

## SUPRANACIONALIDAD Y FINANZAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA: ENTRE EL DESORDEN Y LOS ACUERDOS A PLAZO CORTO. LA CONSTITUCION FISCAL COMO TEMA PENDIENTE DEL PROCESO DE INTEGRACION

Por J. A. FAIÑA MEDIN (\*) y M. A. VAZQUEZ TAIN (\*\*)

El objeto de este trabajo son los numerosos y difíciles problemas financieros de la Comunidad Europea (en lo sucesivo C.E. o, simplemente Comunidad). Buena parte de su contenido es de naturaleza descriptiva. Se presentan las grandes líneas de la dinámica y distribución por conceptos del gasto comunitario, la evolución y estructura de los recursos propios, los desfases financieros globales y los desequilibrios presupuestarios entre los países miembros, así como las medidas adoptadas para subsanar los principales problemas de cara a la construcción del gran mercado interior y la puesta en práctica del Acta Unica Europea: Fundamentalmente, las disposiciones que desarrollaron en el plano financiero los acuerdos de la Cumbre de Bruselas, esto es, la Decisión sobre recursos propios (24 de junio de 1988) y el Acuerdo Interinstitucional Parlamento/Con-

---

(\*) Catedrático de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña.

(\*\*) Profesor en la Facultad de Económicas de la Universidad de Santiago de Compostela.

sejo/Comisión sobre las perspectivas financieras para el quinquenio 1988-92 (29 de junio de 1988).

No obstante, no se pretende realizar una descripción exhaustiva de las finanzas de la Comunidad, ni se dedica un esfuerzo excesivo a la estadística y a la complejidad de los detalles. Se trata simplemente de esbozar las grandes líneas de fuerza, de obtener una perspectiva de conjunto de los resultados del funcionamiento de las instituciones comunitarias, de sus grandes áreas problemáticas y de sus principales desafíos de diseño constitucional, sobre el telón de fondo de la nueva perspectiva interdisciplinar de la «Economía Política». En general, el campo de estudio de la «Elección Pública» («Public Choice») se centra sobre los problemas y resultados de la compleja interacción político-económica dentro de un conjunto de instituciones y reglas determinadas. En particular, el nuevo programa de investigación de la «Economía Constitucional» («Constitutional Economics») se orienta hacia la discusión y selección de las normas básicas («metareglas») que presiden y legitiman la adopción de otras normas y decisiones concretas para el desarrollo de la acción colectiva a través de los poderes públicos (1).

A diferencia de las formas clásicas de cooperación internacional sobre bases esencialmente voluntarias y contractuales, ligadas a posiciones de interés particular, la Comunidad posee rasgos constitucionales de importancia. El Derecho Originario puede interpretarse como el «pacto constitucional» que sanciona un conjunto de «metareglas» encaminadas a establecer un marco cooperativo superior entre los ciudadanos europeos en la esfera privada (las libertades básicas y la integración de los mercados comunitarios) y, en la es-

---

(1) Véase por todos, E. MOLDES TEO: *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987. Sobre la Economía Constitucional en particular, la vigorosa presentación y justificación de su núcleo esencial en J. M. BUCHANAN: «Economía Política Constitucional» (en lo sustancial una versión española de su artículo en el *Palgrave*), Universidad de Valladolid, publicación del Club Económico de la Caja de Ahorros Provincial, 1988; G. BRENNAN y J. M. BUCHANAN: *La razón de las normas: Economía Política Constitucional*, Unión Editorial, Madrid, 1987; y, para una visión de conjunto, P. PUY FRAGA: «El programa de la Economía Constitucional: Una síntesis», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 192, 1987.

fera pública de la acción colectiva, un ejercicio en común de las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias.

No obstante, el monopolio de las relaciones internacionales que ostentan los gobiernos centrales, los condicionamientos burocráticos y la influencia de los grupos de interés, restan pureza constitucional a un amplio sector del Derecho Originario. El «déficit democrático» de la Comunidad y su marcado carácter intergubernamental y burocrático opera en dos dimensiones, mutuamente influyentes: de una parte, en el protagonismo en la elaboración y reforma de los Tratados, la dimensión constitucional de la elaboración de las «reglas del juego», y, de otra, en los resultados obtenidos de la interacción entre los diversos intereses y objetivos de los participantes en los distintos papeles definidos y delimitados por las propias reglas establecidas (2).

La evidencia relativa proporcionada por los grandes rasgos de las finanzas comunitarias muestra que tanto los resultados del juego, como los procesos de construcción de sus reglas distan mucho de ser óptimos. Existen, por tanto, reformas que pueden beneficiar a todos, pero las deficiencias del complejo burocrático-intergubernamental son preocupantes para el futuro constitucional de la Comunidad desde diversas perspectivas:

1) Desde el ángulo del gasto, una viva dinámica de crecimiento y una fuerte especialización en transferencias (especialmente agrícolas, aunque con fuerte incremento relativo de las vinculadas a la política regional) convierten a la Comunidad en un centro de compensaciones y de búsqueda de rentas, con una activa presencia de poderosos e influyentes grupos de interés.

2) Desde la perspectiva de la disciplina financiera, la tendencia a la irresponsabilidad generada por el juego interinstitucional alcanzó su paroxismo a lo largo de 1982-1986. Pero comprometida la credibilidad de la construcción del mercado interior, los intereses a medio y largo plazo se impusieron en el Acuerdo Interinstitucional de 1988, aunque el compromiso formal, en principio, no posee una duración ilimitada.

---

(2) Un esbozo de estas cuestiones puede verse en J. A. FAÍÑA MEDÍN y P. PUY FRAGA: «A framework for a Public Choice Analysis of the E. C.», *Economie delle Scelte Pubbliche*, 2, 1988.

3) Desde el ángulo de los equilibrios presupuestarios entre la Comunidad y los Estados miembros, un tema crítico de las Organizaciones Internacionales, por la tendencia a la subcontribución y al aprovechamiento (a viajar sin pagar el billete), la situación es lamentable. Frente al mito habitual de los «recursos propios» (con frecuencia esgrimido como emblema de «supranacionalidad»), lo cierto es que el juego intergubernamental carece de reglas generales que impidan la tendencia al «regateo». La adopción de decisiones de la Comunidad, con su sesgo burocrático-intergubernamental, habrá de padecer los altos costes de encajar intereses concretos en normas contingentes plagadas de excepciones y posiciones particulares. La última Decisión de recursos propios de 1988 no llegará muy lejos en este camino, aunque, indudablemente, posea el mérito de tender un puente para afrontar los retos del Acta Unica.

#### 1. LA HACIENDA EUROPEA Y LA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES SIMPLES

Por lo común, la mayor parte de las organizaciones internacionales simples no entrañan, propiamente hablando, una actividad «constitucional». Contrariamente, la C.E., a través de los tratados originales y sus sucesivas reformas y ampliaciones, ha creado un conjunto de «metareglas constitucionales» que legitiman y hacen obligatorias para los Estados miembros y sus ciudadanos las decisiones tomadas de acuerdo con los procedimientos establecidos. De forma análoga, los Estados miembros han realizado una elección fiscal sobre la Comunidad en concepto de «recursos propios».

Esto constituye también una diferencia esencial con la generalidad de las organizaciones internacionales, quienes aprueban anualmente sus programas de actuación, sus presupuestos de gastos y su financiación con aportaciones nacionales. Es decir, con arreglo al principio meramente contractual de negociación y acuerdo anual. SCHERMERS, un especialista en instituciones internacionales, pone de manifiesto con gran claridad la naturaleza y los efectos de tal procedimiento. De una parte, la negociación presupuestaria anual supone un importante coste de transacción ligado a las dificultades de la discusión sobre el reparto de contribuciones financieras na-

cionales, y de otra parte, la falta de vinculación institucional característica de los acuerdos de tipo «constitucional» hace que las negociaciones anuales se encuentren subordinadas al interés concreto y momentáneo de cada uno de los miembros. Las expresivas palabras de SCHERMERS, respecto del problema de la flexibilidad de las escalas de aportación, son las siguientes (3):

«Las escalas de contribución no deberían enmendarse ni frecuente ni muy drásticamente. Los Estados Miembros deben habilitar en sus presupuestos los fondos para pagar sus contribuciones. Sólo serán capaces de hacerlo así si su contribución es sustancialmente predecible. Las escalas estables de contribuciones internacionales alivian la tensión en los procedimientos presupuestarios ante los parlamentos nacionales y también evitan frecuentes despilfarros de tiempo en la discusión de las asignaciones. De otra parte, las escalas de asignación no deberían ser muy rígidas. Tanto la capacidad de pago de los Miembros, como sus intereses en el funcionamiento de la institución pueden variar. Su asignación debería enmendarse concordantemente.»

Pero en ese difícil equilibrio entre estabilidad y flexibilidad los problemas de incentivos y la posibilidad de viaje gratuito conceden pocas esperanzas. El clásico trabajo de OLSON y ZECKHAUSER sobre las alianzas (4) muestra que la tendencia a la subcontribución en las organizaciones internacionales es tan marcada que los miembros más grandes e influyentes (por tanto con mayor interés en la alianza) tienden a sufragar proporciones abrumadoramente mayoritarias de los costes. Además de los ejemplos para la OTAN, la constatación del fenómeno es ciertamente general, desde el Pacto de Varsovia

(3) H. G. SCHERMERS: *International Institutional Law*, vol. II, Sijthoff, Leiden, 1972, pág. 400.

(4) M. OLSON y R. ZECKHAUSER: *An Economic Theory of Alliances*, versión española en A. CASAHUGA (ed.), *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, págs. 485-518.

(aún más desequilibrado en contra de la URSS que la OTAN sobre los Estados Unidos) hasta la ONU (5).

Justamente la esencia de la vinculación en un pacto de naturaleza «constitucional» radica en la aceptación de unas obligaciones generales para todos y cualesquiera momentos postconstitucionales. Obligaciones, cuya legitimidad proviene del pacto constitucional y de su justicia, es decir, de la propia capacidad de las reglas constitucionales para generar secuencias de resultados (a través de la interacción de los distintos miembros dentro de las instituciones y reglas de decisión), donde los costes se distribuyen equilibradamente, y donde los beneficios resultantes de las estrategias cooperativas fomentadas entre los miembros por las normas que restringen su comportamiento individual, superan a los costes externos que produciría la interacción entre ellos sobre bases completamente voluntarias (sobre intereses «ad hoc»).

No obstante, el que exista una constitución y unas reglas permanentes obligatorias no implica que deban producirse siempre cadencias de resultados equilibrados y justos, incluso, aunque se haya pretendido realmente así en el momento constitucional. Los desajustes constitucionales son tanto más probables, cuanto mayor sea el hincapié que se haga sobre los perfiles materiales o de contenido, más próximos a intereses concretos y específicos, que las normas formales y abstractas. Esto es lo que ha ocurrido en la Comunidad, donde las normas financieras y las decisiones de recursos propios han conducido a resultados inadecuados por varias causas: de una parte, por la incorporación de países que, como el Reino Unido, poseen una estructura económica y de comercio exterior muy diferente a la del resto de los países comunitarios, y, de otra, por la importancia de la garantía agrícola y por el juego de intereses de los distintos órganos e instituciones comunitarias en el marco de unas normas financieras orientadas hacia los contenidos materiales y poco estrictas en el plano de la disciplina formal.

---

(5) B. S. FREY: *International Political Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pág. 131.

## 2. LAS FINANZAS COMUNITARIAS

Los cuadros de ingresos y gastos de la Comunidad proporcionados por el «Vade-mecum Budgétaire 1988» (completando los años anteriores a 1979 con los datos contenidos en los correspondientes «Informe General de Actividades») (6), son la fuente estadística empleada en este trabajo, que se centra sobre el presupuesto general de la Comunidad.

### 2.1. *Dinámica del gasto*

En primer lugar, por lo que se refiere a los recursos utilizados por la Comunidad, su evolución global muestra una tendencia de crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, dinámica que puede apreciarse con claridad en los gráficos 1.1, en millones de ECUs corrientes, en el 1.3, en valores constantes —corregidos con arreglo al deflactor del PIB comunitario— y, en el 1.2, en proporción del PIB comunitario. Este último, en particular, expresa nítidamente la tendencia del presupuesto comunitario a incrementar su participación relativa en el PIB de la Comunidad. Aun partiendo de niveles reducidos —el 0,46 por 100 en 1973—, tal participación se ha más que duplicado en los últimos quince años, hasta alcanzar en 1988 la proporción del 1,09 del referido agregado macroeconómico. Como puede verse en el Cuadro 1.2 la elasticidad del gasto comunitario con respecto al PIB del conjunto de la Comunidad se ha mantenido un cincuenta por ciento por encima de la unidad durante 1983-1989, aun cuando ha decrecido desde el 1,78 inicial en el 73-78, hasta el 1,54 previsto para el período 85-89.

El Cuadro 1.1 sintetiza la evolución de los gastos totales en valores constantes y corrientes y ofrece sus tasas de incremento anual en términos reales y nominales, destacando los fuertes incrementos reales entre 1975 y 1979, debido en el primero al crecimiento brusco de los gastos de garantía agrícola, y, en el último, al efecto combinado de la dinámica de la garantía agrícola y del despegue de la política regional.

---

(6) Commission CE, *Vade-Mecum Budgétaire de la Communauté*. Edition 1988.

GRÁFICO 1.1.—INGRESOS Y GASTOS (Ecus Corrt.)

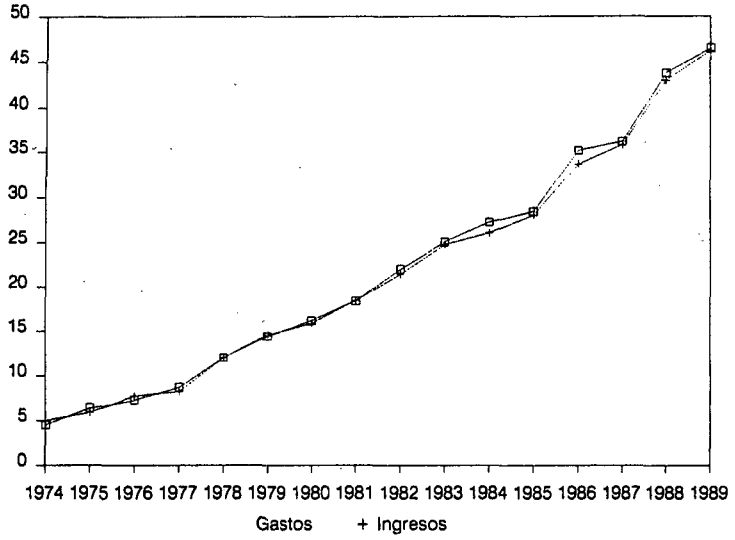


GRÁFICO 1.2.—INGRESOS Y GASTOS (Ecus Const.)

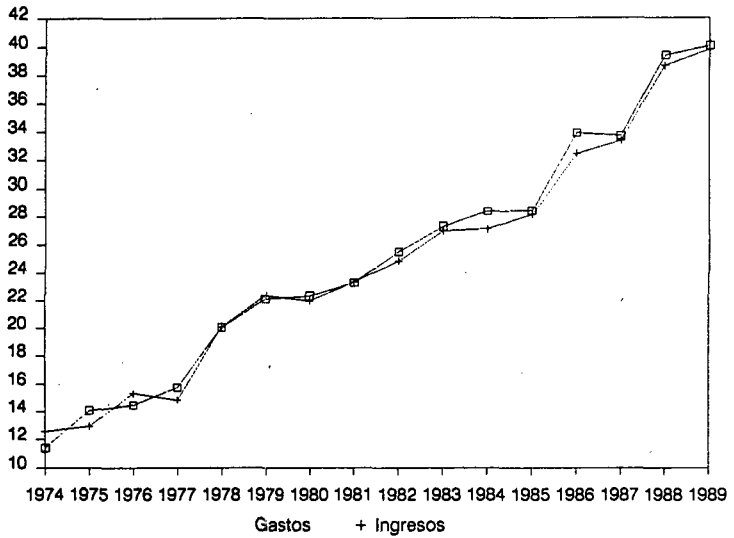
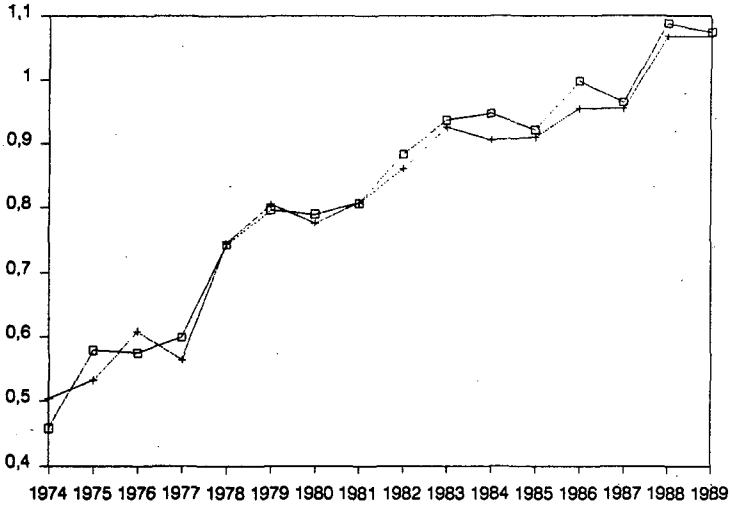




GRÁFICO 1.3.—GASTOS E INGRESOS (% PIB Comunt.)



CUADRO 1.1

	Gastos	Gastos (Const.)	Crc. N. %	Crc. R. %	Gastos/Hab. %	G.P.P.M. %	PIB Com. %
1973	4.004,60	11.390,7			15,61	1,16	0,46
1974	4.516,40	11.418,8	12,78	0,25	17,54	1,09	0,46
1975	6.411,20	14.095,0	41,95	23,44	24,84	1,25	0,58
1976	7.287,60	14.499,4	13,67	2,87	28,20	1,26	0,57
1977	8.704,90	15.773,3	19,45	8,79	33,64	1,33	0,60
1978	11.973,10	20.033,4	37,54	27,01	46,21	1,60	0,74
1979	14.447	22.115,5	20,66	10,39	55,61	1,72	0,80
1980	16.182,50	22.336,7	12,01	1,00	62,10	1,68	0,79
1981	18.434,00	23.302,4	13,91	4,32	68,05	1,62	0,81
1982	21.984,40	25.496,3	19,26	9,41	81,00	1,74	0,88
1983	25.061,10	27.314,1	13,99	7,13	91,97	1,82	0,94
1984	27.248,60	28.365,8	8,73	3,85	99,88	1,83	0,95
1985	28.433,20	28.433,2	4,35	0,24	104,07	1,82	0,92
1986	35.174,10	33.886,7	23,71	19,18	108,97		1,00
1987	36.168,40	33.698,1	2,83	-0,56	112,05		0,97
1988	43.820,40	39.372,6	21,16	16,84	135,75		1,09
1989	46.475,80	40.052,8	6,06	1,73	143,98		1,07

CUADRO 1.2

ELASTICIDADES GASTOS

	(Períodos)			
	73-78	79-84	85-89	T. 74-89
Administración/G.T. ....	0,84	0,53	0,95	0,84
Prog. Gar./G.T. ....	0,98	0,84	0,86	0,92
Prog. Orient./G.T. ....	0,98	1,31	1,62	0,95
Polít. Soc./G.T. ....	1,26	1,53	1,25	1,49
Inv. Energ./G.T. ....	0,94	1,94	1,45	1,25
Coop. Desarr./G.T. ....	0,64	0,92	-0,19	0,98
Diversos/G.T. ....	1,02	1,21	1,46	1,03
Pesca/G.T. ....		2,03	2,40	1,98
Polít. Reg./G.T. ....	1,26	1,75	1,70	1,69
Gastos T./P.I.B. ....	1,78	1,45	1,49	1,54

Salto de entidad comparable, aunque menor, no vuelven a encontrarse hasta el año 1986, debido de nuevo al efecto combinado de los gastos agrícolas y de los fondos estructurales. Pero merece destacarse que este fuerte incremento de los gastos en 1986 ha sido responsable del mayor déficit histórico de la Comunidad, comprometiendo su estabilidad financiera en un momento crítico de cara a la puesta en práctica del ambicioso objetivo de la unificación del mercado interior.

De nuevo en 1988 (aunque esta vez precedido del primer frenazo en términos reales del gasto comunitario en 1987) los gastos de garantía agrícola fuerzan otro crecimiento muy sustancial de los egresos comunitarios. Sin embargo, este incremento de los gastos agrícolas fue asociado a la definición de su montante base para establecer techos a su crecimiento, tal como fue acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Bruselas que, a principios de tal año, alcanzó el acuerdo básico sobre el triple círculo de problemas que atenazaban la dinámica comunitaria hacia la unificación del mercado interior: El control del gasto de garantía agrícola, la dotación de los Fondos estructurales y el modelo de financiación de la Comunidad. Todo ello en un nuevo marco de disciplina financiera y pautas plurianuales de evolución de los gastos (7). Como puede observarse también en el referido Cuadro 1, el ritmo de incremento de los gastos comunitarios no sólo ha superado al del PIB, sino también, aunque con una brecha mucho menor, al propio ritmo de crecimiento de los gastos de las administraciones públicas de los países comunitarios. De tal manera que ha ganado participación porcentual sobre los últimos, con respecto a los cuales se situaba en el 1,16 por 100 en 1973, frente al 1,82 por 100 en 1985.

---

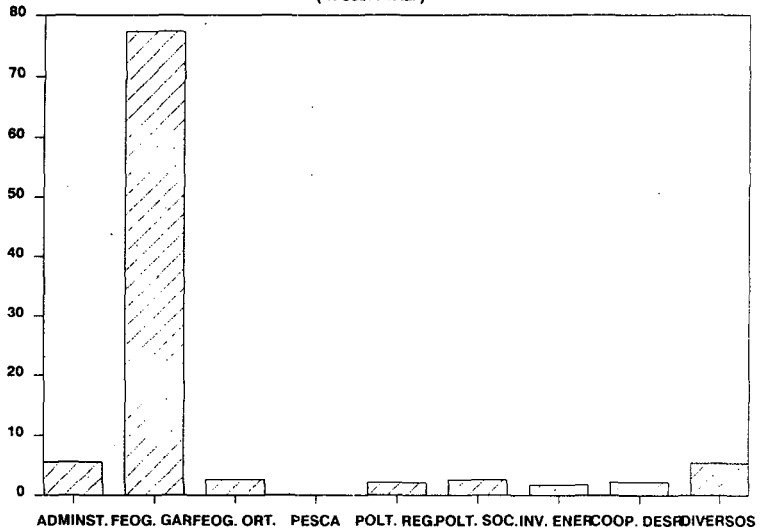
(7) Una reseña de la Cumbre y de los acuerdos alcanzados en relación con las propuestas del «Plan Delors» se ha realizado por J. A. FAIÑA MEDIN y J. C. RODRÍGUEZ MASEDA: «Cumbre de Bruselas: Un camino hacia el Acta Única», *Euro 15*. Cuadernos quincenales del C.D.E., Universidad de Santiago, núm 1, febrero, 1988.

## GRÁFICOS 2

### GRÁFICO 2.1

1978

(% sobre total)



### GRÁFICO 2.2

1973

(% sobre total)

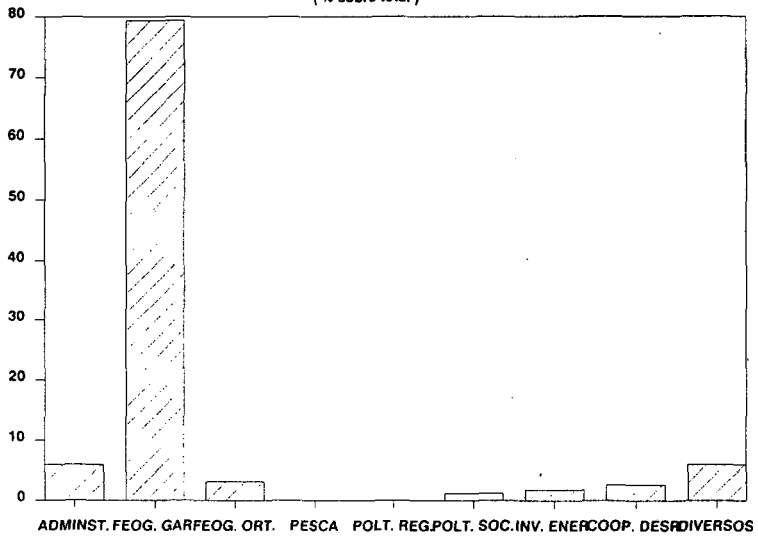


GRÁFICO 2.3

1984

(% sobre total)

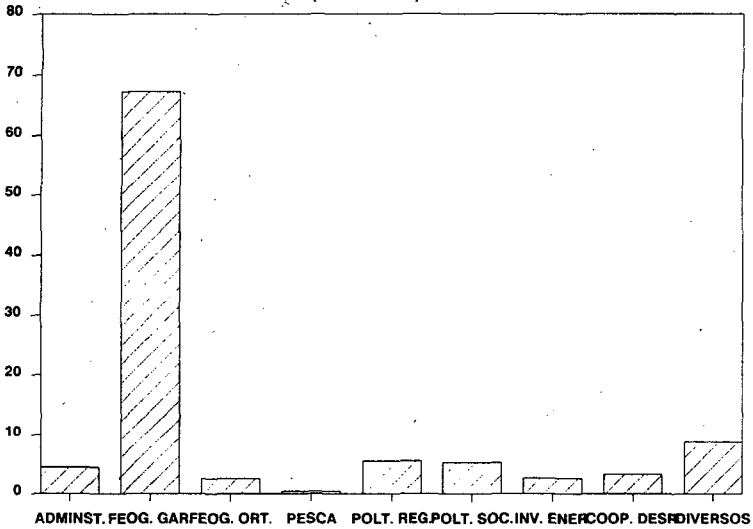
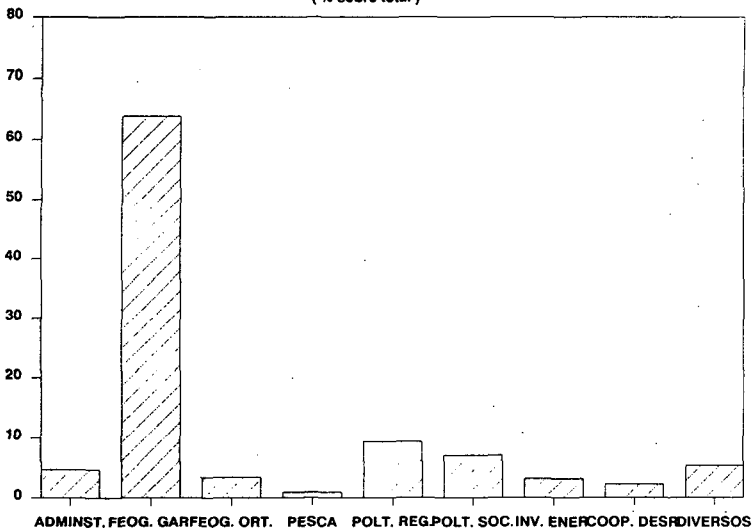


GRÁFICO 2.4

1989

(% sobre total)



## 2.2. Estructura de gasto

La estructura económica de los gastos comunitarios presenta la peculiaridad de una fortísima especialización en transferencias, de las cuales la porción abrumadoramente mayoritaria es precisamente la correspondiente a la puesta en práctica de las medidas estabilizadoras de los mercados agrarios. El Gráfico 2.1 proporciona la estructura porcentual del total de gastos por conceptos en 1973. El grueso de los gastos reales de la Comunidad (sueldos y salarios y adquisiciones de bienes y servicios) se comprende bajo la rúbrica de administración, que en 1973 significaba el 6,0 por 100 del total, mientras que la garantía agrícola suponía nada menos que el 79,3 por 100 del gasto de la Comunidad. Los restantes gastos en los otros fondos y en las llamadas nuevas políticas (investigación y desarrollo, energía, medio ambiente y otras) poseían un alcance mucho menor, incluso la política regional —que acabaría convirtiéndose en la estrella de las nuevas políticas— suponía en sus inicios, en 1975, poco más del 1,4 por 100 del gasto comunitario.

El Cuadro 1.2 proporciona las elasticidades medias (8) de los distintos conceptos o funciones con respecto al gasto de la Comunidad a lo largo de los tres períodos 73-78, 79-84 y 85-89, así como la media de los quince años (aunque para 1988 y 1989 se trata de las previsiones efectuadas por los servicios de la Comisión).

Los resultados muestran que los gastos de administración tienden a incrementarse proporcionalmente en menor medida que los restantes y que su elasticidad tiende a disminuir, aun cuando la prevista para el período 85-89 se ha elevado hasta el 0,95. Ello se debe en gran parte a la incorporación de funcionarios españoles y portugueses, debido a la característica común a todas las organizaciones internacionales de mantener una especie de cuota proporcional de sus miembros por nacionalidades (9).

Por el contrario los gastos de garantía agrícola, a pesar de su volumen y de la dificultad de su control, muestran una elasticidad ligeramente menor que la unidad. Igualmente ocurre con los gastos

(8) Tales elasticidades han sido calculadas mediante los correspondientes ajustes mínimo-cuadráticos del coeficiente angular de una relación doblelogarítmica.

(9) B. S. FREY: *International Political Economics*, cit., págs. 143 y ss.

estructurales en la agricultura del FEOGA-Orientación, mientras que por el contrario los vinculados a la política pesquera —esencialmente estructurales— tienen una elasticidad muy elevada debido a la fase de despegue de esta política comunitaria, iniciada a finales de los años setenta. Por el contrario, los gastos de transferencias destinados a incentivar las nuevas políticas de investigación y desarrollo y energía tienen una elasticidad superior a la unidad en un 25 por 100; mientras que las vinculadas al desarrollo regional destacan por su elevada elasticidad, 1,69 de media durante el período total 73-89 y 1,70 prevista para los años recientes 85-89.

Las consecuencias, de los diversos ritmos de crecimiento proporcional de los grandes conceptos de gasto comunitario a lo largo del tiempo ha sido la mutación de su propia composición estructural. Como puede apreciarse en los gráficos 2.1 a 2.4 la participación de la garantía agrícola se ha reducido en favor de los fondos estructurales (especialmente en el campo de la política regional) y de las denominadas nuevas políticas. Esto parece indicar una tendencia de la Comunidad a cambiar la orientación de sus transferencias desde la garantía de los mercados agrícolas, hacia el fomento de las actividades con tecnología de punta y, sobre todo, la redistribución y, en la medida de lo posible, la compensación de las desigualdades de desarrollo regional dentro de la Comunidad. Una dimensión de reequilibrio de las funciones del sistema económico comunitario que, en línea con el Acta Unica y el refuerzo de la cohesión económica y social, ligada a la unificación del mercado interior, ha sido destacada y propuesta en el «Informe Padoa-Schioppa» (10). Cual pueda ser el significado de esta reorientación de las líneas de ayudas y de las transferencias comunitarias, parece que debería investigarse dentro del campo de la Hacienda multijurisdiccional.

En su abrumadora mayoría las ayudas comunitarias son transferencias específicas con porcentajes de participación, que tras la puesta en marcha de la reciente reforma de coordinación de los Fondos estructurales (Reglamento CEE, núm. 2052/88) habrán de canalizarse en lo fundamental a través de las autoridades públicas

---

(10) T. PADOA-SCHIOPPA y otros: *Eficiencia, Estabilidad y Equidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

de los Estados Miembros designadas por el Gobierno central, en un marco de «cooperación» y negociación de los programas seleccionados y las proporciones de las ayudas. Lo que supondrá una reducción sensible de las denominadas «acciones directas» de la Comunidad.

Esta tendencia parece encajar con las deducciones de BRETÓN y SCOTT (11) de que las políticas redistributivas tienden a desplazarse hacia los niveles superiores de las instancias y jurisdicciones de acción pública y que, con una presencia importante de funcionarios de ambos niveles, tienden a fomentarse aquellas atribuciones y competencias que impliquen un mayor nivel cooperación y contactos (posiblemente también coste) entre ambos niveles verticales de la Hacienda Multijurisdiccional, en perjuicio de aquellos otros tipos de competencias basadas en la separación de funciones.

En cuanto a las pretensiones asignativas de las transferencias comunitarias, y en particular a la eficacia de su condicionalidad para orientar la actuación de las administraciones nacionales, es difícil pronunciarse a priori, tanto por los cambios de los planteamientos teóricos en materia de subvenciones interjurisdiccionales (12), como por la multiplicidad de factores específicos que confluyen en el campo comunitario, mientras no se realicen investigaciones de carácter empírico sobre este tema será imposible hacerse una idea de cual pueda ser su alcance.

### 2.3. *Los ingresos*

En cuanto a los ingresos (13), después del régimen transitorio de aportaciones de los Estados Miembros en la primera fase de crea-

---

(11) A. BRETÓN y A. SCOTT: *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, 1978, págs. 154 y ss. y 96 y ss.

(12) Una buena exposición de los diferentes modelos, puede encontrarse, entre otros, en D. N. KING: *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, Allen & Unwin, Londres, 1984, págs. 86 y ss.

(13) Sobre los ingresos de la Comunidad y el régimen de recursos propios, entre otras obras, pueden consultarse, D. D. STRASSER: *La Hacienda de Europa*, OPOCE, Luxemburgo, 1983; H. WALLACE: *Las finanzas de las Comunidades Europeas*, Instituto Estudios Fiscales, Madrid, 1982; F. J. FONSECA MORILLO: *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.



ción de la Unión Aduanera, los tratados de Roma preveyeron que la Comunidad podría contar con recursos propios, especialmente, con los provenientes del arancel aduanero común (no trataremos de las exacciones CECA, por su escasa importancia cuantitativa, aunque ciertamente hayan sido el primer impuesto supranacional de Europa y un precedente del IVA).

A lo largo del tiempo, las distintas decisiones sobre recursos propios de la CE (aprobadas por unanimidad del Consejo y posteriormente sometidas a aprobación o ratificación con arreglo a las propias disposiciones constitucionales de los Estados Miembros), afectaron a la financiación comunitaria el producto de los aranceles, las exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa, tales recursos son los que se han agrupado en los siguientes cuadros, bajo la denominación de ingresos «tipo I». En consonancia con la implantación del IVA en los países comunitarios y con la armonización de su base, se procedió a conceder a la Comunidad en concepto de recurso propio un determinado porcentaje de la base armonizada IVA, fijado anualmente dentro del procedimiento presupuestario, pero con una limitación cuasiconstitucional del tipo máximo de este tercer recurso comunitario, pues su incremento obliga a poner en marcha un proceso de ratificación nacional, según lo dispuesto en las constituciones nacionales. Es decir, además de la consabida unanimidad del Consejo, es necesaria la ratificación de todas las instancias nacionales con atribuciones para ello, por lo general los parlamentos. Este tercer recurso, el IVA comunitario es el que se ha denotado en los cuadros y gráficos como ingreso «tipo II».

La evolución de los ingresos comunitarios se recoge en el Cuadro 2, donde puede observarse que su ritmo de crecimiento ha sido comparable, aunque ligeramente menor que el de los gastos de la Comunidad. La evolución de los dos tipos de ingresos diferenciados anteriormente, con relación a los totales se presentan en el Gráfico 3; mientras que, como puede verse en el siguiente Cuadro 3.3, la elasticidad de los ingresos totales con respecto al PIB ha sido elevada. Pero han debido realizarse sucesivas elevaciones en el tipo del IVA comunitario para conseguirlo.

Como ya adelantamos, a pesar de que los ingresos totales de la Comunidad han mostrado un crecimiento elástico, en realidad sus

dos componentes son rígidos con respecto al PIB. Con relación a los ingresos aduaneros y a las exacciones agrícolas, lo pone de manifiesto el simple gráfico de su evolución, 3.1, y como se consigna en el Cuadro 3.3, su elasticidad respecto al PIB, prevista para el período 85-89, será solamente de 0,40; aunque su media para todo el período asciende a 0,80 debido a sus incrementos en la primera fase. El tercer recurso, el IVA comunitario o ingreso II, ha tenido que proporcionar (junto con las aportaciones nacionales de los países que no lo tuvieron implantado durante los primeros años de aplicación de la decisión de recursos propios de 1970, modificada posteriormente por la de 1985) los ingresos suficientes para el equilibrio presupuestario global de la Comunidad, de ahí que haya mostrado una elasticidad PIB muy superior a la que corresponde a su propia estructura.

Efectivamente, su montante se vincula a la base armonizada del IVA que es de tipo consumo, de manera que su elasticidad no puede superar la del gasto del consumo agregado con respecto al PIB que es menor que la unidad. No obstante, a lo largo de todo el período los porcentajes aplicables sobre tal base para computar el montante de las contribuciones nacionales por este concepto se han incrementado continuamente dentro del proceso presupuestario, si bien con sujeción a los techos máximos sobre la base armonizada IVA establecidos en las decisiones de recursos propios. La primera de ellas, la histórica Decisión de 21 de abril de 1970 (D. O., núm. L 94), que introdujo el sistema de recursos propios de la Comunidad, y, en consonancia con la lógica del control financiero público, impulsó el proceso de atribución de competencias presupuestarias al Parlamento Europeo (entonces todavía denominado oficialmente como «Asamblea»), fijó el tipo máximo en el 1,0 por 100 de la referida base armonizada IVA.

Posteriormente, la siguiente Decisión de 7 de mayo de 1985 (D. O., núm. L 128), además de poner en práctica los acuerdos de Fontainebleau con respecto al Reino Unido, elevaría el mencionado tipo máximo a aplicar sobre la base IVA uniforme al 1,4 por 100. Es por ello que los ingresos de esta naturaleza, «tipo II» en los cuadros, han mostrado un dinamismo y una elasticidad suficiente para cubrir la de los gastos comunitarios. Como puede apreciarse en el Cuadro 3.3 su elasticidad fue del 1,90 para el período en su

CUADRO 2

*(Millones de ECUS)*

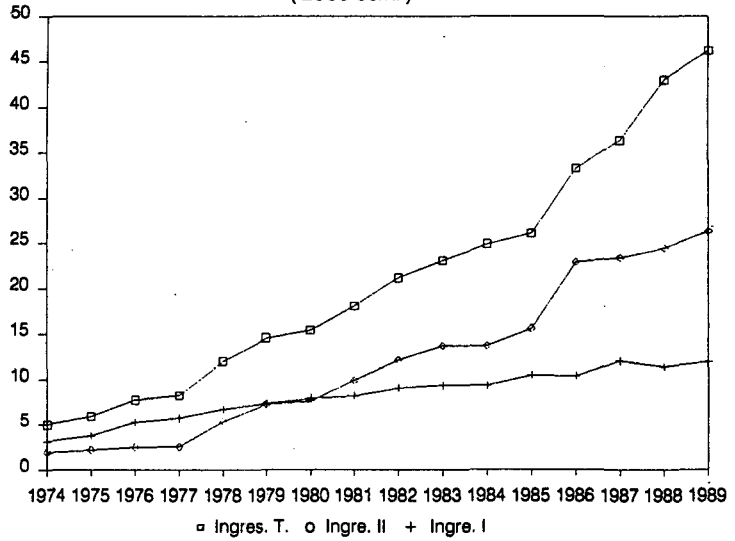
	<i>Ingresos T. (Corr.)</i>	<i>Ingresos T. (Const.)</i>	<i>Crc. N. %<sup>1</sup></i>	<i>Crc. R. %<sup>2</sup></i>	<i>Ingr./Hab. %<sup>3</sup></i>	<i>I.P.P.M. %<sup>4</sup></i>	<i>PIB Com.<sup>5</sup></i>
1974	4.971,5	12.569,4			19,31	1,27	0,50
1975	5.893,1	12.956,0	18,54	3,08	22,83	1,31	0,53
1976	7.710,3	15.340,4					
		30,84	18,40	29,84	1,49	0,61	
1977	8.200,2	14.858,8	6,35	-3,14	31,69	1,35	0,56
1978	12.003,9	20.084,9					
		46,39	35,17	46,33	1,76	0,74	
1979	14.602,7	22.353,8	21,65	11,30	56,21	1,89	0,80
1980	15.903,4	21.951,5	8,91	-1,80	61,03	1,79	0,78
1981	18.449,1	23.321,5	16,01	6,24	68,10	1,82	0,81
1982	21.427,4	24.849,4	16,14	6,55	78,95	1,88	0,86
1983	24.765,4	26.991,9	15,58	8,62	90,88	2,00	0,93
1984	26.052,4	27.120,5	5,20	0,48	95,50	1,95	0,91
1985	28.085,1	28.085,1	7,80	3,56	102,80	1,97	0,91
1986	33.667,2	32.435,0	19,88	15,49	104,30		0,96
1987	35.783,3	33.339,3	6,29	2,79	110,85		0,95
1988	43.009,1	38.643,7	29,19	15,91	133,24		1,07
1989	46.199,1	39.814,4	7,42	3,03	143,12		1,07

<sup>1</sup> Crecimiento nominal.<sup>2</sup> Crecimiento real.<sup>3</sup> Ingresos por habitante (ECUS).<sup>4</sup> % Ingresos Públicos Países miembros.<sup>5</sup> % sobre el PIB Comunitario.

### GRÁFICOS 3

#### GRÁFICO 3.1

#### INGRESOS (ECUS Corr.)



#### GRÁFICO 3.2

#### 1974 (Composic. Ingresos)

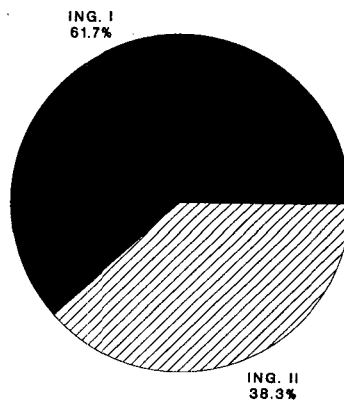


GRÁFICO 3.2

**1986**  
(Composic. Ingresos)

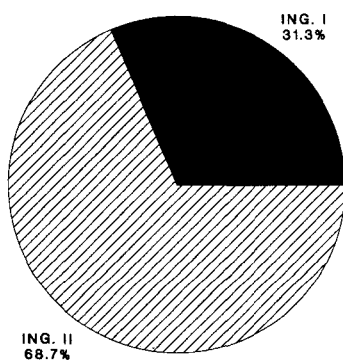
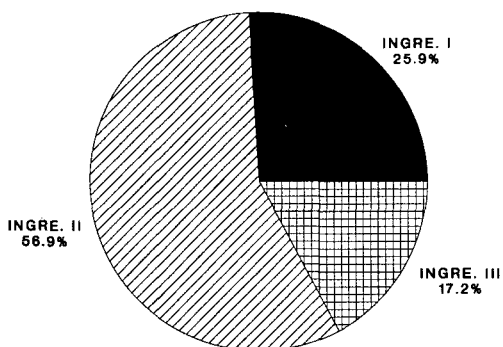


GRÁFICO 3.3

**COMPOSICION INGRESOS**  
**1989**



CUADRO 3.1

INDICE DE CONCENTRACION

	<i>PIB</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>	<i>FEOGA O.</i>	<i>Fondo S.</i>	<i>Fondo R.</i>
1976 .....	0,14	0,10	0,07	0,03	0,07	0,34
1977 .....	0,13	0,08	0,06	0,08	0,22	0,33
1978 .....	0,14	0,13	0,10	0,20	0,05	0,19
1979 .....	0,12	0,16	0,10	0,13	0,21	0,22
1980 .....	0,14	0,16	0,07	0,84	0,23	0,47
1981 .....	0,13	0,13	0,05	0,08	0,27	0,63
1982 .....	0,14	0,14	0,19	0,16	0,38	0,57
1983 .....	0,13	0,13	0,36	0,13	0,40	0,53
1984 .....	0,13	0,13	0,07	0,22	0,44	0,55
1985 .....	0,12	0,15	0,09	0,32	0,36	0,55
1986 .....	0,28	0,12	0,18	0,12	0,17	0,47

CUADRO 3.2

INDICE DE REGRESIVIDAD

	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>	<i>FEOGA O.</i>	<i>Fondo S.</i>	<i>Fondo R.</i>
1976 .....	-0,33	-0,54	-0,82	-0,48	1,35
1977 .....	-0,37	-0,58	-0,40	0,67	1,49
1978 .....	-0,04	-0,25	0,44	-0,62	0,41
1979 .....	0,30	-0,15	0,10	0,72	0,84
1980 .....	0,13	-0,49	-0,70	0,65	2,34
1981 .....	0,02	-0,61	-0,39	1,08	3,84
1982 .....	-0,01	0,42	0,15	1,81	3,22
1983 .....	-0,01	1,78	-0,04	2,07	3,08
1984 .....	0,03	-0,43	0,69	2,41	3,29
1985 .....	0,23	-0,25	1,73	2,00	3,66
1986 .....	-0,37	-0,58	-0,40	0,67	1,49

CUADRO 3.3

ELASTICIDADES INGRESOS

	<i>74-78</i>	<i>79-84</i>	<i>85-89</i>	<i>T. 74-89</i>
Gastos/Ingresos .....	1,05	1,06	0,98	1,02
Ingresos/PIB .....	1,65	1,36	1,52	1,50
Ingresos I./PIB .....	1,60	0,60	0,40	0,80
Ingresos I./PIB .....	1,70	1,60	1,50	1,90

conjunto, pero cuando se consideran los distintos tramos del mismo puede apreciarse que ha ido decreciendo hasta situarse en el 1,50 previsto para 1985-89. Como es natural la dinámica respectiva de ambos tipos de ingresos ha mudado la estructura de financiación de la Comunidad en el sentido ilustrado claramente por los diagramas de sectores de los gráficos 3.2 a 3.4.

#### 2.4. *Un esbozo de incidencia*

Por último, una aproximación a la distribución personal de los ingresos y gastos comunitarios se ha intentado mediante el recurso, un tanto burdo, aunque relativamente significativo en sus grandes líneas, de utilizar la comparación de los coeficientes de concentración del producto por persona y de los ingresos y gastos comunitarios, partiendo de los datos agregados por países. Otra nueva simplificación bastante tosca, que limita el valor de los resultados, pero aún así pueden proporcionar una idea aproximada de la estructura de los ingresos y gastos comunitarios con respecto a los PIB *per capita* de los Estados Miembros.

Volviendo de nuevo al Cuadro 3, la tabla superior proporciona los respectivos índices de concentración del PIB comunitario, los ingresos y gastos totales de la Comunidad y los principales Fondos estructurales, el FEOGA-Orientación, el Fondo Social, FS, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, y la tabla situada inmediatamente debajo de ésta muestra la evolución de los grados de regresividad efectiva de tales conceptos. El grado de regresividad efectiva se mide con arreglo a un índice invariante con respecto al montante total del ingreso o del gasto, construido como el cociente entre los índices de concentración de las variables referidas y el PIB comunitario menos uno. De manera que tomará valores negativos cuando se incida regresivamente sobre la distribución de la renta, alcanzará el valor cero para una actuación neutral y, por último, proporcionará valores positivos cuando se produzca una acción progresiva sobre la distribución del ingreso.

Los resultados de tales valores para los años comprendidos entre 1976 y 1986, consignados en la referida tabla del Cuadro 3, muestran una tendencia relativamente proporcional entre los ingresos, aun

cuando debe considerarse que la incidencia de los impuestos de aduanas y de las exacciones agrícolas reguladoras debe ser bastante regresiva, al igual que debiera serlo la del IVA, pero la inestabilidad propia de los índices de Gini que hemos utilizado para medir la concentración, agravada por el empleo de agregados nacionales de tamaños muy diversos proporciona tales resultados. Además debe tenerse en cuenta que se trata de ingresos provenientes de los Estados Miembros hacia una organización supranacional.

Por el lado de los gastos ocurre de forma diversa, los gastos totales tienden a ser claramente regresivos, al igual que en muchas ocasiones el FEOGA-O y sorprendentemente en los años iniciales del período también el FS, aunque posteriormente se corrige tal tendencia. Resulta así y con toda claridad que el instrumento más claramente progresivo de los Fondos estructurales comunitarios es precisamente el FEDER, entre cuyas funciones el apoyo a las regiones con atraso estructural es prioritaria.

### 3. DEL CAOS FINANCIERO AL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

Hemos comentado anteriormente la importante necesidad de financiación mostrada por la Comunidad en 1986, pues bien, tal déficit y la tendencia que marcaba resultaban especialmente preocupantes en un momento crítico en el que la puesta en marcha de las reformas constitucionales introducidas por el Acta Unica Europea, exigía un considerable esfuerzo en el incremento de las transferencias de solidaridad vinculadas a la cohesión económica y social, es decir, un incremento sustancial de las dotaciones de los Fondos estructurales, así como de otras políticas no agrícolas.

La amenaza que la tendencia deficitaria de la Comunidad entre 1982 y 1986 suponía de cara al aumento de gastos exigidos por la puesta en práctica del Acta Unica, puede apreciarse con claridad en el gráfico 4, donde se representa la necesidad de financiación del presupuesto comunitario, y aunque la tendencia resulta algo exagerada por estar representado sobre valores corrientes, en su conjunto la situación financiera de la CE era ciertamente grave. La tabla superior del siguiente Cuadro 4.1 muestra la situación presupuestaria de la Comunidad expresada en porcentaje de la base IVA

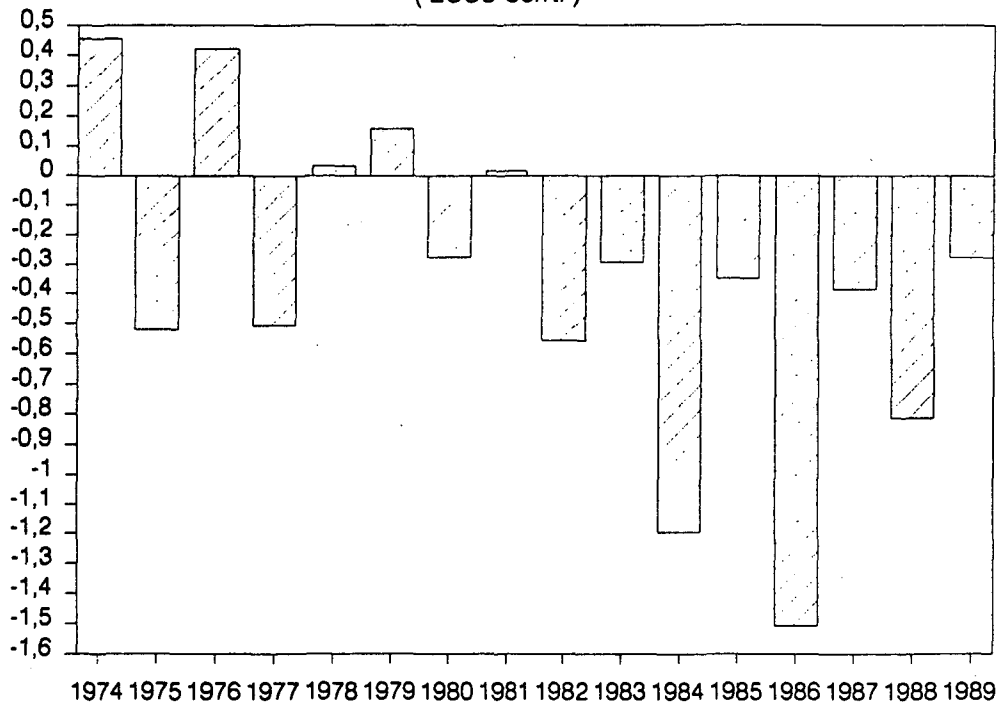


uniforme empleada para girar el tercer recurso comunitario (en los cuadros se ha denominado tipo II), cuyo límite con arreglo a lo dispuesto por la ya citada Decisión de recursos propios de 1985 se había fijado en 1,40 por 100 de dicha base, con posibilidad de ampliarse hasta el 1,60 por 100 a partir del 1 de enero de 1988.

Naturalmente, la Comunidad contaba también con los ingresos de tipo I, provenientes de los otros dos recursos: los aranceles aduaneros y las exacciones agrícolas reguladoras, cuyas estrechas posibilidades recaudatorias vimos en el apartado anterior. Como se muestra en la referida tabla 4.1, el presupuesto efectivo de la Comunidad más los gastos no presupuestarios (el déficit, la falta de depreciación de las existencias agrícolas —productos de intervención considerablemente deteriorados por el tiempo y comprados a precios muy superiores a los de su posible salida— y la denominada un tanto eufemísticamente «carga del pasado» —la acumulación de créditos de pago por el vencimiento de los plazos de los créditos de compromiso formalizados en años anteriores—) arrojaban proporciones muy importantes: desde un montante del 1,22 por 100 en 1983 hasta el 1,65 por 100 de la base uniforme IVA ya en 1987, cuando sólo a finales de dicho año entraría en vigor la autorización prevista por la Decisión de 1985 para ampliar hasta el 1,60 por 100 el tipo máximo sobre la base IVA del tercer, y hasta entonces principal recurso comunitario. La situación se agravaba todavía más ante el nivel de endeudamiento de la Comunidad cuyo valor acumulado, como puede comprobarse en la última fila de la mencionada tabla alcanzaba el valor de 17 mil millones de ECUs sobre unos ingresos totales del orden de los 36 mil millones.

El conjunto resultaba tan preocupante, que a principios del año en su habitual alocución y presentación del programa de actuación de la Comisión, el Presidente DELORS, afirmaba que la situación financiera comprometería gravemente los objetivos implicados en la puesta en práctica del Acta Unica. Tres puntos eran imprescindibles para reorganizar las finanzas comunitarias a fin de afrontar la nueva frontera: el control del gasto agrícola a través de la reforma de sus reglamentos básicos, la reforma del sistema de recursos propios de la Comunidad y la consecución de un mayor grado de disciplina financiera en la orientación y desarrollo del presupuesto.

### INGRESOS - GASTOS (ECUS Corr. )



J. A. FAIÑA MEDIN/M. A. VAZQUEZ TAIN  
GRÁFICO 4

CUADRO 4.1

APROBACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO  
(Créditos de compromiso; media 1983-1985=índice 100)

	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>
I. Porcentaje del IVA del presupuesto efectivo .....	1,00	1,14	1,23	1,40	1,39
II. Gastos no presupuestarios:					
— déficit actual <sup>1</sup> .....			0,10	0,23	
— no depreciados de las existencias agrícolas .....	0,13	0,08	0,08	0,10	0,33
— Carga del pasado .....	0,09	0,06	0,09		
III. Porcentaje máximo del IVA .....	1,22	1,28	1,40	1,60	1,65
IV. Deudas acumuladas en miles de millones de ECU .....	3,00	6,00	8,60	12,20	17,00

<sup>1</sup> Incluidos los créditos de compromiso subsistentes del ejercicio anterior y teniendo en cuenta las transferencias.

CUADRO 4.2

PRESUPUESTO EFECTIVO Y PRESUPUESTO REAL EXPRESADO EN PORCENTAJE DEL IVA NECESARIO PARA LA FINANCIACION

	<i>Presup. inicial</i>	<i>Presup. suplement.</i>	<i>Presup. definit.</i>	<i>Ejerc. corrít.</i>	<i>Ejecución Ejerc. sigüient.</i>	<i>Anulaciones</i>
FEOGA-Garantía ..	100,0	7,2	107,7	107,3		0,4
Políticas estructurales .....	100,0	6,3	124,8	112,5	10,9	1,4
Otros gastos .....	100,0	5,6	100,0	98,9	9,0	2,1
TOTAL .....	100,0	6,7	111,5	106,8	3,8	0,9

<sup>1</sup> Déficit del FEOGA-Garantía e insuficiencia de los recursos propios tradicionales para 1986 y 1987.

FUENTE: Comisión CE, COM(87) 101, final.

El primero de tales puntos resultaba especialmente conflictivo por afectar al importante grupo de interés de la agricultura continental europea, cosa que no hacía gracia a los Gobiernos de tales países, aun cuando era un punto de especial interés para el Gobierno británico. El segundo no lo era menos, pues el difícil compromiso alcanzado en Fontainebleau sobre la cuestión de la aportación británica, lo hacía especialmente delicado. Por último, la disciplina presupuestaria de la Comunidad había caído a niveles bastante bajos debido a la renuncia del Consejo de Ministros a tomar medidas más severas en materia agrícola, lo que hacía que este tipo de gastos de naturaleza obligatoria hubieran de realizarse con cargo a presupuestos suplementarios. Como puede apreciarse en el Cuadro 4.2, los presupuestos suplementarios en los gastos de la garantía agrícola supusieron por término medio un 7,3 por 100 de los presupuestados para el ejercicio corriente durante el período 83-87.

A su vez, en el campo de los gastos no obligatorios, correspondientes a las políticas estructurales, la presión del Parlamento por incrementar sus dotaciones, la mayor parte de las veces ridículamente pequeñas, y la práctica de la disociación entre créditos de pago (los que han de realizarse en el ejercicio) y de compromiso (los contraídos en el ejercicio, pero que habrán de desarrollarse sobre una base temporal en ejercicios posteriores), unida al vicio de aplicar solamente la disciplina presupuestaria a los créditos de pago, cuando en gran parte son simple resultado de compromisos anteriores que alcanzan su fecha de devengo (la carga del pasado), condujo a un descontrol y una infrapresupuestación todavía más alarmante que en el caso de la garantía agrícola. De nuevo, como puede apreciarse en el mencionado Cuadro 4.2, la infrapresupuestación inicial alcanzaba niveles del 24,8 por 100, de los cuales descontado el 1,4 por 100 de anulaciones, se posponía para su ejecución en el siguiente ejercicio el 10,9 por 100.

Después de largos debates y alguna cumbre fallida, finalmente, en Bruselas, los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce llegaron a un acuerdo que desbloquearía la situación. De una parte se acordaría el control del gasto agrícola, aunque sobre una base inicial mayor que la propuesta originalmente en el «Plan Delors», de otra parte, se aprobaría la introducción de un cuarto recurso comunitario, instrumentado como una aportación de los Estados Miembros en

clave de PNB nacional y, por último, se acordaría una importante ampliación de las dotaciones de los Fondos estructurales, aun cuando su duplicación efectiva se pospondría hasta el año 1993. Todo ello unido a una mayor disciplina presupuestaria y a un techo de crecimiento de los recursos comunitarios en porcentaje del PNB.

Sobre la base de este acuerdo se aprobó el nuevo modelo de recursos propios de la Comunidad, Decisión de 24 de junio de 1988 (D. O., núm. L 185), cuyas modificaciones más importantes, además de cifrar los recursos de la Comunidad en un tope máximo del 1,2 por 100 del PNB a precios de mercado del conjunto comunitario para 1992 (de un 1,3 por 100 en créditos de compromiso), eran las de limitar la contribución derivada de la aplicación del tipo uniforme sobre la base armonizada IVA hasta un techo o máximo equivalente al 55 por 100 del PNB del Estado Miembro, y la introducción de un cuarto recurso adicional cuyo volumen se cifra en un tipo uniforme sobre el PNB conjunto comunitario, que se determina en el marco del procedimiento presupuestario, de forma que se cubra el exceso de gastos previstos sobre el techo del 1,4 por 100 de la base armonizada IVA, empleándose también para financiar la compensación británica, de manera que el Reino Unido no deba contribuir a la financiación de su propia compensación, junto con otras prolijas normas de cálculo para prestar una especial atención a la posición alemana de fuerte contribuyente neto.

Los gráficos 3.2 a 3.4 proporcionan una idea clara del cambio en la estructura de financiera de los recursos propios de la Comunidad, donde el cuarto recurso (designado como ingreso III en el gráfico 3.4), se estima que representará el 17,2 por 100 del total de ingresos de la Comunidad en 1989, reduciéndose el peso de la financiación regresiva del IVA, que por la mayor tasa de formación bruta de capital en los países más desarrollados arrojaba una carga excesiva sobre los menos prósperos, en especial sobre el Reino Unido, cuya posición resulta agravada por el desajuste estructural que la escasa importancia de sus sectores agrícolas y sus importaciones extracomunitarias suponen para el equilibrio de los gastos e ingresos de la Comunidad en Gran Bretaña.

En el mismo año, el 29 de junio de 1988, se firmaba también el acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo

CUADRO 5  
PERSPECTIVAS FINANCIERAS  
Créditos de compromiso

	<i>Millones de ECUS. Precios de 1988</i>				
	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-Garantía .....	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Acciones estructurales .....	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Políticas de dotación plurianual (PIM, Investig.) <sup>1</sup> .....	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Otras políticas .....	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
Parte: GNO .....	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970
5. Reembolsos y Administración .....	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
Parte: Reducción de existencias .....	1.240	1.400	1.400	1.400	
6. Reserva monetaria <sup>2</sup> .....	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTAL .....	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800
Parte <sup>3</sup> : Gastos obligatorios .....	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400
Gastos no obligatorios .....	11.605	14.278	16.090	16.970	19.400
Créditos de pago necesarios .....	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100
Parte <sup>3</sup> : Gastos obligatorios .....	33.640	32.604	32.740	32.910	33.110
Gastos no obligatorios .....	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990
Créditos de pago en % del PNB .....	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Margen para imprevistos .....	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Recursos propios neces. % del PNB .....	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

<sup>1</sup> En el capítulo «F» de las previsiones presupuestarias del Consejo de Europa figura la cifra de 2.400 millones de ECU (precios de 1988) para las políticas de dotación plurianual en el horizonte de 1992. Se trata de las políticas de investigación y desarrollo y los Programas Integrados Mediterráneos. Solamente aquellos gastos para los que existe una base jurídica pueden ser financiados con dicha línea presupuestaria. El actual Programa-marco proporciona, en lo que se refiere a gastos de investigación, una base jurídica por un montante de 862 millones de ECU (en precios corrientes) en 1992.

El Reglamento relativo a los Programas Integrados Mediterráneos proporciona una base jurídica por un montante aproximado de 300 millones de ECU en 1992 (precios corrientes).

Las dos ramas de la autoridad presupuestaria se comprometen a respetar al principio según el cual todo crédito suplementario dentro de este límite, para 1990, 1991 y 1992, exigirá una revisión del actual Programa-marco o, antes del final de 1991, una decisión sobre un nuevo Programa-marco, a propuesta de la Comisión, de conformidad con las disposiciones legislativas del artículo 130.Q del Acta Unica Europea.

<sup>2</sup> Definido a precios corrientes.

<sup>3</sup> Según la clasificación propuesta por la Comisión en el anteproyecto del presupuesto para 1989. La decisión necesaria de la autoridad presupuestaria se llevará a cabo como ajuste técnico, de acuerdo con el apartado 9 del Acuerdo.

de Ministros y la Comisión por el que se establecían formalmente las perspectivas financieras de la Comunidad durante el quinquenio 1988-1992, comprometiéndose todas las instituciones a respetar los topes de crecimiento de gasto con relación al PNB y la distribución por funciones de las transferencias comunitarias. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, donde se reproduce el marco financiero previsto para la Comunidad, se alcanza por fin un compromiso entre las instituciones, especialmente, entre el Consejo y el Parlamento Europeo, en virtud del cual se modera el ritmo de crecimiento de los gastos de garantía agrícola, reduciéndose la participación porcentual del FEOGA-G en los gastos totales de la Comunidad hasta el 56,1 por 100, en favor de las restantes políticas, especialmente los Fondos estructurales, conforme a las previsiones para 1992. Se confirma así la tendencia al desplazamiento de las áreas de intervención de las políticas comunitarias desde la garantía de mercados agrarios hacia el campo de la redistribución, especialmente regional, y los sectores de las otras políticas (investigación, medio ambiente, energía, comunicaciones, etc.).

#### 4. LOS DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS: ¿VIAJEROS SIN BILLETE EN LA CEE?

En el lenguaje comunitario se conocen con el nombre de desequilibrios presupuestarios los desniveles de los flujos financieros entre la Comunidad y los Estados Miembros. La homogeneidad relativa de las estructuras económicas de los seis miembros iniciales y la configuración de una política agraria común a la medida de los países continentales europeos, hizo que tras la primera ampliación el caso británico se convirtiera en uno de los principales problemas de la Comunidad. No entraremos aquí en sus detalles, ni en la complejidad de los mecanismos planteados para resolverlo, salvo en lo que concierne a las cuestiones fundamentales de la forma en que operan las normas constitucionales de la Comunidad y en relación con los habituales trastornos de la cooperación internacional ocasionados por la posibilidad de viaje gratuito que se ofrece a los

países con una menor demanda del bien público proporcionado por la organización internacional en cuestión (14).

No obstante, como vimos anteriormente el presupuesto comunitario se centra de forma muy escasa en lo que podríamos llamar la provisión de un bien público internacional como la integración económica, en su fase de unión aduanera en marcha hacia un verdadero mercado común, mientras que ha tomado sobre sus espaldas el peso de una política de transferencias relativamente fuerte, especialmente centrada en la estabilización de los mercados agrícolas, aunque también con una tendencia al mayor incremento relativo de las transferencias en el campo de la redistribución regional.

Con seguridad que el mayor valor producido por la Comunidad se centra justamente en las actividades que tienen un menor coste presupuestario y que son realmente muy difíciles de imputar por países. Tanto la unión aduanera, como la futura unificación del mercado interior y la institucionalización de los mecanismos cambiarios de las monedas comunitarias, como la repentina y espectacular recuperación del significado e importancia de la Comunidad como factor de equilibrio europeo ante los recientes cambios en el Este, son fuentes de gigantescos beneficios para todos, por cuanto suponen unas reglas de acción colectiva supranacional superiores en sentido de Pareto, esto es, preferibles a las viejas situaciones de rivalidad nacional en Europa y preferidas por ciudadanos y gobiernos por su capacidad para organizar un marco cooperativo más eficiente en el terreno económico y más justo, estable y pacífico en el plano político.

No obstante, los costes de administración, los estrictamente vinculados a la provisión del bien público de integración supranacional cuyos beneficios comunes son muy difíciles de imputar por países, sólo suponen una pequeña fracción del gasto comunitario. Como vimos anteriormente, el grueso de los gastos de la Comunidad se concentra en los conceptos de transferencias, cuyos volúmenes son en principio imputables a los distintos agregados nacionales que componen la Comunidad (aunque, también aquí la identificación precisa

---

(14) La referencia clásica en el asunto es la citada de OLSON y ZECKHAUSER, además una exposición breve y con referencias al campo de los problemas monetarios, puede encontrarse en B. S. FREY: *International Political Economics*, cit.



CUADRO 6.1

COEFICIENTES DE EQUILIBRIO EN LOS FLUJOS FINANCIEROS  
CON LA COMUNIDAD

	<i>Porcentaje gastos/ Porcentaje ingresos</i>										
	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>
Bélgica .....	0,91	0,92	0,96	0,99	0,75	0,70	0,66	0,64	0,70	0,87	0,88
Dinamarca ..	2,92	2,57	2,43	2,36	2,08	1,89	1,84	1,67	1,98	1,55	1,68
Alemania ...	0,60	0,68	0,86	0,68	0,67	0,57	0,52	0,63	0,59	0,59	0,62
Grecia .....						1,80	3,03	3,80	3,97	4,63	3,29
España .....											1,14
Francia .....	1,10	0,97	0,86	1,04	1,19	1,16	0,95	1,00	0,94	1,08	1,01
Irlanda .....	6,79	9,88	5,26	6,80	6,27	5,24	4,96	4,04	4,38	5,52	4,38
Italia .....	1,02	0,91	1,35	1,37	1,43	1,29	1,89	1,34	1,49	1,30	1,05
Luxemburgo.	0,91	0,93	2,16	0,89	0,78	0,35	0,23	0,14	0,23	0,18	0,11
Holanda ....	1,36	1,23	1,13	1,30	1,38	1,16	1,24	1,14	1,30	1,25	1,20
Portugal ....											1,95
R. Unido ...	0,93	0,99	0,71	0,69	0,60	0,94	0,91	0,85	0,78	0,64	0,77
TOTAL COM...	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

CUADRO 6.2

SALDO PRESUPUESTARIO CON LA COMUNIDAD EN PORCENTAJE  
DEL PIB NACIONAL

	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>
Bélgica .....	-0,19	-0,10	-0,13	-0,16	-0,32	-0,45	-0,57	-0,53	-0,41	-0,21	-0,25
Dinamarca .....	0,64	0,69	0,74	0,76	0,70	0,43	0,40	0,44	0,71	0,38	0,50
Alemania .....	-0,26	-0,16	-0,16	-0,33	-0,29	-0,42	-0,47	-0,36	-0,39	-0,40	-0,41
Grecia .....						0,42	1,53	2,47	2,34	3,02	4,70
España .....											0,04
Francia .....	-0,03	-0,04	-0,13	-0,06	0,08	0,00	-0,14	-0,04	-0,07	0,01	-0,08
Irlanda .....	2,55	4,82	3,21	4,45	4,98	3,40	3,46	3,69	4,11	5,17	6,79
Italia .....	-0,10	-0,08	0,15	0,14	0,21	0,08	0,37	0,17	0,29	0,15	-0,03
Luxemburgo ...	-0,12	0,05	0,45	-0,14	-0,15	-0,56	-0,68	-1,01	-0,93	-0,90	-1,16
Holanda .....	0,13	0,12	0,02	0,18	0,32	0,00	0,06	0,08	0,27	0,21	0,21
Portugal .....											0,76
R. Unido .....	-0,13	-0,04	-0,33	-0,32	-0,35	-0,16	-0,23	-0,20	-0,25	-0,33	-0,26

de la verdadera distribución de costes y beneficios, más allá del simple criterio de la residencia de las unidades receptoras del impacto inicial resulta un problema de consideración).

Los cuadros 6.1 y 6.2 proporcionan una medida de la importancia relativa de los saldos del flujo de transferencias entre la Comunidad y los Estados Miembros, el primero proporciona lo que podríamos denominar coeficiente de equilibrio de tales flujos financieros, obtenido a través del cociente entre la respectivas participaciones porcentuales de los Estados en el total de ingresos y en total de gastos divisibles de la Comunidad, un valor igual a la unidad indica una situación de proporcionalidad, mientras que valores superiores (inferiores) significan una ventaja (desventaja) relativa a las proporciones medias en la financiación de las actividades comunitarias. El segundo de los referidos cuadros ofrece una medida de la importancia relativa del saldo de transferencias entre el Estado Miembro y la Comunidad en términos del PIB del propio Estado, cosa que, como es natural, posee un valor nulo cuando un país no contribuye (en términos netos) a la Comunidad y negativo o positivo, en caso contrario, según que sea contribuyente neto (situación que debería ser normal, pues si no la Comunidad no podría financiarse) o receptor neto de fondos de la misma.

Se observa en dichos cuadros que pequeños países con niveles de desarrollo no muy elevados, como Irlanda y Grecia (Portugal es un claro candidato también) reciben aportaciones netas de la Comunidad significativamente importantes. Otros dos países de pequeña dimensión pero con niveles de desarrollo elevado que perciben aportaciones netas de importancia de la Comunidad son Dinamarca y Holanda, aun cuando su mayor volumen de riqueza hace que el peso de tales aportaciones en su PIB sea considerablemente menor que el de los anteriores. Sin embargo, frente a estos casos otros países pequeños, como Bélgica, o incluso diminutos como Luxemburgo, son contribuyentes netos, y de importancia con respecto a su dimensión, aunque también estos países son sede de las instituciones comunitarias y obtienen beneficios divisibles de tal hecho.

Los gráficos 5.1 a 5.4, que proporcionan la estructura porcentual de la financiación comunitaria por países de origen, muestran la importancia de los cuatro grandes Estados miembros que aportan el

GRÁFICOS 5

GRÁFICO 5.1  
1974  
(Participación Ing. Com.)

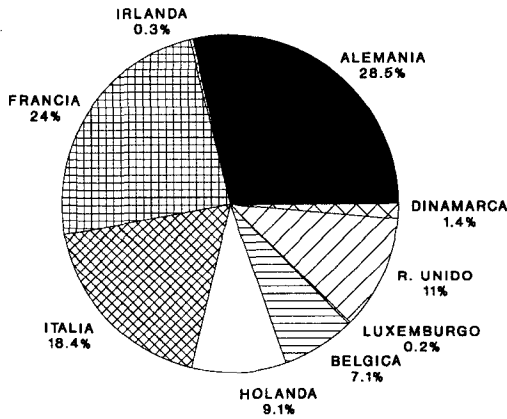


GRÁFICO 5.2  
1980  
(Participación Ing. Com.)

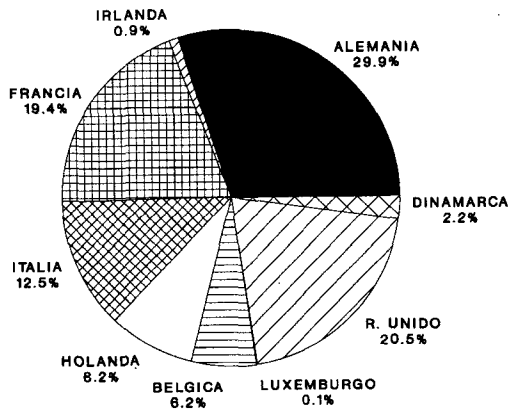


GRÁFICO 5.3  
1986  
(Participación Ing. Com.)

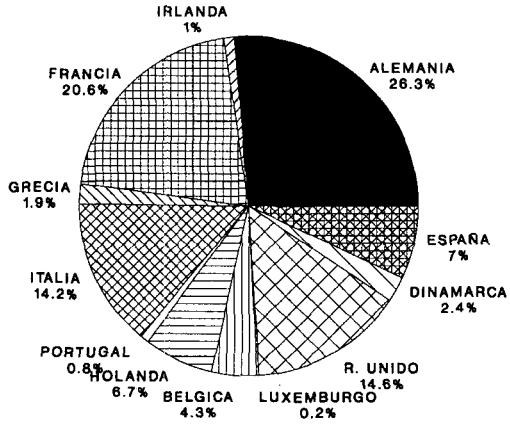
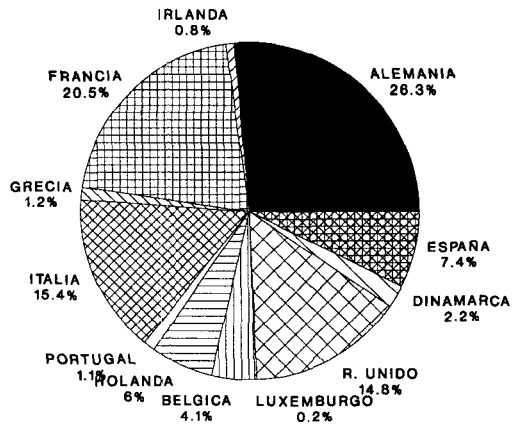


GRÁFICO 5.4

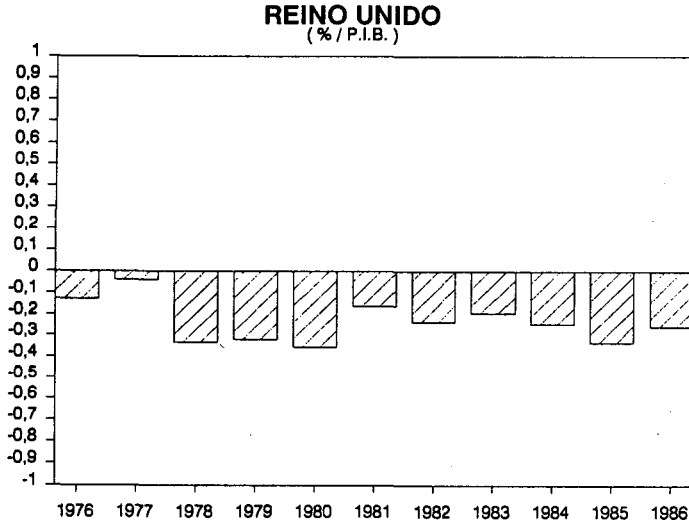
1989  
(Participación Ing. Com.)



## GRÁFICOS 6

### GRÁFICO 6.1

SALDO PRESUPUESTARIO CON LA COMUNIDAD EN PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL



### GRÁFICO 6.2

SALDO PRESUPUESTARIO CON LA COMUNIDAD EN PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL

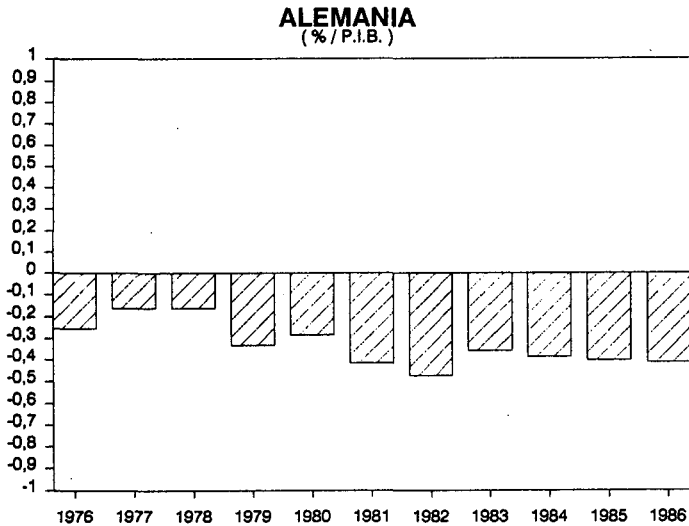


GRÁFICO 6.3

SALDO PRESUPUESTARIO CON LA COMUNIDAD EN PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL

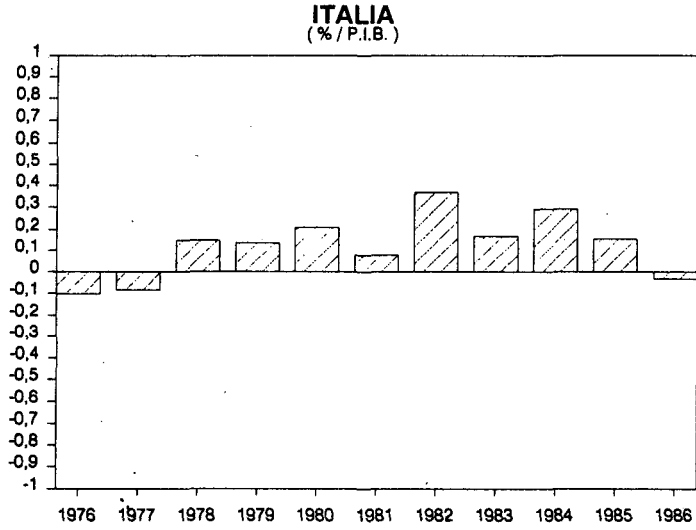
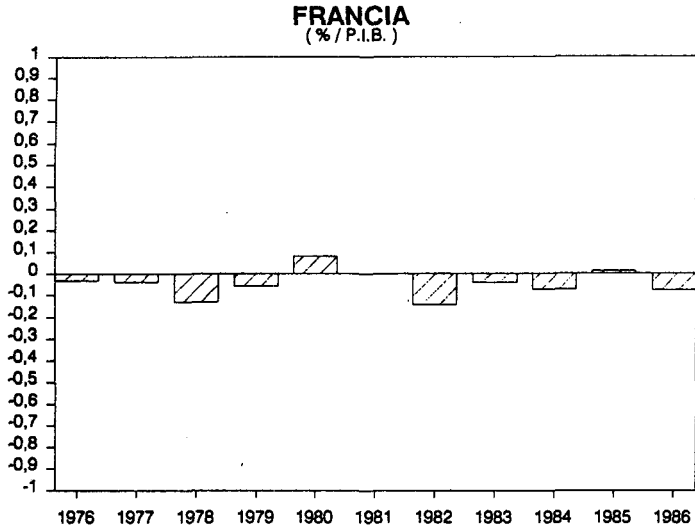


GRÁFICO 6.4

SALDO PRESUPUESTARIO CON LA COMUNIDAD EN PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL



grueso de los fondos comunitarios. Aunque esto es en gran parte natural por un simple efecto de tamaño relativo, la situación de los mismos en la doble vertiente de gastos e ingresos de la actividad comunitaria es muy diferente. Sus respectivos saldos presupuestarios con la Comunidad en términos del PIB se presentan en los siguientes gráficos 6.1 a 6.4.

Como se observa en los mismos, Francia, con ligeras oscilaciones, se mantiene generalmente en una posición de pequeño contribuyente neto, Italia describe un arco por el cual ha pasado de contribuyente neto de cierta importancia a comienzos del período, a receptor neto significativo a mediados del mismo, para retornar a una ligera posición contribuyente en 1986.

Por el contrario, los otros dos grandes Alemania y el Reino Unido muestran una tendencia sistemática a ser contribuyentes netos de importancia. El primero se mantiene en un equilibrio un 40 por 100 inferior a la media comunitaria, aun cuando en los últimos años su aportación neta se ha estabilizado en proporción a su PIB. Puesto que nos encontramos ante uno de los socios fundadores de la Comunidad, no es previsible que tal resultado provenga de los desajustes iniciales del pacto constitucional, pudiendo interpretarse posiblemente como una posición adquirida en razón a su mayor potencialidad económica y a su mayor interés en la promoción de los intercambios europeos. En realidad, debe notarse que la redistribución y solidaridad vinculada a la «cohesión económica y social» ha adquirido carta de naturaleza en el pacto constitucional comunitario, en especial, a partir de la última gran reforma de su derecho originario en el Acta Unica Europea.

De manera diferente, la situación del Reino Unido es de claro signo contrario. No sólo es un país de mucho menor dinamismo económico, sino que con una agricultura de reducida importancia relativa y con fuertes vínculos comerciales con áreas extracomunitarias, hubo de entrar en la Comunidad tras unas duras negociaciones en las que ya se preveían los desajustes financieros que podrían resultar una vez finalizados los períodos transitorios de adhesión. Ciertamente, parece como si en este extremo las negociaciones del bloque comunitario a seis se hubieran llevado hasta un punto de casi total apropiación del excedente económico generado por el intercambio implícito en la adhesión. De hecho, a

parte de sus connotaciones estratégicas, la amenaza del referéndum británico y la posible salida o renegociación de los términos del acuerdo de adhesión jugaron un papel importante en los intentos de solución del déficit presupuestario del Reino Unido con la Comunidad. Pese a todo, las diferencias estructurales son de tal magnitud que el desequilibrio británico una vez reducido notablemente en 1981, tiende a rebrotar nuevamente a partir de tal fecha.

La Comunidad en su mayoría adoptó una postura dura con los intereses británicos y se negó a alterar la lógica de los recursos propios y del conjunto estructural comunitario. La polémica sobre el «justo retorno» que inundó las publicaciones sobre temas europeos (15) se aclara notablemente con el esquema teórico de la Economía Constitucional. Las «reglas generales» de financiación de la Comunidad tienen un carácter «constitucional» y por ello han de ser obligatorias frente a intereses concretos y específicos de un momento dado (en la fase postconstitucional), pero también su justificación como tales reglas constitucionales resulta de su capacidad para generar a lo largo del tiempo una secuencia de resultados justa y eficiente, sin sesgos sistemáticos en contra de ninguna de las partes. Precisamente, la aceptación por consenso de la obligatoriedad general de las normas constitucionales (aunque en determinados momentos y situaciones concretas produzcan resultados contrarios a intereses específicos a corto plazo) es la prueba de su justicia y de su eficiencia. Tal cosa no ocurre con las normas que articulan la estructura financiera de la Comunidad, puesto que, demasiado vinculadas a contenidos materiales concretos, generan una tendencia sistemática en contra del Reino Unido. De ahí que, en términos de justicia y de eficiencia, sea posible y muy conveniente la reforma de las normas financieras básicas de la Comunidad. Todavía falta por realizarse un esfuerzo de imaginación para el diseño de un conjunto de normas generales de financiación que merezca la legítima obligatoriedad que nace de un auténtico «acuerdo constitucional».

Debido precisamente a la carencia de un acuerdo constitucional de esta naturaleza, el asunto británico enturbió el delicado proceso de toma de decisiones de la Comunidad, hasta que finalmente en

---

(15) Uno de los ejemplos más claros se encuentra en la *Revue du Marché Commun*, donde la presencia de tal tipo de ensayos fue notable.



los acuerdos de Fontainebleau se introdujeron medidas de compensación «ad hoc» en una parcela del sistema de recursos propios: en las aportaciones IVA, pues en los aranceles y en los mecanismos de protección agrícola la negativa fue siempre rotunda. Tal compensación se ha conservado en la reciente decisión de recursos propios de julio de 1988, manteniéndose también la posición de excluir parcialmente a Alemania de la contribución a su coste.

Todo este tipo de actuaciones «ad hoc» sobre problemas e intereses concretos, aun cuando el gran objetivo del mercado interior y las promesas de ganancias que ofrece actúen como amortiguador, no se traducen más que en una maraña de compromisos que trata de hacer finos encajes con los intereses ligados a posiciones y problemas particulares. Tal camino no es bueno, ni conveniente, pues se aleja de la negociación constructiva sobre las metareglas básicas que deberían presidir la resolución de estos asuntos desde una perspectiva constitucional.

Dos consecuencias merecen resaltarse aquí, la primera es que unas metareglas constitucionales sistemáticamente discutidas no son óptimas y sólo pueden aguantarse con dosis apreciables de imposición, como ello no es posible en el mecanismo decisorio de la Comunidad, su propia constitución fiscal ha dejado de merecer tal nombre y las negociaciones sobre intereses en el plano postconstitucional pueden haber abierto una puerta importante para la obtención de viajes gratuitos —y diversas ventajas particulares— por parte de algunos de sus miembros, en especial de los menos interesados y de menor dimensión, cosa que desde luego no resulta desvirtuada por la evidencia, sino que la situación de los equilibrios presupuestarios de la Comunidad con sus miembros, aun siendo una información fragmentaria y escasa, parece indicar lo contrario.

El segundo punto que merece destacarse es la inestabilidad y la falta de aptitud y vocación constitucional de las diversas medidas adoptadas hasta ahora en estas cuestiones trascendentales para la estabilidad y el progreso de la Comunidad. Esencialmente, la compensación británica y la reducción de la participación alemana en la misma, en la línea de los acuerdos de Fontainebleau, no son más que parches complejos, farragosos y a larga inviables por su carácter esencialmente contingente y sus vínculos con posiciones de interés concreto. Basta leer la última decisión sobre recursos propios

de julio de 1988 para comprender que, de nuevo, se trata no sólo de un equilibrio precario, sino de un conjunto de malabarismos sobre situaciones particulares, que resulta incluso lógicamente repugnante por su falta de simplicidad y generalidad, con continuas alusiones a coeficientes multiplicadores, proporciones reductoras, importes de base y ajustes correctores de la corrección de base al nivel de una compensación de referencia, etc.

Por contraste con los «logros» de burócratas y gobernantes, destaca la transparencia, la justicia y la generalidad de la propuesta del mecanismo de salvaguardia del «Informe Padoa-Schioppa». Con esta propuesta, más orientada hacia una dimensión constitucional, se trata de pactar una «curva general de referencia» que establezca las desviaciones máximas permitidas de las posiciones contributivas a la Comunidad en función de los criterios de equidad acordados sobre la base de la renta *per capita*, para a continuación permitir el libre juego de los mecanismos decisorios y las políticas comunitarias sin consideraciones distributivas sobre las aplicaciones de fondos comunitarios. De manera que, al excluir en gran parte las consideraciones estratégicas y distributivas de las negociaciones y votaciones, se conseguiría facilitar y mejorar los resultados del proceso de toma de decisiones de la Comunidad. En las propias palabras del referido informe:

«El objetivo del mecanismo de salvaguardia consiste en permitir un amplio abanico de resultados presupuestarios para cada país que sean coherentes con cierta norma de equidad fiscal progresiva. Más que definir con precisión las consecuencias presupuestarias, se ha preferido dejar la vía abierta a numerosas posibilidades. Así, se dispone de un margen de maniobra para permitir a las políticas comunitarias alcanzar objetivos específicos» (16).

---

(16) Véase, el informe T. PADOA-SCHIOPPA y otros: *Eficiencia, Estabilidad y Equidad*, cit., págs. 200 y ss.

SUPRANATIONALITÉ ET FINANCES DANS LA COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE: ENTRE LE DÉSORDRE ET LES ACCORDS A COURT  
TERME. LA CONSTITUTION FISCALE COMME SUJET NON RESOLU  
DU PROCESSUS D'INTÉGRATION

RÉSUMÉ

L'objet de cet étude est constitué par les nombreux et difficiles problèmes financiers de la Communauté Européenne. Une partie importante de son contenu est de nature descriptive. L'auteur présente les grandes lignes de la dynamique et de la distribution par chapitres des dépenses de la Communauté, l'évolution et la structure des ressources propres, les déphasages financiers globaux et les déséquilibres budgétaires entre les Etats membres. De plus, il essaie de mesurer l'incidence des recettes et des dépenses communautaires sur la distribution du revenu, sur la base du calcul de la régressivité effective sur les coefficients de concentration du revenu.

Cependant, cette contribution descriptive essaye simplement d'obtenir une perspective d'ensemble des résultats du fonctionnement des institutions communautaires, de ses grandes zones problématiques et des principaux défis du dessein constitutionnel avec la toile de fond de la nouvelle perspective interdisciplinaire de «l'Economie Politique» («Election Politique» et «Economie Constitutionnelle»). Le déficit démocratique et la tournure bureaucratique-intergouvernementale de la Communauté ont eu comme conséquence que les résultats engendrés par ces «métarègles» constitutionnelles et par le processus de réforme et par celui de sélection des mêmes soient loin d'être optimaux. Malgré la possibilité d'améliorer les «métarègles» communautaires en bénéfice de tous, le protagonisme des intérêts gouvernementaux et bureaucratiques lance des sombres préoccupantes pour l'avenir constitutionnel de la Communauté.

D'un côté, la Communauté est devenue un centre de compensation et de recherche de revenus, qui compte avec une présence active des puissants et influents groupes d'intérêts, ce qui génère une forte tension des dépenses en transfert (une portion majoritaire écrasante des déboursments communautaires). D'un autre côté, d'après la perspective de la discipline budgétaire, l'Accord Interinstitutionnel sur les

perspectives financières 1988-92 est venu à réordonner la situation pour le quinquennant. Finalement, en ce qui concerne les équilibres budgétaires entre la Communauté et les Etats membres, un sujet critique des Organisations internationales, à cause de la subcontractation et du profit (voyager sans payer le billet), la situation est lamentable. Face au mythe habituel des «ressources propres» —souvent manié comme emblème de «supranationalité»—, ce qui est certain c'est que le jeu intergouvernemental ne possède pas de règles générales qui empêchent la tendance au «marchandage». Pendant longtemps, il faudra souffrir des désajustements dans les soldes financiers entre les Etats membres et il faudra supporter les coûts élevés d'emboîter les intérêts concrets grâce à des normes contingentes surchargées d'exceptions et de positions particulières. La dernière Décision relative aux ressources propres de 1988 (quoique possédant, certainement, le mérite de lancer un pont pour affronter les déficits de l'Acte Unique Européen) n'ira pas très loin dans ce sens et son caractère de compromis des contenus matériaux à court terme contraste avec les propositions générales nettement supérieures, contenues dans le «mécanisme général de sauvegarde» du «Rapport Padoa-Schioppa».

SUPRANATIONALITY AND FINANCES IN THE EUROPEAN COMMUNITIES:  
BETWEEN DISORDER AND SHORT-TERM AGREEMENTS. THE FINANCIAL  
CONSTITUTION AS AN UNSETTLED TOPIC IN THE INTEGRATION PROCESS

ABSTRACT

The numerous and difficult financial problems of the European Communities constitute the subject matter of this paper. In fact, a great deal of its content is approached in a descriptive way. We expose the main lines of the dynamics and the distribution of the Community expenses, the evolution and the structure of its own resources, the global financial gaps and the budgetary imbalances among the Member States. Furthermore, we make an attempt to measure the incidence of Community expenses and revenues on the distribution of the income, by means of the calculus of the effective regressivity on income concentration quotients.

However, this descriptive task simply tries to achieve a global view on the effects caused by the functioning of the Community institutions, on their large problematic areas and on their main challenges related to the constitutional pattern, having as a backdrop the new interdisciplinary perspective of «Political Economy» («Public Choice» and «Constitutional Economy»). The «democratic deficit» and the bureaucratic-intergovernmental slope of the Communities make the outcomes generated by their constitutional «meta-rules» and by the process of revision and selection of these, be very far from being optimal. In spite of the possibility of improving the Community «meta-rules» for the general benefit, the leadership of governmental and bureaucratic concerns throws disturbing shadows on the constitutional future of the Community.

On the one hand, the Community has become a centre of compensation and income search, with an active presence of powerful and influential groups of interest, what generates a great strain of expense on transfers (by far, the largest amount of Community payments). On the other, from a financial point of view, the Inter-institutional Agreement on financial perspectives 1988-1992 has realigned the situation for the whole quinquennium. Finally, with regard to the budgetary balances between the Community and the Member States, the situation is regrettable, due

to the trend towards undercontribution and abuse («travelling without a ticket»). Facing the usual myth of «own resources» (frequently used as a supranationality emblem), the fact is that the intergovernmental lacks lacks some general rules to deter the tendency towards «bargaining». In some more years there will be still several gaps in the financial balances among the Member States, and they will have to bear the high costs of fitting concrete interests into hazardous regulations riddled with exceptions and particular positions. The last 1988 Decision on Community's own resources, even having the value of laying a bridge to the Single Act, will not arrive very far, and its condition as a transactional agreement on short-term provisions forms a contrast with general propositions which are clearly better, as the «general safeguarding mechanism» envisaged in the «Padoa-Schioppa Report».