como mayor donante de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, la UE y sus Estados miembros desempeñan, en particular mediante su compromiso colectivo de destinar el 0,7 % de la RNB a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), un papel fundamental en el apoyo a otros países del mundo. La acción exterior de la UE promueve la estabilidad alrededor de las fronteras de la UE y más allá, favorece la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo y fomenta la cooperación en ámbitos de interés para la UE. Asimismo, aborda las causas profundas de la migración irregular y del extremismo violento. La financiación de la UE constituye generalmente la base sobre la que se acumula la financiación

al desarrollo aportada por los Estados miembros para aumentar la masa crítica de la UE y el impacto en los países socios, a través de una programación y una ejecución conjuntas.

Los nuevos retos en el ámbito de la acción exterior de la UE, según lo definido en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, hacen necesario examinar la adecuación de las finanzas de la UE a estas nuevas prioridades, así como la eficacia de los diversos instrumentos en este ámbito, incluidas las Delegaciones de la UE. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a la defensa y también a la inversión exterior de la UE, donde puede ser preciso movilizar fondos privados y maximizar el impacto de estas inversiones en beneficio de la paz, la estabilidad y las relaciones económicas. La experiencia de los últimos años muestra también que es necesario reforzar la coordinación entre las políticas exteriores e interiores, en especial por lo que respecta a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y del Acuerdo de París sobre el Clima, así como la aplicación del Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la migración.

## 4. OPCIONES PARA EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE

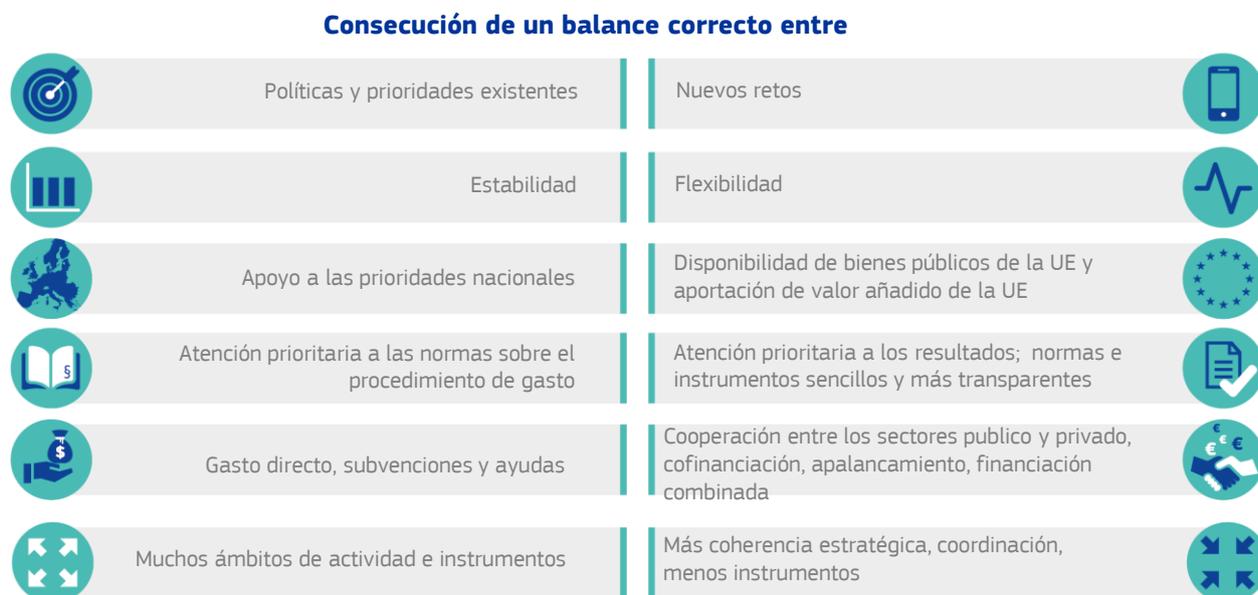
La concepción del futuro presupuesto de la UE debe verse respaldada por una clara visión de las prioridades de Europa y la determinación de invertir en ámbitos que garanticen la fortaleza económica, la sostenibilidad, la solidaridad y la seguridad para el futuro.

La brecha existente en las finanzas de la UE derivada de la retirada del Reino Unido y de las necesidades de financiación de las nuevas prioridades ha de quedar claramente reconocida. Las nuevas prioridades se han incorporado en el marco financiero vigente principalmente ampliando las flexibilidades existentes hasta el límite de sus posibilidades.

En el futuro, la gestión de la migración, la seguridad interior y exterior, el control de las fronteras exteriores, la lucha contra el terrorismo y la defensa deberán presupuestarse con una perspectiva a más largo plazo, junto con la continuación de la inversión para apoyar la estabilidad y un desarrollo sostenible en nuestros países socios. El tamaño, estructura y contenido del futuro presupuesto de la UE tendrán que responder a la ambición política que la Unión Europea se fije para el futuro. ¿Seguirá la UE actuando como hasta ahora, reducirá su actividad, actuará a diferentes velocidades, aplicará un rediseño radical o hará mucho más en común?

Será necesario tomar decisiones difíciles. ¿Podrá Europa materializar sus políticas existentes y las nuevas prioridades con un presupuesto cada vez más pequeño? En caso negativo, ¿dónde deberán aplicarse recortes y moderarse las ambiciones? ¿O deberían subsanarse las carencias mediante un aumento de las contribuciones de los 27 Estados miembros, fuentes alternativas de ingresos o una combinación de ambos elementos, de tal forma que la UE formada por 27 Estados miembros pueda hacer más en común? En cualquier caso, el nivel de ambición política debe corresponderse con los medios de actuación de los que se disponga.

### [Un presupuesto de la UE preparado para hacer frente a los retos interiores y mundiales](#)



Fuente: Comisión Europea

## 4.1 ¿En qué debería centrarse el futuro presupuesto de la UE?

### 4.1.1 Respuestas a las tendencias actuales y a los nuevos retos

El presupuesto de la UE debería seguir ocupándose de las tendencias actuales que configuran la UE de los próximos años. También hay una serie de nuevos retos en los que el presupuesto de la UE tendrá que hacer más que en la actualidad, entre ellos la gestión de la migración irregular y los refugiados, incluida la integración; el control de las fronteras exteriores; la seguridad; la ciberseguridad; la lucha contra el terrorismo; y la defensa común.

En primer lugar, la reducción de las divergencias económicas y sociales existentes entre Estados miembros y dentro de ellos es crucial para una Unión que pretende lograr una economía social de mercado muy competitiva con pleno empleo y progreso social. Esto reviste una vital importancia para la zona del euro, en donde las divergencias ponen en entredicho el desarrollo sostenible de la Unión Económica y Monetaria a medio plazo. Los documentos de reflexión sobre la dimensión social de Europa y sobre el aprovechamiento de la globalización han presentado una serie de ideas que deben ser consideradas. La prioridad general sería invertir en las personas, desde la educación y la formación hasta la salud, la igualdad y la inclusión social. Asimismo, y tomando como ejemplo la Garantía Juvenil, también podría considerarse la instauración de una Garantía Infantil respaldada por fondos de la UE. Es muy importante que el gasto social alcance a quienes más lo necesitan, en particular en las regiones con grandes desigualdades sociales. Los criterios vigentes para este tipo de objetivos podrían tener que revisarse teniendo esto presente.

En segundo lugar, aunque la mayor parte de los recursos financieros para la defensa europea seguirán proviniendo de los presupuestos nacionales, existe un consenso sobre la necesidad de avanzar conjuntamente, por ejemplo en materia de investigación y desarrollo, así como de la competitividad de la base industrial y la contratación pública de Europa, ámbitos en los que el presupuesto de la UE debería financiar un Fondo Europeo de Defensa para mejorar la rentabilidad. También debería ser capaz de incrementar su presente ayuda a los países socios para el desarrollo de las capacidades de estos, así como su componente militar y de defensa, donde se precisará más solidaridad para la financiación de actividades operativas, en particular las misiones militares de la Política Común de Seguridad y Defensa.

En conjunto, reflejar esta nueva ambición en materia de defensa se traducirá, después de 2020, en un esfuerzo sostenido procedente de diversas fuentes. Los 1 500 millones EUR anuales de contribución del presupuesto de la Unión al Fondo Europeo de Defensa, junto con las contribuciones de los Estados miembros para financiar proyectos de desarrollo conjuntos, podrían generar una inversión total en investigación y desarrollo de capacidades en el ámbito de la defensa de 5 500 millones EUR anuales a partir de 2020.

En tercer lugar, en su Documento de Reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión ha puesto de relieve la idea de ofrecer incentivos para apoyar las reformas estructurales. Tales incentivos, que podrían adoptar la forma de compensaciones financieras, reconocerían el coste económico, financiero o político de la reforma estructural a corto plazo y facilitarían su aplicación eficaz. Podrían reforzarse en el marco de la política de cohesión o establecerse bajo un fondo nuevo e independiente abierto a todos los Estados miembros. Deberían apoyar políticas y acciones europeas en consonancia con las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo. El apoyo técnico a

estos esfuerzos también podría financiarse con cargo al presupuesto de la UE. La Comisión evaluará estas opciones cuidadosamente antes de tomar iniciativas concretas.

Un elemento clave es la fidelidad a los valores esenciales de la UE al desarrollar y aplicar las políticas de la UE<sup>6</sup>. Se han recogido nuevas propuestas en el debate público para vincular el desembolso de los fondos presupuestarios de la UE a la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros. El respeto del Estado de Derecho es importante para los ciudadanos europeos, pero también para la iniciativa empresarial, la innovación y la inversión, que prosperarán más si el marco jurídico e institucional se ajusta plenamente a los valores comunes de la Unión. Por lo tanto, se da una clara relación entre el Estado de Derecho y una aplicación eficaz de las inversiones privadas y públicas apoyadas por el presupuesto de la UE.

En cuarto lugar, una cuestión importante es si el próximo presupuesto de la UE debe incorporar algún tipo de función de estabilización. El Documento de Reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria sugirió introducir una función de estabilización macroeconómica ya con el próximo marco financiero plurianual. Su objetivo sería proteger contra las grandes perturbaciones que afectan a los países de distintas formas (los denominados «choques asimétricas»). Podría adoptar la forma de un régimen de protección de las inversiones, un doble seguro para los regímenes nacionales de desempleo o un fondo para cuando se presenten situaciones complicadas. Para acceder a dicho régimen deberán establecerse unas condiciones claras.

Estas opciones podrían financiarse con cargo a los actuales instrumentos o a uno nuevo. Se debate si tal función de estabilización debería estar vinculada a una nueva capacidad presupuestaria centrada exclusivamente en la zona del euro o si esta función podría ser desempeñada por el presupuesto de la UE, dado que, incluso en este momento, la zona del euro ya representa el 85 % del PIB de la UE. El Documento de Reflexión sobre la profundización de la UEM sugiere, como opción, que la función de estabilización «debería desarrollarse en el marco de la UE y podría estar abierta a todos sus Estados miembros».

La introducción de una capacidad de estabilización presupuestaria en la zona del euro aportaría algo cualitativamente nuevo a las finanzas de la UE. A más largo plazo, el Documento también plantea la idea de un auténtico presupuesto de la zona del euro con objetivos mucho más amplios, recursos notablemente mayores y un flujo de ingresos propios.

En quinto lugar, es necesario un cambio hacia nuevos modelos de crecimiento sostenible que combinen e integren todas las consideraciones económicas, sociales y medioambientales. Para que la transición pueda tener éxito, las necesidades de inversión que deberán cubrirse son enormes y la mayor parte de ellas se destinarán a infraestructuras de energía con baja emisión de carbono, tanto de producción como de transmisión y distribución. Por ejemplo, la proporción de fuentes de energía renovables en el consumo de electricidad deberá casi duplicarse de aquí a 2030 para que la UE pueda cumplir sus objetivos en materia de energía y clima. El presupuesto de la UE puede tener un efecto catalizador para estimular la inversión privada y pública adicional que sea necesaria.

---

<sup>6</sup> El Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE controla una serie de factores relacionados con la calidad, independencia y eficacia de los sistemas judiciales nacionales, tales como la independencia de los jueces.

En sexto lugar, todos los instrumentos existentes tendrán que ser examinados. Aunque el presente documento presta especial atención a la reforma de las dos principales políticas de gasto (agricultura y cohesión), ningún programa ni instrumento sufragado por el presupuesto de la Unión debería quedar exento de la prueba del valor añadido de la UE. Hemos de examinar si todos los instrumentos existentes son indispensables o si hay margen para la fusión o el cierre de programas. Aún más importante es la necesidad de garantizar la coherencia política entre los instrumentos de la UE, con objeto de garantizar que todos apoyan los objetivos de la UE y de facilitar las reformas en los Estados miembros. Por ejemplo, en el ámbito de la financiación de las pymes, los mismos beneficiarios pueden optar a recibir apoyo a través de varios instrumentos cubiertos por distintos programas (COSME, Horizonte 2020 y FEIE) o aplicados por los Estados miembros a través de la política de cohesión. Este solapamiento de la oferta ha generado cierta confusión en los intermediarios financieros sobre qué régimen aplicar. Deben armonizarse las normas y condiciones aplicables en el mismo ámbito político.

Hay también indicios de competencia y efectos de exclusión entre programas de la UE, por ejemplo, en el caso de las infraestructuras, en donde incluso si los préstamos y las garantías facilitados por el FEIE tienen por objetivo complementar el instrumento de deuda del MCE, su aplicación sugiere que la introducción del FEIE ha lentificado el despliegue del MCE y de los fondos de la política de cohesión.

En séptimo lugar, con el fin de mejorar la consecución de resultados, puede ser necesario reducir el número de instrumentos de política exterior, pero aumentar su flexibilidad. Esto también podría facilitar la reasignación interna entre prioridades regionales o temáticas en caso de ser necesario reaccionar rápidamente ante una crisis.

La incorporación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la UE y en el MFP también se ha citado a menudo como una opción para reforzar la unidad del presupuesto y su responsabilidad. Esta opción también podría tener desventajas, ya que algunas de las actividades actuales podrían no ser financiadas por las normas presupuestarias de la UE, por ejemplo el Fondo de Apoyo a la Paz para África.

Cuando los Estados miembros desplazan gasto de los presupuestos nacionales al de la UE, esto no debe considerarse como un incremento neto del nivel de gasto, sino más bien como una forma de transferir gastos nacionales existentes al presupuesto de la UE, en donde, en principio, debería lograrse un mayor valor añadido. Esto significa, por ejemplo, que si el FED se incorporase al presupuesto de la UE y al MFP, el volumen total del MFP tendría que aumentar en igual medida que el tamaño del fondo.

Por último, la correcta aplicación de las políticas de la UE se basa en una función pública europea sólida y eficaz. Desde 2013, las instituciones de la UE están cumpliendo el compromiso de reducir su plantilla, y ello a pesar de sus responsabilidades añadidas, por ejemplo gestionar la crisis de los refugiados o abordar las amenazas a la seguridad en las Delegaciones de la UE en terceros países. Por ello, el futuro presupuesto de la UE debe establecer una función pública europea fuerte, atractiva para jóvenes con talento procedentes de toda la Unión y capaz de hacer frente a las prioridades que se deriven del presente proceso de reflexión. Las decisiones sobre los futuros instrumentos y políticas deberían tener en cuenta el impacto sobre los recursos humanos.

Una nueva reducción de plantilla podría poner en peligro el buen funcionamiento de las instituciones de la UE. Las anteriores reformas ya han reducido los salarios y han incrementado la jornada laboral y la edad de jubilación. Es evidente que se ha producido un descenso del interés de los jóvenes procedentes de los Estados miembros con ingresos per cápita relativamente altos por ingresar en las instituciones de la UE, y aunque las condiciones de trabajo pueden ser solo uno de los factores que explican estas decisiones, la tendencia es clara.

#### **4.1.2 Reforma de la política agrícola común**

La política agrícola común supone un valor añadido importante para los europeos y cumple los objetivos fijados por el Tratado. Fue la primera política común de la UE y ha evolucionado mucho a lo largo de los años gracias a una serie de reformas. En el debate actual se barajan diferentes opciones de cara a ulteriores reformas, con objeto de aumentar su eficacia y equidad, logrando al mismo tiempo sus objetivos tradicionales de garantizar alimentos seguros y sanos, un sector competitivo, un nivel de vida equitativo para la población agrícola y la protección de nuestros recursos naturales, nuestro paisaje, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. El impacto de la política va más allá de la estabilización de la renta de los agricultores. Sin embargo, muchas zonas rurales se sienten abandonadas. Existe un creciente llamamiento en pro de que la política se centre más en la oferta de bienes públicos, tales como alimentos sanos y seguros, la gestión de los nutrientes, la respuesta al cambio climático, la protección del medio ambiente y su contribución a la economía circular.

Se está trabajando en lo tocante a la modernización y simplificación de la PAC. Entre las opciones analizadas figura la de asignar los pagos directos de forma más eficaz para garantizar una renta a todos los agricultores de la UE, en particular en las zonas marginales y para las explotaciones más pobres. Una facultad de este tipo podría reducir los pagos directos a las grandes explotaciones.

Una opción que se puede explorar es introducir cierto grado de cofinanciación nacional para los pagos directos, con el fin de mantener los niveles globales de las ayudas. Podrían contemplarse instrumentos de gestión del riesgo para abordar las crisis. Cualquier modificación tendría que preservar uno de los principales activos de la política, el de proteger un correcto funcionamiento del mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los productores de la UE.

Unas comunidades rurales viables son necesarias para garantizar la sostenibilidad de la mayor parte del territorio de la UE. En este contexto, existe margen para mejorar y reforzar las sinergias con otros fondos. Una sugerencia al respecto es racionalizar la acción de los distintos fondos estructurales en las zonas rurales y evitar solapamientos.

Existe margen para mejorar todavía más los resultados de la política poniendo más énfasis en los incentivos a los agricultores para que produzcan bienes y servicios beneficiosos para el medio ambiente y el clima. Debería apoyarse a los agricultores que deseen invertir en nuevas tecnologías y en la protección del medio ambiente en el marco de la política de desarrollo rural mediante incentivos positivos sobre la base de contratos. Esto aliviaría la carga administrativa actual para todos los agricultores.

### 4.1.3 Reforma de la política de cohesión

Una serie de diferentes opciones podrían aportar eficacia a la política de cohesión y maximizar el impacto de la inversión.

En primer lugar, la política de cohesión podría flexibilizarse para hacer frente a los nuevos desafíos, por ejemplo, a través de una capacidad no asignada. Del mismo modo, un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización más flexible y apto para cubrir una gama más amplia de medidas económicas y sociales podría ganar eficacia a través de una relación más estrecha con la política de cohesión. También contribuiría a la flexibilidad general del presupuesto de la UE.

En segundo lugar, se requiere una aplicación más rápida de la política de cohesión y una transición más suave entre períodos de programación. Podrían preverse una serie de medidas, como unas normas sobre liberación de compromisos más estrictas, procedimientos más ágiles para el cierre de programas y procedimientos más rápidos y flexibles para designar a las autoridades de gestión y programación.

En tercer lugar, las deficiencias en la capacidad administrativa y la mala calidad institucional dificultan la competitividad, limitan la eficacia de las inversiones y crean un grave obstáculo para el crecimiento. El presupuesto de la UE debería reforzar sus capacidades administrativas relacionadas con los principales ámbitos de inversión que se benefician de financiación de la UE. Podrían estudiarse nuevos enfoques para la creación de capacidades administrativas, por ejemplo mediante una mejor coordinación de los instrumentos disponibles y una mayor participación de la Comisión. La iniciativa para las regiones menos desarrolladas al amparo de la política de cohesión fue un importante ejercicio piloto y sus elementos positivos pueden desplegarse a mayor escala.

En cuarto lugar, los niveles de cofinanciación nacional para las políticas de cohesión deben incrementarse a fin de calibrarlos mejor para los distintos países y regiones, y aumentar la asunción y la responsabilidad. También debería plantearse la cuestión de si la financiación de la política de cohesión debe estar disponible para los países y regiones más desarrollados.

En quinto lugar, un fondo de inversión único o un conjunto único de normas para los fondos existentes garantizarían una inversión más coherente y simplificarían la vida de los beneficiarios. La coherencia también puede mejorarse mediante un código normativo único para la política de cohesión y otros instrumentos de financiación con programas o proyectos del mismo tipo. Con ello se garantizaría una mayor complementariedad, por ejemplo entre la política de cohesión y Horizonte 2020 o el Mecanismo «Conectar Europa».

En sexto lugar, el sistema actual de asignación de fondos podría revisarse, incorporando nuevos criterios vinculados, por ejemplo, a los retos a que se enfrenta Europa, desde la demografía y el desempleo hasta la inclusión social y la migración, la innovación o el cambio climático.

## 4.2 ¿Cómo debería funcionar el futuro presupuesto de la UE?

Después de decidir qué debe hacer el presupuesto, hay una serie de factores que hay que tener en cuenta en su diseño.

### *Recuadro 4 - Principios de la reforma*

El diseño del futuro presupuesto de la UE debería basarse en estos principios fundamentales:

- **Valor añadido de la UE:** la financiación debería concentrarse en los ámbitos de mayor valor añadido, teniendo en cuenta los distintos aspectos indicados en la sección 2, como, por ejemplo, centrarse en los resultados.
- **Responsabilidad:** el debate sobre el futuro presupuesto de la UE seguirá un proceso democrático y transparente. El uso de instrumentos adicionales fuera del presupuesto de la UE debería reducirse al mínimo, ya que vela la comprensión del presupuesto y pone en peligro el control democrático, la transparencia y la buena gestión.
- **Mayor flexibilidad dentro de un marco estable:** la estructura plurianual del presupuesto de la UE es un punto positivo, pues la seguridad y la previsibilidad son una condición previa para las inversiones a largo plazo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es esencial un mayor grado de flexibilidad para responder a las crisis y a los imprevistos. Esto debería quedar reflejado en una estructura más flexible que deje una mayor parte del presupuesto sin asignar.
- **Normas simplificadas:** los ciudadanos no deberían sentirse desmotivados a la hora de solicitar financiación de la UE como resultado de una excesiva burocracia. Por ello deberían proseguir los esfuerzos para reducir la burocracia y simplificar las normas de aplicación. El cambio hacia un **conjunto único de normas** ayudaría en este sentido.

### 4.2.1 Estabilidad y flexibilidad

Es necesario encontrar el equilibrio adecuado entre estabilidad y flexibilidad de la financiación.

Un factor en este equilibrio es **la duración** del marco financiero. Los anteriores MFP casi siempre se han prolongado durante siete años; cinco años es hoy en día el mínimo establecido por el Tratado. Por ello, la mayoría de los Estados miembros, regiones y partes interesadas están acostumbrados a operar en este ciclo. Acortar la actual duración de siete a cinco años reduciría la previsibilidad de la financiación, lo que podría ser un problema, en especial en el caso de las inversiones que requieren más tiempo. También implicaría que la preparación para el próximo MFP debería comenzar desde el inicio del período anterior, lo que reduciría aún más la posibilidad de extraer lecciones para el futuro. Las instituciones podrían caer en un modo de «negociación» permanente.

Sin embargo, en el lado positivo, una duración inferior también aportaría mayor flexibilidad y facilitaría el ajuste a acontecimientos imprevistos. Además, un plazo de cinco años se ajustaría a los mandatos del Parlamento Europeo y la Comisión, lo que reforzaría el debate democrático sobre las prioridades de gasto de la UE y situaría el presupuesto de la UE más claramente en el centro de la política europea.

Otra opción es un MFP de «5+5» años con una revisión intermedia obligatoria para ajustarlo a las nuevas prioridades. Sin embargo, esta opción implicaría definir en primer lugar los límites máximos del MFP y las bases jurídicas para una duración total de hasta diez años. Esto podría desincentivar en gran medida acordar cualquier cambio intermedio importante en comparación con la negociación de un nuevo MFP.

Existen otros medios para hacer frente a la necesidad de flexibilidad. La experiencia de los últimos años ha demostrado las limitaciones de la estructura actual para poder adaptarse a las necesidades imprevistas. Un factor es que los gastos se realizan estrictamente dentro de determinadas categorías y que una redistribución de fondos entre rúbricas presupuestarias no es fácil. Otra razón es el gran número de diferentes programas y líneas presupuestarias que se han ido creando a lo largo del tiempo y que han resultado en un número significativo de distintos instrumentos que a menudo se solapan entre sí.

La flexibilidad de las finanzas de la UE también se ve limitada por el hecho de que aproximadamente el 80 % del MFP está preasignado a determinados ámbitos políticos, Estados miembros o dotaciones de gastos para terceros países. Los mecanismos existentes para transferir los fondos con rapidez a nuevas prioridades o entre ejercicios han permitido cierta adaptabilidad. Sin embargo, la flexibilidad existente no sería suficiente para hacer frente a retos conocidos y a futuros acontecimientos inesperados de un orden de magnitud similar en un entorno inestable. Una opción podría consistir en reservar, dentro de cada programa de gasto, una parte sin asignar, a menudo denominada «reserva no programada», para acontecimientos imprevistos.

Por otra parte, una Reserva de Crisis financiada por créditos no utilizados procedentes de ejercicios anteriores podría aportar capacidad adicional en caso de circunstancias excepcionales, y un Fondo de Adaptación a la Globalización mejorado también podría reforzar la flexibilidad, permitiendo a la Unión prestar más apoyo a los cambios estructurales en los sectores afectados por las repercusiones de la globalización y el cambio tecnológico.

#### **4.2.2 Instrumentos financieros y arquitectura financiera de la UE ampliada**

Una fuente importante de flexibilidad de las finanzas de la UE proviene de instituciones e instrumentos que complementan el presupuesto de la UE, como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo, los fondos fiduciarios de la Unión Europea y otros instrumentos.

Los instrumentos financieros como garantías, préstamos y capital podrían desempeñar un papel importante para que la UE pueda «hacer más con menos» y multiplicar el efecto del presupuesto de la UE, especialmente en un momento de restricciones presupuestarias. Un ejemplo reciente e importante es el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

El éxito de la utilización de los instrumentos financieros depende de una estrategia clara y de un conjunto de criterios para determinar qué instrumentos son los más adecuados para las necesidades del mercado, los beneficiarios y los objetivos perseguidos. Los instrumentos financieros solamente son adecuados para proyectos generadores de ingresos. Por tanto, las subvenciones y los subsidios continuarán siendo necesarios para los proyectos que no generen ingresos, por ejemplo, para investigación básica o determinados tipos de programas de

infraestructuras, así como para inversiones centradas en las personas, como Erasmus o las becas Marie Curie.

El número de instrumentos financieros a escala de la UE y las normas que les son aplicables constituyen obstáculos para la eficacia de su uso. Una posible solución podría ser su integración en un fondo único que facilitaría préstamos, garantías e instrumentos de riesgo compartido (junto con subvenciones de la UE cuando sea apropiado) en función del proyecto y de los marcos para las diferentes políticas (por ejemplo, investigación, innovación, medio ambiente, apoyo a las pymes e infraestructuras, en particular para la eficiencia energética) con el fin de dar cabida a los distintos objetivos.

Europa puede hacer más para facilitar las condiciones para que las empresas crezcan. La financiación de las empresas de mediana capitalización y de las pymes más allá de la fase inicial sigue siendo difícil y muchos emprendedores se van de Europa en búsqueda de capital de inversión apropiado. A tal efecto, la Comisión creó en 2016 un fondo de fondos de capital riesgo paneuropeo, dotado con 1 600 millones EUR, que comenzará a operar en 2017. Esta iniciativa podría ampliarse para aportar financiación estable en la fase de crecimiento y desarrollo de proyectos o empresas.

Estos nuevos instrumentos financieros de la UE y los instrumentos de préstamo, garantía y capital gestionados por los Estados miembros en virtud de la política de cohesión deberían ser complementarios. Esta complementariedad entre los diferentes instrumentos debería garantizarse mediante unas normas de coordinación previa, la unificación de las normas y una clara delimitación de las intervenciones.

#### **4.2.3 Simplificación, orientación a los resultados y gestión eficaz del presupuesto de la UE**

Unas normas bien concebidas son esenciales para garantizar que los fondos de la UE se gasten de forma adecuada y que el dinero de los contribuyentes esté protegido. El exceso de burocracia puede obstaculizar la obtención de resultados y disuadir a los ciudadanos y las empresas de beneficiarse plenamente del presupuesto de la UE.

Ya se han adoptado medidas importantes para simplificar el presupuesto de la UE, pero todavía existe un margen considerable para avanzar reduciendo la complejidad de las normas. Esto es deseable en muchos ámbitos de gasto, en particular en caso de que la dificultad para cumplir los requisitos de información y supervisión genere importantes retrasos en la ejecución de los proyectos. La complejidad de las normas da lugar a más errores y costes para los beneficiarios finales y aumenta los riesgos de incumplimiento. Existe una clara necesidad de fusionar programas que persiguen objetivos similares, por ejemplo en los ámbitos de la eficiencia energética y la ciudadanía. Igualmente, en el ámbito de las políticas exteriores, podría ser necesario reducir el número de instrumentos y al mismo tiempo aumentar su flexibilidad, suprimiendo todas las barreras artificiales entre prioridades regionales o temáticas.

Una de las vías a seguir podría ser un «código normativo único» que regulase todos los procesos e instrumentos o la aplicación de las mismas normas y condiciones para el mismo tipo de proyectos. Ello podría contribuir a garantizar una simplificación radical y a reducir la burocracia con mayor visibilidad y la promoción de una mejor coherencia entre las distintas inversiones de la UE. Se pueden reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, de forma que no

tengan que cumplir diferentes normas para el mismo tipo de inversiones dependiendo de la fuente de financiación. Lo realmente importante para quienes reciben apoyo es la simplicidad de las normas y no la fuente de financiación.

En esta línea, la ejecución del presupuesto debería centrarse en maximizar el rendimiento de cada euro gastado en términos de crecimiento económico y valor añadido. Aunque se han realizado avances significativos en este ámbito, el actual marco de rendimiento compuesto por una multitud de diferentes textos legales es complicado, por lo que resulta más difícil evaluar y comunicar los progresos y logros.

Por otra parte, existe la necesidad de restablecer la confianza entre las distintas instituciones, avanzando hacia unos controles proporcionados que dependan de los volúmenes, pero también de la fiabilidad de las instituciones y de la eficacia de los sistemas de gestión y control. Un paso claro en esta dirección permitiría asimismo que los Estados miembros (y también la Comisión) racionalizaran los sistemas de gestión y los correspondientes acuerdos institucionales, puesto que la multiplicación de sistemas institucionales específicos de cada fondo es un lujo que no podemos permitirnos. En los Estados miembros, en particular, podrían obtenerse importantes mejoras de eficiencia institucional y una reducción de los costes administrativos de gestión de los programas. Hacer un pleno uso de la Fiscalía Europea puede contribuir a la simplificación y la eficacia de la protección del presupuesto de la UE.

### **4.3 Ingresos en apoyo de las políticas de la UE**

Existe un estrecho vínculo entre las decisiones sobre el uso del presupuesto de la UE y las opciones sobre la forma de financiación del presupuesto de la UE.

La reflexión sobre la reforma de la parte de gastos del presupuesto de la UE debe ir acompañada de una evaluación crítica sobre la financiación del presupuesto (el sistema de «recursos propios») y sobre cómo puede reformarse dicho sistema para que sea más eficaz y dé un apoyo más sólido a las políticas. El enfoque actual de la financiación es extremadamente complicado, opaco y está plagado de mecanismos de corrección complejos. En el futuro, el sistema debería ser sencillo, justo y transparente.

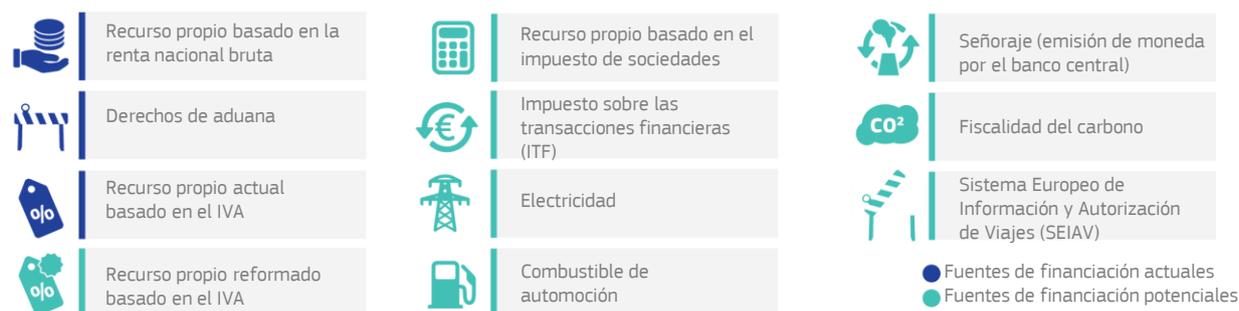
El largo debate sobre los ingresos que financian el presupuesto de la UE se ha centrado en relacionar de manera más visible los recursos propios con las principales políticas de la UE, en particular el mercado único y el crecimiento sostenible, y en simplificar el sistema. En un mundo ideal, los recursos propios de la UE se derivarían, al mismo tiempo, de una política clave de la UE con un claro valor añadido de esta, se considerarían equitativos y financiarían un porcentaje estable y significativo del presupuesto de la UE. Los recursos propios tradicionales que constituyen los derechos de aduana podrían considerarse un buen ejemplo.

Existen muchas posibles fuentes de ingresos que pueden utilizarse para financiar el presupuesto de la UE (el Gráfico 15 enumera las más frecuentemente mencionadas), aunque ninguna por sí misma podría cumplir todos los criterios para ser considerado un recurso propio, pues algunas pueden aportar ingresos estables y voluminosos y conducir a una verdadera reconfiguración de los ingresos, mientras que otras aportarían ingresos más modestos, pero podrían ser políticamente más relevantes o aceptables, en particular cuando acompañen a objetivos políticos prioritarios

como la descarbonización de la economía europea, la profundización del mercado único y la Unión Económica y Monetaria o la financiación de nuevas prioridades.

En definitiva, la mejor opción dependerá de los principales objetivos de la futura reforma y de si hay un volumen específico del presupuesto de la UE que debería ser financiado mediante nuevos recursos propios.

### **Posibles tipos de fuentes de ingresos**



*Fuente: Comisión Europea*

Contrariamente a lo que a menudo se afirma, los nuevos recursos propios no conllevarían necesariamente un incremento de la cuantía del presupuesto de la UE. Las decisiones relativas al nivel de gastos se toman en el contexto del marco financiero plurianual y la decisión sobre si es o no oportuno aumentar los niveles actuales de gasto tendrá que adoptarse dependiendo del resultado del actual proceso de reflexión. Sin cambiar los niveles de gasto, los nuevos recursos propios reducirían automáticamente la proporción del recurso propio basado en la RNB, que actúa como un elemento residual y cubre cualquier laguna en los gastos de la UE, en función de la evolución de los demás recursos propios. El reciente informe del Grupo de alto nivel sobre recursos propios, creado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y presidido por Mario Monti<sup>7</sup>, analiza exhaustivamente estas cuestiones y evalúa una serie de posibles fuentes de ingresos en relación con los criterios más pertinentes (por ejemplo, equidad, eficacia, estabilidad, transparencia, hincapié en el valor añadido europeo, o responsabilidad democrática.). Los avances en la coordinación de la política fiscal, en particular en el ámbito de la fiscalidad de sociedades y la fiscalidad de las transacciones financieras, podrían facilitar algunas formas de recursos propios. Sobre la base del debate en curso, podrían considerarse una serie de vías de reforma del sistema actual.

#### *Recuadro 5 - Opciones para un sistema de recursos propios*

- El actual recurso propio basado en el IVA podría ser reformado y simplificado, aunque una posibilidad radical sería suprimirlo simplemente.
- Con la salida del Reino Unido, la corrección que se introdujo como una concesión a dicho país en el pasado quedará obsoleta, tal como lo harán los descuentos aplicables a dicha corrección.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)

Las demás correcciones expirarán a finales de 2020 y su eliminación abrirá la puerta a una simplificación sustancial del sistema de ingresos. Idealmente, una reforma en profundidad de las políticas de la UE centrada en el mayor valor añadido debería hacer innecesarias las correcciones.

- Cualquier nuevo recurso propio debería concebirse no solo para financiar parte del presupuesto de la UE, sino también para acompañar a sus principales políticas. Así, por ejemplo, podrían aplicarse unos impuestos energéticos o ecológicos comunes para garantizar condiciones de competencia equitativas entre las empresas y contribuir a la lucha mundial contra el cambio climático.
- Similarmente, un porcentaje de la base común del impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre las transacciones financieras podría destinarse a reforzar el mercado único, reflejar los beneficios del mercado interior para las empresas más grandes e intensificar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal.
- Con la futura profundización de la Unión Económica y Monetaria, los ingresos procedentes del señoreaje (ingresos resultantes de la emisión de moneda) podrían, a largo plazo, servir de base para un recurso propio de la UE.
- Los fondos generados directamente por las políticas y competencias de la UE podrían ser considerados como ingresos para el presupuesto de la UE; se trataría, a largo plazo, de los ingresos procedentes de las subastas en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión, las primas de emisiones para automóviles y, a más largo plazo todavía, el futuro Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes que deberán abonar las personas que lleguen a las fronteras de la UE, o cualquier otra tasa similar.
- Al introducir recursos propios debe prestarse atención a la transparencia, la simplicidad, la estabilidad, su coherencia con los objetivos políticos de la Unión, su impacto en la competitividad y el crecimiento sostenible y su reparto equitativo entre los Estados miembros.

*Fuente: Comisión Europea*

#### **4.4 El camino a seguir**

Las opciones para el futuro de las finanzas de la UE expuestas en la presente sección son variadas y de naturaleza diferente. Se refieren a aquello en lo que debería gastarse el presupuesto de la UE, a cómo debería financiarse este, a cómo deberían reformarse determinadas políticas clave y a la forma en que el presupuesto debería estructurarse y organizarse.

Todos estos aspectos interrelacionados deben considerarse en conjunto al examinar las hipótesis posibles para el futuro presupuesto de la UE, tal como se expone en la sección siguiente.

## 5. POSIBLES HIPÓTESIS PARA LA UE DE 27 ESTADOS MIEMBROS

El Libro Blanco presenta cinco escenarios ilustrativos con diferentes implicaciones para las finanzas de la UE en términos de tamaño, estructura y grado de cambio y modernización del presupuesto. Es posible hacer combinaciones y diferentes elementos de diseño son compatibles, ya que las opciones e hipótesis no son completamente distintas ni se excluyen mutuamente.

Algunas cuestiones horizontales son válidas para todas las hipótesis:

La primera es garantizar que el dinero de la UE se gaste de la forma más eficiente, de tal forma que los gastos se centren en programas con probado valor añadido para la UE destinados a obtener resultados con los costes mínimos. Los resultados deberían constituir el núcleo de la próxima generación de programas.

En segundo lugar, a fin de responder a la petición unánime de los Estados miembros y los beneficiarios de financiación de la UE, la simplificación constituye otro factor común para modernizar el presupuesto de la UE en todos los escenarios. Deben garantizarse la coherencia general y la complementariedad entre distintos programas e instrumentos, y evitarse las superposiciones desde la fase de diseño. Para simplificar la ejecución, deberían aplicarse las mismas normas al mismo tipo de intervenciones en la medida de lo posible, con vistas a avanzar hacia un código normativo único.

Proseguirían los procesos en curso para modernizar los actuales programas y políticas, por ejemplo la política agrícola común, la política de cohesión, los programas de investigación y otros. Los programas que obtengan resultados pobres podrían interrumpirse o integrarse en otros marcos.

En tercer lugar, todos los escenarios exigen la toma en consideración de la flexibilidad para responder a importantes acontecimientos inesperados y necesidades imprevistas. Los instrumentos especiales en el presupuesto de la UE resultaron fundamentales para hacer frente a los retos de la migración y la seguridad en el MFP actual. Podrían tener que racionalizarse y reforzarse para ofrecer más flexibilidad intrínseca en los programas de gasto.

Por último, las correcciones en las contribuciones de los Estados miembros deben suprimirse en todas las hipótesis. Asimismo, la información sobre los saldos netos debería abandonarse o tendría que mejorarse significativamente la metodología para reflejar mejor las realidades y adaptar el tratamiento nacional de las contribuciones al presupuesto de la UE.

En esta lógica, hay cinco opciones básicas para el futuro de las finanzas de la UE:

- **Seguir igual:** la UE-27 sigue cumpliendo su programa de reformas positivas.
- **Hacer menos en común:** la UE-27 hace menos en común en todos los ámbitos políticos.
- **Algunos hacen más:** la UE-27 permite que grupos de Estados miembros hagan más en ámbitos específicos.
- **Cambio radical:** la UE-27 redobla sus esfuerzos en algunos ámbitos, pero hace menos en otros.
- **Hacer mucho más en común:** la UE-27 decide hacer en común más en todos los ámbitos políticos.

# Escenario

## 1

Seguir igual



### Tendencia general y volumen

- **Básicamente estable**
- **Refleja el actual programa de reformas de la UE-27**
- **Reducción del porcentaje relativo consagrado a cohesión y agricultura para financiar nuevas prioridades**
- **Mayor uso de instrumentos financieros y garantías**

### Gasto

- **Política agrícola común**
  - Apoyo más específico a los agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas) y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
  - Inversión en desarrollo rural (particularmente medidas agroambientales)
- **Cohesión económica, social y territorial**
  - Reducción de las inversiones en todas las regiones
  - Mayores niveles de cofinanciación nacional y uso de instrumentos financieros
  - Mayor atención a: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- **Nuevas prioridades**
  - Seguridad interior y exterior, migración y control de fronteras; defensa (investigación y desarrollo, capacidades)
- **Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo**
  - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico

### Ingresos

- **Sistema actual sin correcciones**
- **Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE**

# Escenario

## 2

Hacer menos en común



### Tendencia general y volumen

- Reducción significativa
- Mayor atención al funcionamiento del mercado interior
- Reducción significativa de los importes consagrados a cohesión y agricultura
- Uso mucho mayor de instrumentos financieros y garantías

### Gasto

- **Política agrícola común**
  - Apoyo exclusivamente a agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas)
  - Útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
- **Cohesión económica, social y territorial**
  - Apoyo solo a los países de la cohesión y cooperación transfronteriza
  - Atención centrada exclusivamente en: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- **Mantenimiento de los programas del mercado único** (redes transeuropeas, aduanas, protección de los consumidores, agencias)
- **Sin financiación de nuevas prioridades** (seguridad, control de fronteras, migración, defensa)
- **Suspensión de otros programas** (Erasmus, investigación e innovación, ayuda a los más necesitados, salud, cultura, ciudadanía...)

### Ingresos

- Sistema actual sin correcciones

# Escenario

## 3

Algunos hacen más



### Tendencia general y volumen

- Generalmente estable con potencial incremento para cubrir los ámbitos de actuación conjunta
- Mayor uso de instrumentos financieros y garantías

### Gasto

- Como en el escenario 1

### Presupuestos adicionales y financiación innovadora

- Inclusión en el presupuesto de la UE de la cooperación reforzada en materia de gasto (como la Fiscalía Europea)
- Puesta en común de financiación más allá del presupuesto de la UE
  - Fondos fiduciarios
  - Ingresos afectados
  - Canalizada a través del presupuesto del UE, pero no sujeta a las limitaciones del marco financiero plurianual
- Zona del euro
  - Estabilización macroeconómica de la zona del euro (protección de las inversiones, reaseguro del desempleo, fondo para situaciones complicadas)

### Ingresos

Como en el escenario 1 más nuevas políticas financiadas solo por los Estados miembros participantes, a través del sistema actual o

- Un nuevo recurso propio (por ejemplo, impuesto sobre las transacciones financieras)
  - Nuevo flujo de ingresos fuera del actual sistema de financiación
  - O contribuciones financieras *ad-hoc*

# Escenario

## 4 Cambio radical



### Tendencia general y volumen

- Reducción
- Reducción del porcentaje consagrado a cohesión y a política agrícola común
- Atención especial a prioridades con mucho valor añadido de la UE
- Uso mucho mayor de instrumentos financieros y garantías

### Gasto

- **Política agrícola común**
  - Reducción de los pagos directos
  - Apoyo para agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas)
  - Acciones agroambientales y climáticas y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
- **Cohesión económica, social y territorial**
  - Apoyo solo a las regiones más pobres y cooperación transfronteriza
  - Atención centrada exclusivamente en: inclusión social, empleo, cualificaciones, innovación, cambio climático, energía y transición medioambiental
- **Nuevas prioridades**
  - Seguridad y defensa (financiación conjunta de capacidades clave, adquisición conjunta)
  - Agencia de Lucha contra el Terrorismo y gestión de la migración con control de fronteras y guardacostas con equipos conjuntos
- **Refuerzo de las prioridades existentes**
  - Redes inteligentes de transporte y energía, informática de alto rendimiento, investigación y desarrollo punteros, transporte electrónico
  - Políticas exteriores
- **Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo**
  - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico

### Ingresos

- **Simplificación del sistema actual: abolición de todas las correcciones, reforma o abolición del recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido**
- **Financiación de parte del presupuesto de la UE mediante nuevos recursos propios y contribución a la consecución de los objetivos políticos (por ejemplo, fiscalidad ecológica, impuesto sobre las transacciones financieras, base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades)**
- **Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE**

# Escenario

## 5

Hacer mucho más en común



### Evolución general y volumen

- Incremento significativo
- Financiación adicional significativa de nuevas prioridades y de la acción exterior
- Mayor uso de instrumentos financieros y garantías
- Incremento del techo de recursos propios

### Gasto

- Importe superior para la política agrícola común
- **Cohesión económica, social y territorial como en el escenario 1 y además:**
  - Refuerzo de la dimensión social (por ejemplo, Garantía Infantil)
  - Refuerzo de la dimensión de cooperación territorial
  - Refuerzo de la dimensión urbana
- **Nuevas prioridades y prioridades de alto valor añadido como en el escenario 4**
- **Reformas estructurales ligadas al Semestre Europeo**
  - Incentivos positivos a través de la política de cohesión o de un fondo específico
- **Seguridad y defensa comunes, financiación y adquisición comunes, presupuesto de la UE complementado por un fondo extrapresupuestario**
- **Mecanismo de un fondo de capital de riesgo**
- **Presupuesto de la zona del euro con plenas funciones y Fondo Monetario Europeo**
- **Refuerzo de la acción exterior; Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto**

### Ingresos

- Reforma en profundidad más allá del escenario 4
- **Nuevos recursos propios para financiar un gran porcentaje del presupuesto de la UE y contribuir a conseguir los objetivos políticos**
- **Otras fuentes de ingresos o tasas para financiar el presupuesto de la UE**

## 6. CONCLUSIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL FUTURO DE LA UE

El presupuesto de la UE y, de hecho, la Unión Europea en su conjunto, cambiarán a partir de 2020. Esto es así porque el *statu quo* no es una opción para nuestra Unión. El presupuesto de la UE debe ser más sencillo, ágil y racional, y debe permitir que el gasto sea más eficaz.

La forma en que el presupuesto cambia (y el uso que se hace del mismo) depende del futuro que queramos para nuestra Unión y del nivel de ambición al que nos comprometamos para darle forma.

El presente documento de reflexión ha establecido una serie de opciones y escenarios sobre la futura dirección del presupuesto y cómo utilizarlo, con el fin de estimular el debate acerca de las metas que se fija la Unión y sobre lo que queremos alcanzar juntos.

Este es el último de los cinco documentos de reflexión, tras el Libro Blanco sobre el futuro de Europa. En conjunto, los seis documentos han establecido una serie de ideas, conceptos y posibilidades para el futuro de la UE-27.

La amplitud y profundidad del debate y la discusión que el Libro Blanco y los documentos de reflexión han estimulado hasta ahora demuestra la importancia de estas cuestiones. Convendría proseguir el debate en el segundo semestre de 2017 de la forma amplia posible para garantizar que Europa en su conjunto reflexione cuidadosamente sobre su futuro. El presidente Juncker impulsará estas ideas y aportará sus puntos de vista personales en el discurso sobre el estado de la Unión en septiembre.

En lo que se refiere al futuro marco financiero plurianual, la Comisión examinará todas las reacciones y respuestas al Libro Blanco y a los documentos de reflexión. Esto permitirá a la Comisión presentar sus propuestas para el próximo marco financiero plurianual hacia mediados de 2018.