

UN ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Andrea Ortega Álvarez
Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

El presente artículo trata de ofrecer una visión heterodoxa acerca de un problema detectado en la realidad económica y política de los países europeos: el verdadero papel de la política presupuestaria de la Unión Europea. El objetivo del trabajo será llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre el proceso de elaboración, recaudación, gestión y destino de los mismos. Se emplearán para ello unos nuevos marcos metodológicos que buscarán poner en duda el cumplimiento de los principios de dicha política y, especialmente, su eficacia en la consecución de los objetivos establecidos. De esta forma, los resultados esperados tratarán de realizar una crítica sobre su asignación efectiva, así como de su repercusión en el panorama económico y geopolítico actual.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una organización supranacional, de larga construcción (Sánchez-Bayón et al, 2018), cuyos actuales 27 Estados miembros han cedido parte de sus competencias con el objetivo de crear un marco común jurídico, político y económico (Sánchez-Bayón, 2014 y 2015).

Su origen formal se remonta al año 1993 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que marcó la transición desde una simple unión económica (iniciada previamente con la CECA, la CEE y Euratom) hacia una unión monetaria y, progresivamente, una unión política.

A diferencia de otras organizaciones internacionales, la UE posee una presencia real dentro de cada uno de los Estados que la componen (González et al, 2021; Heredia et al, 2016 y 2020; Sánchez-Bayón, 2022 y 2023). Esto se debe a que no nos encontramos ante un mero conglomerado de países que acuerdan una actuación conjunta en un determinado ámbito, sino que se trata de una convergencia de políticas y posturas que buscan crear economías homologables y equiparables (Sánchez-Bayón et al, 2013; Sastre et al, 2024).

Para que esa presencia fuera efectiva, se crearon instituciones encargadas de desarrollar políticas comunes, destacando entre ellas la política presupuestaria, especialmente relevante por ser la que sienta las bases de una eficaz colaboración y promoción conjunta entre los estados miembros.

2. CONTEXTUALIZACIÓN Y REVISIÓN LITERARIA

La política presupuestaria de UE (Sánchez-Bayón et al, 2023) se refiere a la gestión de los ingresos y gastos con el objetivo de financiar políticas y programas que fomenten el crecimiento, la cohesión y el desarrollo en los Estados miembros (Sánchez-Bayón, 2020).

La competencia en esta materia es compartida entre cada uno de los Estados Miembros y la Unión Europea en base al principio de subsidiariedad. Esto significa que cada uno de los Estados poseerá su propia autonomía siempre y cuando se sigan las directrices señaladas por la UE.

El presupuesto se financia a partir de las siguientes fuentes principales:

1. *Cuota en relación de la renta nacional bruta (PIB) de cada país en función de su riqueza:* alrededor del 76% de los ingresos totales de la UE proceden de este concepto.
2. *Cuota sobre el IVA recaudado por cada país:* supone el 12% de los ingresos de la UE.
3. *Derechos de aduanas para los productos importados de países ajenos a la UE:* representan el 11% de los ingresos.
4. *Impuestos sobre la importación de productos agrícolas:* suponen entre un 1% y un 2% de los ingresos totales.

No obstante, también serán fuente otros ingresos como las contribuciones de países no pertenecientes a la UE a determinados, los intereses de demora y las multas, así como cualquier excedente del año anterior.

En cuanto al proceso de elaboración del presupuesto, debemos señalar las siguientes fases, en las que podremos apreciar el protagonismo de tres de las instituciones más importantes de la Unión:

1. *Presentación del presupuesto:* la Comisión inicia el proceso formal mediante la presentación de un paquete de propuestas para el próximo presupuesto a largo plazo. Este paquete incluye propuestas de cuánto puede gastar la UE, las fuentes de ingresos en lo relativo a recursos propios y sobre legislación en sectores específicos.
2. *Negociación del presupuesto:* en esta fase el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo adoptan una posición sobre las propuestas de la Comisión con el objetivo de iniciar negociaciones que alcancen un acuerdo común.
3. *Aprobación del presupuesto:* Una vez alcanzado un acuerdo, el presupuesto a largo plazo se adopta siguiendo un procedimiento legislativo especial, el Marco Financiero Plurianual requerirá la unanimidad en el Consejo.

Para finalizar con las cuestiones previas necesarias para introducirnos en el tema, debemos resaltar que la elaboración del presupuesto debe enmarcarse dentro de los siguientes principios presupuestarios:

1. *Principio de unidad:* deben elaborarse en un único documento.
2. *Principio de universalidad:* el total de los ingresos debe cubrir todos los créditos de pago.
3. *Principio de anualidad:* tiene que ser adoptado para el ejercicio de un año natural, es decir los ingresos aprobados para el presupuesto en el año X, tienen que utilizarse en ese año X.
4. *Principio de buena gestión financiera:* debe establecerse siguiendo criterios de eficiencia, eficacia y economía.
5. *Principio de transparencia:* la información debe ser veraz y consolidada. El presupuesto debe publicarse en el Diario Oficial de la UE para que así los países miembros puedan comprobar su saldo y dónde se destina el dinero.
6. *Principio de equilibrio:* debe haber equidad entre ingresos y gastos, es decir, no se puede incurrir ni en déficit ni en superávit.
7. *Principio de especialidad:* la cuantía destinada a un capítulo no puede destinarse a otro capítulo.
8. *Principio de unidad de cuenta:* se elabora, ejecuta y se rinde cuenta en euros.

En cuanto a los marcos teóricos y metodológicos empleados para este análisis se ha recurrido a la síntesis heterodoxa (Sánchez-Bayón, 2020, 2021, 2022 y 2024).

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. ¿Economías equiparables?

El Tratado de Maastricht de 1992 sienta las bases de la unión económica y monetaria mediante la introducción de una moneda única (el euro) y los criterios para su utilización en materia de inflación, niveles de deuda pública, tipos de interés y tipos de cambio que deben cumplir los países antes de adoptarla.

De esta forma se estableció que, para asegurarse de que los países pudiesen alcanzar un alto grado de convergencia, se debían cumplir los siguientes requisitos:

1. *La estabilidad de precios*: los estados miembros deben tener una tasa de inflación que no exceda en más de un 1,5% de la de los tres estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
2. *Las finanzas públicas*: la posición financiera de las Administraciones Públicas debe ser sostenible, sin un déficit público excesivo. Esto suponía que la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Interior Bruto (PIB) no puede sobrepasar el 3% y que la proporción entre la deuda pública y el PIB no rebase el 60%.
3. *La estabilidad en el tipo de cambio*: los estados miembros deben observar los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo (SME) y, en particular, no deberán haber devaluado por iniciativa propia el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado Miembro.
4. *Los tipos de interés a largo plazo*: el tipo promedio de interés nominal a largo plazo no debe exceder en más de un 2% el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
5. *Otros factores*: además, se tomarán en consideración los resultados de la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios.

Como se puede observar, estos principios se introdujeron para orientar a los Estados a la estabilidad, a la restricción y al equilibrio presupuestarios. Sin embargo, la realidad actual nos muestra que su carácter imperativo ha evolucionado hacia un carácter mayoritariamente dispositivo en tanto que se está permitiendo que muchos de los países miembros no estén siendo capaces de cumplirlos.

Este hecho va a suponer una de las primeras inquietudes que trataremos de analizar en este trabajo: la viabilidad de mantener el modelo de convergencia económica a largo plazo.

Como bien se ha indicado al inicio del trabajo, la Unión Europea no es un simple conglomerado de países, sino que trasciende a una convergencia que trata de crear economías equiparables y homologables. Y, si bien es cierto que no se puede negar que estas hayan ido evolucionando hacia un mismo modelo y objetivo, la cuestión que puede comenzar a suscitarse en estos tiempos de incertidumbre es si de verdad es posible mantener ese objetivo en el tiempo.

Pues bien, desde una perspectiva heterodoxa, la principal preocupación no debería ser el cumplimiento estricto e indefinido de los principios establecidos en el Tratado. Sino que, en su lugar, deberíamos enfocarnos en desarrollar mecanismos de adaptación dentro de un nuevo marco legal que permitan ajustar los niveles de inflación y deuda según las necesidades del momento, sin que ello implique transgredir los límites legales establecidos.

En este sentido, el problema no radica tanto en la incapacidad de cumplir las normas establecidas, sino en la falta de una evolución jurídica que las adecúe a la realidad cambiante.

Asimismo, se considera que quizá el hecho de que tradicionalmente hayan existido diversos bloques de evolución con diversos tipos de economías (tal y como por ejemplo, el bloque de los países

fundadores, el bloque mediterráneo o los eslavos y escandinavos) que ralentizan el proceso de homogenización, lejos de ser un problema preocupante, puede significar un nuevo enfoque de la UE en el que, en lugar de procurar fortalecernos de la misma forma, comencemos a buscar y fortalecer las ventajas comparativas de cada estado miembro para lograr una mayor diversificación, productividad y eficiencia.

A modo resumen de este apartado del trabajo, se puede concluir que, en lugar de insistir en una convergencia rígida que no se adapta a las realidades económicas de cada Estado, podría ser más efectivo un enfoque que valore y potencie las ventajas comparativas de cada país. De esta forma, la UE no solo fortalecería su competitividad global, sino que también lograría una mayor estabilidad interna al permitir que cada economía contribuya al conjunto de manera diferenciada, pero complementaria.

Así, el verdadero objetivo no debería ser una homogeneización forzada, sino una integración flexible basada en la especialización y la cooperación estratégica, garantizando un equilibrio entre unidad y diversidad dentro del marco europeo.

3.2. Evolución de los Marcos Financieros Plurianuales y la regla fiscal

Puede definirse el Marco Financiero Plurianual (MFP) como un plan de gasto de la Unión Europea que establece los límites de gasto anual para un periodo de tiempo determinado.

Su antecedente se remonta a la década de los ochenta, momento en el que se busca crear una perspectiva financiera plurianual para tratar de apaciguar tensiones institucionales debidas a los desajustes entre los recursos y las necesidades presupuestarias reales.

Así, se conseguiría una mejor planificación y una mayor optimización de los recursos.

De este modo, el primer acuerdo se formalizó en el año 1988 para el periodo 1988-1992, conocido como “Paquete Delors I”. Su objetivo primordial era garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea.

Fue seguido por el segundo MFP del periodo 1993-1999, el “Paquete Delors II”, que fue clave para la consolidación de la cohesión dentro de la UE ya que la preparó para su futura ampliación y para la creación e introducción del euro. Además, otras de sus características fundamentales fueron:

- El fortalecimiento de la cohesión económica y social: se reforzaron los fondos estructurales y se creó el Fondo de Cohesión para ayudar a los países con menor renta per cápita (como España, Portugal o Grecia), y así reducir las disparidades económicas dentro de la Unión.
- El aumento de los recursos financieros: se incrementó el presupuesto comunitario para financiar nuevas políticas y se elevó el límite de los recursos propios (es decir, se aumentó el techo máximo de ingresos que la Unión podía recaudar de los Estados miembros para financiar su presupuesto).
- La preparación para la Unión Económica y Monetaria (UEM): se destinaron recursos ayudar a los países a cumplir los criterios de convergencia para el euro establecidos en el Tratado de Maastricht de 1992.

El tercero pertenece al periodo 2000-2006 y también es conocido como “Agenda 2000”. Su objetivo principal consistía en garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación e integración.

El del periodo 2007-2013 se vio fuertemente afectado por la crisis financiera del 2007, la Gran Recesión del 2008 y la crisis de deuda soberana en la eurozona, que obligó a la UE a tomar medidas extraordinarias para evitar el colapso económico. Las más destacables son:

- Rescates financieros a países en crisis (especialmente destacable el caso de Grecia, pero también otros como Irlanda, Portugal y España).
- La creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).
- La política monetaria expansiva del Banco Central Europeo: mediante la reducción de los tipos de interés a mínimos históricos para incentivar el crédito y la implementación de operaciones de refinanciación a largo plazo que buscaban inyectar liquidez a los bancos europeos.

Así, me resulta interesante puntualizar el siguiente pronunciamiento del presidente del BCE, Mario Draghi: "*The ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.*". que se traduce como: "*el BCE está listo para hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y créanme, será suficiente*".

Esta declaración plasmó la intención de hacer todos lo posible (incluyendo las medidas no convencionales que fueran necesarias) para salvar el euro, estabilizar la crisis de deuda soberana y así evitar la ruptura de la eurozona. Además, supuso una señal de compromiso y de unidad política que fue clave para calmar los mercados financieros.

Para el quinto MFP del periodo 2014-2020 parecía que las economías se estaban recuperando de la gran recesión, sin embargo, continuamos con el uso alternativo de las finanzas, que evitaban cumplir con los límites estrictos (problema que ya hemos analizado en el apartado anterior). Su enfoque principal fue consolidar la recuperación económica, fomentar la inversión y mejorar la estabilidad financiera. No obstante, también tuvo que hacer frente a nuevos desafíos, como la crisis migratoria de 2015, el Brexit en 2016 y la pandemia de COVID-19.

En lo relativo al actual MFP del periodo 2021-2027, aunque lo analizaremos más extensamente en el próximo apartado, es destacable la evolución a una nueva variante de calidad, la calidad verde. Además, se preveía que, al tener bajos los tipos de interés, sería un buen momento de endeudarse para llevar a cabo más inversiones. Asimismo, se introduce la idea de implementar nuevos impuestos verdes que se sumen a los aranceles, el IVA y el PIB como fuentes de financiación de los presupuestos.

Una vez realizado este análisis sobre la evolución de los Marcos Financieros Plurianuales, considero importante explicar mi propio dictamen personal acerca del tema.

Si bien es cierto que la Unión Europea ha demostrado ser capaz de abordar y adaptarse a las circunstancias y crisis que han marcado cada período, resulta fundamental preguntarnos si las soluciones implementadas han sido realmente estrategias óptimas para el largo plazo o, si por el contrario, han servido simplemente como una vía de escape temporal, que, tarde o temprano, volverán a evidenciar las profundas ineficiencias inherentes a nuestro sistema económico y financiero.

En este contexto, es clave hacer énfasis en la tendencia de la Unión Europea a solventar las crisis mediante la emisión de deuda pública.

Esta estrategia ha sido crucial para hacer frente a situaciones críticas en el corto plazo, gracias a que ha proporcionado la liquidez necesaria para rescatar economías al borde del colapso. Sin embargo, el uso continuado de esta herramienta no puede ser indefinido. Si seguimos acumulando deuda sin una estrategia clara para su reducción a largo plazo, corremos el riesgo de entrar en una espiral de inestabilidad económica.

Además, este problema también pone en evidencia una falta de responsabilidad política la hora de aplicar políticas restrictivas que, aunque supongan una mayor presión en un primer momento, a largo plazo son necesarias para evitar un déficit intergeneracional que se prolongue indefinidamente durante las futuras generaciones.

En definitiva, aunque la emisión de deuda puede ser una respuesta efectiva en tiempos de crisis, la Unión Europea debe encontrar un equilibrio entre las medidas a corto plazo y la planificación para el futuro. La clave estará en desarrollar un enfoque más sostenible que no dependa exclusivamente de la deuda como herramienta de financiación, sino que fomente políticas fiscales responsables y reformas estructurales.

Figura 1.-Distribución del gasto por marcos políticos

POLÍTICA	2020	2021	2022	2023
Mercado único e innovación digital	25.057	18.532,2	25.173,9	25.323,5
Cohesión, resiliencia y valores	59.484	126.454,2	126. 569,8	120.617,3
Recursos Naturales y medio ambiente	60.595	56.831,2	58.276,1	59.476,3
Migración y gestión de fronteras	-	2.547	3.367,6	2.6664,8
Seguridad y defensa	-	707,6	1.154,4	1.386,1

3.3. La gestión de los fondos tras el COVID-19

En este apartado del estudio, se procederá a analizar la gestión de los fondos europeos. Para ello, resultará trascendental atender al siguiente gráfico que nos muestra el gasto (en millones de euros) invertido en las principales políticas llevadas a cabo desde el año 2020 hasta 2023.

A partir de estos datos, la primera idea que se puede extraer es que la Unión Europea ha priorizado significativamente la cohesión económica y la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

En lo relativo a la política de cohesión, se debe explicar que su objetivo fundamental es armonizar todas las economías de los estados miembros reduciendo las desigualdades que existan entre ellos, al mismo tiempo que tratará de invertir en su desarrollo regional y urbano.

El hecho de que esta política haya sido la más atendida resulta lógico en tanto que no se puede concebir la idea de una unión europea sin que se procure una soberanía común, un mercado único y el fortalecimiento de las economías equiparables.

Por tanto, no se podría concebir la cohesión como un mero acto de solidaridad, sino que debe concebirse como una necesidad estratégica para poder unir a todos los estados miembros en políticas comunes y que, de esta forma, sea posible afrontar conjuntamente los desafíos que se nos presentan.

Además, es importante destacar que los fondos estructurales destinados a dicho desarrollo regional y urbano han resultado ser todo un éxito debido a que han permitido invertir en infraestructuras fundamentales para el cumplimiento del principio de libertad de circulación de bienes, personas y servicios.

Así, podría mencionarse como ejemplos de proyectos exitosos para la cohesión la financiación del puente de Øresund, que conecta por carretera y tren las ciudades de Copenhague (Dinamarca) y Malmö (Suecia), o el corredor ferroviario Báltico, que conectara Estonia, Letonia y Lituania. Gracias a estas inversiones, muchas regiones han logrado integrarse mejor al espacio económico europeo, mejorando su conectividad, atrayendo inversiones y generando empleo.

Por otro lado, en lo relativo a la política de protección del medio ambiente, se debe mencionar a su favor que en sus orígenes tuvo un papel fundamental en tanto que, tras la Segunda Guerra Mundial, el sector con mayor peso de la mayoría de las economías era el sector primario y, con lo cual, era necesario buscar una estrategia común para proteger dicho sector.

Sin embargo, en la actualidad, el escenario es completamente distinto. El sector primario se ha visto claramente reemplazado por el sector terciario (o sector servicios) tras el proceso de digitalización

y globalización que están experimentando las economías. Así, en países como España, Alemania o Francia, el sector servicios ha llegado a representar entre el 70 y el 80% del PIB y del empleo.

Este hecho puede llevar a cuestionarse si verdaderamente tiene sentido destinar una cantidad tan alta de los fondos a áreas como la Política Agraria Común (PAC), que ha sido la primera (y hasta el momento la única) política que ha abordado más del 60% del presupuesto.

Pues bien, para analizar la situación objetivamente y tratar de encontrar una solución que ponga fin a este desequilibrio, en primer lugar, debería tomarse conciencia de que es necesario que se produzca un cambio mediante el cual se siga brindando ayuda al sector pero de una forma mucho más eficiente. De esta forma, se trataría de reducir el porcentaje que se destina de los fondos sin perder eficiencia, es decir, haciendo más con menos o por lo menos llegar a hacer lo mismo con menos gasto.

Una manera de llevarlo a cabo podría ser dejar de lado la cultura de las subvenciones y los subsidios que se viene aplicando desde hace mucho tiempo sin que haya previsión de ponerle fin.

Desde un punto de vista heterodoxo, si bien es cierto que este tipo de ayudas pueden cobrar sentido para solventar situaciones temporales, no podemos caer en la rampa de utilizarlo como un recurso al que se pueda recurrir sin el debido control.

Así, se debe considerar una mayor minuciosidad para no entrar en la espiral de que, al fomentar una mayor producción se genere un exceso de oferta que obligue al Sector Público a intervenir en la regulación de los precios máximos y mínimos.

Una mejor forma de afrontar la situación podría ser redirigir esas ayudas al fomento de entrada de las nuevas generaciones a los nuevos sectores más punteros. Es decir, brindar a las familias que trabajan en la agricultura una mayor accesibilidad a la formación y profesionalización de otros sectores para que poco a poco se ponga freno al problema generacional que hace que se siga propagando la situación de inestabilidad del sector agrícola.

De esta manera, se conseguiría el objetivo de reducir la cantidad de presupuesto que se destina a esta área al mismo tiempo que estaríamos aumentando nuestro potencial en sectores punteros tales como pueden ser el transporte, las telecomunicaciones o el desarrollo de la inteligencia artificial.

Para finalizar con este apartado, sería conveniente resaltar la importancia de destinar un mayor presupuesto a la política de seguridad y defensa a causa del escenario político internacional en el que nos encontramos internacionalmente.

En una época en la que se está volviendo a producir un auge de incertidumbre y tensiones tras la llegada al poder del presidente estadounidense Trump y conflictos como la guerra entre Rusia y Ucrania, debería considerarse la importancia de que la Unión Europea lleve a cabo un proceso de innovación militar que potencie su posición frente a las potencias mundiales.

Una estrategia conveniente podría ser invertir en un servicio militar y maquinaria conjuntos que favorezca el desarrollo de las economías de escala. De esta forma, conseguiríamos una acción conjunta mucho más eficaz y homogénea. Asimismo, ante el nacimiento del nuevo concepto de guerras híbridas, también sería conveniente otorgar una mayor importancia al desarrollo de la ciberdefensa.

3.4. Revisión del presupuesto para el período 2021-2027

Con relación a lo mencionado anteriormente, desde la adopción en el año 2020 el presupuesto a largo plazo para el periodo 2021-2027, la UE se ha visto envuelta en un nuevo cambio de paradigma imprevisto originado por las recientes crisis (desde la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus consecuencias, hasta la aceleración de la inflación y los tipos de interés, pasando por la migración y desafíos externos como el conflicto de Oriente Medio).

Este hecho ha provocado una revisión de dichos presupuestos por parte de los dirigentes de la unión el 1 de febrero de 2024 para volver a señalar las prioridades y garantizar que el presupuesto pueda seguir cumpliendo con los objetivos clave.

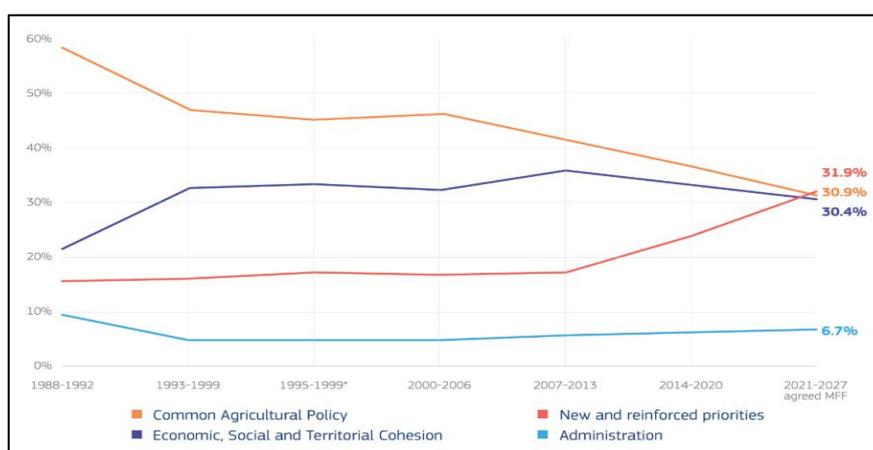
Esta revisión ha incluido las siguientes novedades principales:

1. *Apoyo crítico para Ucrania*: un nuevo Mecanismo para Ucrania, basado en subvenciones, préstamos y garantías, con una capacidad total de 50 000 millones de euros durante el período 2024-2027.
2. *Fortalecimiento de la soberanía y la competitividad*: la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) impulsará la competitividad a largo plazo de la UE en tecnologías críticas con nuevas flexibilidades e incentivos para la financiación de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y un complemento de 1.500 millones de euros al Fondo Europeo de Defensa.
3. *Nuevas medidas en materia de migración y desafíos externo*: Un aumento de 9.600 millones de euros respaldará las dimensiones internas y externas de la migración y ayudará a los socios de los Balcanes Occidentales.
4. *Respuesta más contundente a crisis imprevistas*: para permitir que el presupuesto de la UE siga respondiendo a circunstancias imprevistas (como la crisis energética, las crisis alimentarias y las consecuencias de la guerra de Rusia en medio de un aumento de la inflación y de los costes de los intereses), el Instrumento de Flexibilidad se reforzará en 2.000 millones de euros.

Tras estas nuevas implementaciones, podemos apreciar un presupuesto más modernizado y adaptado a las situaciones más importantes que nos atañen.

Este cambio ha producido a su vez una modificación de la participación en los principales ámbitos de política en los marcos financieros plurianuales que se puede ver reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.-Modificación de los principales ámbitos de los marcos financieros plurianuales



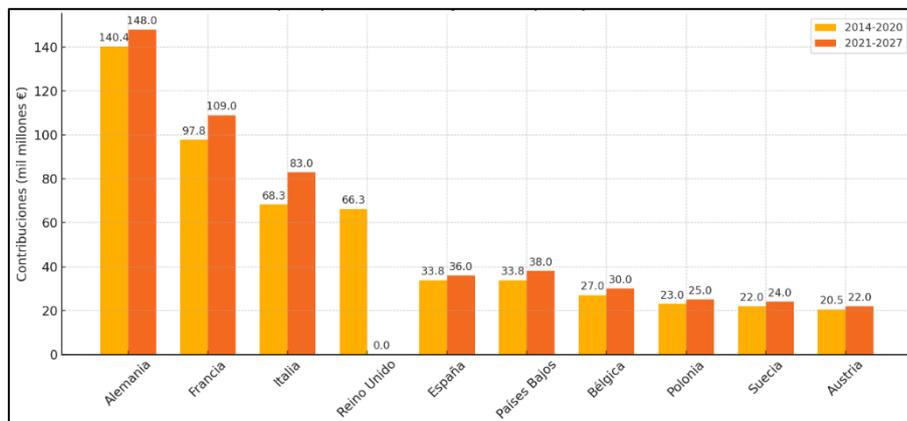
Fuente: Comisión europea

Lo más notorio y lo que puede resultar más importante destacar es el hecho de que se haya reducido notoriamente el peso de la política agraria común y de una forma un tanto más ligera el de la política de cohesión para dar una mayor importancia a estas nuevas y reforzadas prioridades.

3.5. Principales países contribuyentes y receptores del presupuesto

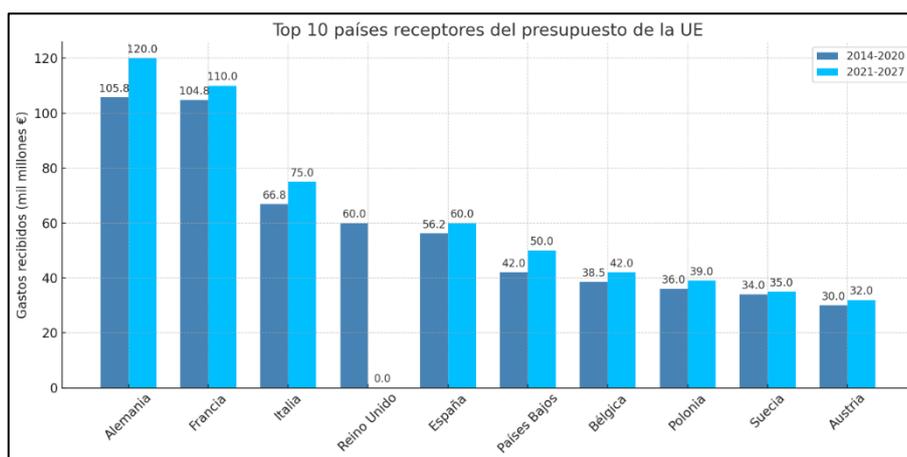
En este apartado del trabajo procederemos a analizar los países que han mostrado una mayor contribución a los presupuestos europeos, así como los principales receptores, en el periodo 2014-2020 y lo que ha discurrido del 2021-2027.

Gráfico 2.-Top 10 países contribuyentes al presupuesto de la UE en los periodos 2014-2020 y 2021-2027



Fuente: elaboración propia

Gráfico 3.-Top 10 países receptores del presupuesto de la UE en los periodos 2014-2020 y 2021-2027



Fuente: elaboración propia

Tal y como nos muestra el primer gráfico, los principales contribuyentes han sido Alemania y Francia. La principal razón de este hecho es que ambos tienen las economías más grandes de la UE y, teniendo en cuenta que una de las cuatro contribuciones al presupuesto es el PIB de cada país, no resulta extraño su posición.

El cambio más notorio que se puede apreciar entre ambos periodos es la salida del Reino Unido de la Unión (también conocida como Brexit), puesto que, al ser el tercer país con mayor aportación hasta el 2020 su salida conllevó un vacío presupuestario que ha tenido que ser compensado por otros países.

Una vez tenido en cuenta lo anterior, podrá apreciarse que no existe ningún cambio significativo en el resto de las posiciones. Sigue siendo constante la presencia de Italia, España, Países bajos, Suecia, Bélgica, Austria y Dinamarca.

Sin embargo, sí que se puede detectar la entrada en juego de Polonia que puede deberse a que, tras las nuevas realidades económicas que hemos mencionado en los anteriores apartados, se ha

producido una revisión de las contribuciones nacionales que han llevado a nuevos países (sobre todo los del bloque del este) a aumentar su participación en los presupuestos.

En lo relativo a los principales receptores del presupuesto, el segundo gráfico nos ilustra una situación de justa coincidencia entre los países que más aportan y los que más reciben. Y es que, a pesar de que la política presupuestaria se enmarca dentro de un contexto solidario de cohesión entre los miembros, es de vital importancia que exista ese igual reparto para asegurar el equilibrio y la continuidad de nuestra unión.

A pesar de ello, existen algunos datos que pueden resultar alarmantes para algunos de los sujetos pues, por ejemplo, se puede apreciar que países como Alemania o Austria dan más de lo que reciben (es decir, son contribuyentes netos). Mientras que el resto, como norma general, se mantienen en receptores netos (como España, Bélgica y Polonia).

4. CONCLUSIONES

Sin lugar a duda, la Unión Europea ha constituido el eje central del desarrollo de sus 27 países miembros en las últimas décadas. Nace como una unión económica y se consolida como una unión política que sienta las bases de una organización supranacional sin precedentes que propicia el origen de una nueva concepción en la cooperación entre Estados.

Una de las herramientas clave para poder llevar a cabo esta unión ha sido la política presupuestaria, en tanto que no resulta posible establecer un marco de actuación conjunta sin un marco económico que lo respalde.

La elaboración de los presupuestos tiene un doble objetivo esencial: promover el desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión y ordenar las prioridades políticas y económicas de los Estados miembros.

Tal y como se indicaba al inicio del artículo, el objetivo de este trabajo consistía en analizar su efectiva eficacia y asignación. Es por ello por lo que, en este apartado del estudio, corresponde poner de manifiesto las principales conclusiones obtenidas acerca del papel que ha jugado esta política desde los últimos años hasta la actualidad.

En un primer lugar, se ha investigado acerca del origen de la unión económica y monetaria. El Tratado de Maastricht, como bien ha quedado explicado, pone de manifiesto los criterios a seguir para alcanzar la convergencia de economías equiparables y homologables.

Es en este punto del estudio en el que surgen las primeras controversias. De acuerdo con lo expuesto, hemos podido apreciar la incapacidad de su cumplimiento de muchos países europeos, lo que nos ha llevado a reflexionar acerca de la imperatividad de los mismos.

Así, podrían surgir las siguientes cuestiones: ¿es necesario desarrollar un nuevo marco jurídico que flexibilice los criterios? o ¿es que es urgente redefinir el objetivo y en lugar de insistir tanto en alcanzar economías equiparables deberíamos centrarnos en potenciar las ventajas comparativas de cada una?

Pues bien, desde mi perspectiva, es absolutamente indispensable actualizar nuestros marcos jurídicos a la realidad en la que nos encontramos inmersos, puesto que, de lo contrario, podríamos toparnos con una serie de problemáticas sin fin previstas en nuestros actuales mecanismos legales. Asimismo, considero que lo determinante de esta problemática radica en poner el foco en desarrollar economías que potencien sus áreas clave, de manera que, aparte de buscar la equiparación, se busque alcanzar dos nuevos conceptos: la diversificación y la sincronización. De esta manera, los países más ralentizados podrían lograr un mayor equilibrio presupuestario que permitiese a todas las economías de la unión situarse en el mismo ciclo económico.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, gracias al estudio de la evolución de los marcos financieros plurianuales, se ha podido poner de manifiesto un nuevo uso alternativo fiscal. Esto nos conduce a la siguiente controversia: el modelo de crecimiento con cargo a deuda sustentado por la Unión Europea.

Este hecho conlleva una gran preocupación y es que el uso de deuda como herramienta de financiación no puede emplearse indefinidamente. Como se ha evidenciado, si la situación continúa, podríamos sumergirnos en un déficit intergeneracional que conlleve la perpetuación de crisis y decrecimiento sostenido.

Bajo mi punto de vista, es crítico realizar un cambio de paradigma en el que dejen de incentivarse políticas orientadas al gasto público para empezar a incentivar políticas que fomenten el ahorro. De este modo, aunque tengan que sufrirse las consecuencias de iniciar un período más restrictivo, a largo plazo es la única vía para solventar nuestra deuda y encontrar un camino alternativo al crecimiento económico que se sustente en la inversión.

Y, en último lugar, otro de los temas de vital importancia que se han tratado ha sido la gestión y el destino de los fondos a partir del año 2020. Tal y como se ha expuesto, la UE ha mostrado importantes aciertos en la inversión de los fondos en determinadas políticas. Como ejemplo hemos subrayado el gasto en las políticas de cohesión, esencial para fortalecer conjuntamente a todos los países miembros y así asegurar una unión próspera.

Sin embargo, también hemos de proponer una nueva orientación del gasto en función del nuevo panorama geopolítico. Y es que ha quedado evidenciado como la cantidad de gasto destinado a políticas como la PAC corresponde a un modelo obsoleto en el que las economías se sustentaban en base al sector agrícola. La realidad actual nos obliga a invertir en sectores más punteros (como, por ejemplo, las telecomunicaciones) para no quedar rezagados ante otras potencias. Asimismo, debido a los últimos acontecimientos bélicos, resulta urgentemente necesario elevar nuestro gasto en seguridad y defensa, pues ante estos nuevos tiempos de incertidumbre, no deberíamos permitir que nos deleguen a un segundo plano sin poder de decisión en asuntos internacionales.

En definitiva, el análisis realizado pone de manifiesto la necesidad de replantear y modernizar el enfoque presupuestario de la Unión Europea para que responda de manera más eficaz a los desafíos actuales. Es fundamental actualizar los marcos jurídicos, fomentar economías más diversificadas y sincronizadas, y transitar hacia un modelo de crecimiento menos dependiente de la deuda, basado en el ahorro y la inversión sostenible. Asimismo, resulta prioritario redirigir el gasto hacia sectores estratégicos que garanticen competitividad, cohesión y seguridad en un contexto global cada vez más incierto, asegurando así un futuro sólido y resiliente para todos los Estados miembros.

5. REFERENCIAS

- Abaláșei, D. E. (2024). Overview of the Dynamics of the European Union Budget. *Journal of Public Administration, Finance and Law. ResearchGate*.
- Angelos Alexopoulos, I. K. (2025). The heterogeneous causal effects of the EU's Cohesion Fund . *Arvix economics*.
- Banco de España. (s.f.). Obtenido de Los Criterios de convergencia: <https://www.bde.es/wbe/es/sobre-banco/actividad-europea/eurosistema-sebc/historia-eurosistema/euro/criterios-convergencia/>
- Comisión Europea. (s.f.). Obtenido de El presupuesto de la UE: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget_es
- European Commission. (s.f.). Obtenido de The 2021-2027 EU budget – What's new?: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en
- González E, Sánchez-Bayón A (2021). Rescate y transformación del sector turístico español vía fondos europeos Next Gen Eu. *Encuentros multidisciplinares*, 23(69): 1-15

- Heredia, F.J., Sánchez-Bayón, A. (2016). Conflicto jurídico del régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea, *ICADE: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 97: 87-116 (ISSN 1889-7045, ISSN-e 2341-0841). DOI: <https://doi.org/10.14422/icade.i97.y2016.004>
- Heredia, F.J., Sánchez-Bayón, A. (2020). The European transition to a green energy production model, *Small Business International Review*, 4(2): 39-52. DOI: <https://doi.org/10.26784/sbir.v4i2.246>.
- Murzin, D. (2018). The European Union Budget as an Indicator of Changes in EU Policies. *Academia.edu*, 265-278.
- Parlamento Europeo. (s.f.). Obtenido de El marco financiero plurianual: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>
- Pérez Ruiz, M. d. (2023). descripción y análisis del Presupuesto de la Unión Europea. *ResearchGate*.
- Rosario, A. &. (2023). Ganadores y perdedores en el desarrollo del presupuesto de la Unión Europea: Análisis de la nueva economía institucional. *Semestre Económico*, 50-76.
- Sánchez-Bayón, A. (2024). Acervo económico de la Escuela de Salamanca: reconocimiento y relación con otras escuelas, *Estudios económicos*, 41(83): 5-32, DOI: 10.52292/j.estudecon.2024.3441. <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2024.3441>
- Sánchez-Bayón, A. (2024). Revitalización de la disputa del método en economía: revisión científica y docente. *Encuentros Multidisciplinares*, 76: 1-14
- Sánchez-Bayón, A. (2023). Reto digital y reajuste post-COVID del turismo europeo. *Miscelánea Comillas*, 81(158-59): 29-60. DOI: <https://doi.org/10.14422/mis.v81.i158-159.y2023.002>
- Sánchez-Bayón, A. (2022). Lectura heterodoxa de la transformación digital europea del turismo: paradojas y fallos por el cambio de modelo. *Atlantic Review of Economics-AROEC*, 5(2), 1-18
- Sánchez-Bayón, A. (2022). ¿Crisis económica o economía en crisis? Relaciones ortodoxia-heterodoxia en la transición digital. *Semestre Económico*, 11(1): 54-73 doi: <http://dx.doi.org/10.26867/se.2022.1.128>
- Sánchez-Bayón, A. (2022). De la Síntesis Neoclásica a la Síntesis Heterodoxa en la economía digital. *Procesos de Mercado*, 19(2): 277-306. <https://doi.org/10.52195/pm.v19i2.818>
- Sánchez-Bayón, A. (2022). Crítica del positivismo formalista en Economía y las alternativas heterodoxas para la economía digital. *Encuentros Multidisciplinares*, 71: 1-16
- Sánchez-Bayón, A. (2022). La Escuela Económica Española y su relación con los enfoques heterodoxos. *Semestre Económico*, 25(58): 1-28. <https://doi.org/10.22395/seec.v25n58a2>
- Sánchez-Bayón, A. (2022). La escuela económica española. Aportación de la escuela de Salamanca a la economía política y la hacienda pública. *EconomíaUNAM*, 19(57): 164-191. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2022.57.747>
- Sánchez-Bayón, A. (2021). Giro hermenéutico y revolución copernicana en Ciencias Económicas: Regreso a las raíces y disciplinas duales. *Encuentros multidisciplinares*, 23(68): 1-26
- Sánchez-Bayón, A. (2021). Urgencia de una filosofía económica para la transición digital: Auge y declive del pensamiento anglosajón dominante y una alternativa de bienestar personal, *Miscelánea Comillas*, 79(155): 521-551. DOI: <https://doi.org/10.14422/mis.v79.i155.y2021.004>
- Sánchez-Bayón, A. (2021). Una historia de las ciencias económicas desde sus raíces y disciplinas duales: de la hacendística y camerología a la economía aplicada y su giro hermenéutico. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 29(2), 87-103. <https://doi.org/10.18359/rfce.5439>
- Sánchez-Bayón A (2021) Inspiración de la regulación y políticas públicas de la nueva economía social: semblanza de Rifkin desde *Comunicación y Economía*. *Derecho y Cambio Social*, 63: 1-14
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Estudios económicos en la encrucijada, *Semestre Económico*, 23(55), 47-66. DOI: <https://doi.org/10.22395/seec.v23n55a2>
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Una historia epistemológica de los estudios de ciencias jurídicas y económicas. *Derecho y Cambio Social*, 62: 468-98
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Balance del Sector público y su Derecho orgánico y protocolario: Juridicidad de la matriz estatal y del desarrollo del Poder ejecutivo. *Derecho y Cambio Social*, 62: 1-28
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Estudio de políticas económicas que aceleran la extinción del Estado de bienestar estatal. *Derecho y Cambio Social*, 60: 594-605

- Sánchez-Bayón, A. (2015). Política, Derecho y Administración en la Globalización: ¿es posible un orden común? *Rev. Pensamiento Americano*, 8(15): 125-145, DOI: <http://dx.doi.org/10.21803/2Fpenamer.8.15.331>
- Sánchez-Bayón, A. (2014). Fundamentos de Derecho Comparado y Global: ¿cabe un orden común en la globalización? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 141: 1021-51. DOI: 10.1016/S0041-8633(14)71183-4
- Sánchez-Bayón, A., Arpi, R. (2024). Disputa del método en Economía: monismo vs. pluralismo. *Adgnosis*, 13(14). e-711 (1-20). <https://doi.org/10.21803/adgnosis.13.14.711>
- Sánchez-Bayón, A., Sastre, F.J., Altimira, R. (2023). Cost-Efficiency Evaluation into the European Union Budget. *Business and Management Research*, 12(1): 48-65. DOI: <https://doi.org/10.5430/bmr.v12n1p48>
- Sánchez-Bayón, A., Sastre, F.J., & Alonso-Neira, M.A. (2023). Efficiency evaluation into the European Union budget and its net beneficiary. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 26(S4), 1-23
- Sánchez-Bayón, A., Urbina, D., Alonso-Neira, M.A., & Arpi, R. (2023). Problema del conocimiento económico: revitalización de la disputa del método, análisis heterodoxo y claves de innovación docente. *Bajo Palabra*, (34), 117–140. <https://doi.org/10.15366/bp2023.34.006>
- Sánchez-Bayón, A., Urbina, D. A., Castro-Oliva, M. (2021). Historia económica heterodoxa de la Escuela de Salamanca: padres de la Economía Política y Hacienda Pública y referentes de otras escuelas, *Journal of the Sociology and Theory of Religion*, 14(2): 65-102 (E-ISSN 2255-2715). DOI: <https://doi.org/10.24197/jstr.Extra-1.2022.65-102>
- Sánchez-Bayón, A., Campos, G., Fuente, C. (2018). Evolución y evaluación de la construcción europea y sus relaciones institucionales (1946-2011): claves sobre el papel de la sociedad civil y estudio de caso del *Movimiento Europeo*, *Derecho y Cambio Social*, 52: 1-69
- Sánchez-Bayón, A., Stenglein, G. (2013). Hacia una Política Criminal Europea: una propuesta de *servoducción* con atención a la condición femenina, *QdC-Quadernos de Criminología, Revista de Criminología y Ciencias Forenses*, 20: 6-14
- Sastre Segovia, F. J., García Vaquero, M., Sánchez Bayón, A., & Mazier, A. (2024). ¿Recuperación económica española vía Pacto Verde Europeo? Evaluación de empleos verdes y sus capacidades. *Semestre Económico*, 13(1), 43–64. DOI: <https://doi.org/10.26867/se.2024.v13i1.162>
- Schwarzer, S. D. (2009). Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 153-174.
- Villani-Lubelli, U. (2019). The EU budget and the European integration process: a historical analysis. *Elgaronline*, 12-29.