

SECCIÓN ESPECIAL: LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

EL DEBATE SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UE

José Antonio Nieto Solís
Universidad Complutense de Madrid

La rigidez del presupuesto de la UE deriva del consenso político exigido para modificar el sistema de ingresos y de la férrea disciplina financiera impuesta sobre los mecanismos de gasto. El debate presupuestario se ve limitado por el problema de los saldos nacionales y por el establecimiento de acuerdos plurianuales que tienden a perpetuar las situaciones existentes, lo cual impide mejorar los obsoletos procedimientos de obtención de recursos propios y de financiación de las actividades de la Unión. El Parlamento Europeo y el Consejo discrepan sobre si conviene reformar a fondo, o simplemente adaptar, la incipiente Hacienda Pública Europea. Y el ciudadano permanece desvinculado de un mecanismo que pese a su escaso tamaño relativo resulta esencial para abordar los ambiciosos retos de la integración en Europa. La mejora cuantitativa y cualitativa del sistema de recursos propios y la reforma general de las finanzas comunitarias forman parte de la lista de asignaturas pendientes en la UE para los próximos años. La voluntad política será fundamental para superar las restricciones técnicas que pesan sobre el desarrollo del presupuesto comunitario.

1. LA REGLA DE LA UNANIMIDAD COMO OBSTÁCULO PARA LA REFORMA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto general de ingresos y gastos es la principal herramienta financiera de la Unión Europea. Todos los ingresos y gastos deben quedar incluidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario¹. Además, el presupuesto comunitario debe estar equilibrado, lo que confiere

¹ El presupuesto general contempla todos los ingresos y gastos de la UE, lo que incluye las tres Comunidades Europeas así como los instrumentos de cooperación previstos en el Tratado, con la excepción de: a) las actuaciones de carácter operativo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); b) el presupuesto de acciones del Fondo Europeo de Desarrollo (FED); y, c) las operaciones de empréstito-préstamo que realiza la UE (a través fundamentalmente del BEI). Estos presupuestos satélite no se encuentran todavía plenamente integrados al presupuesto general de la UE. Sobre el presupuesto véase: (Nieto, 2001) y la bibliografía allí citada.

una importancia especial a su mecánica de elaboración y ejecución². Los ingresos, los gastos y el procedimiento de elaboración del presupuesto son los elementos esenciales para conocer las características financieras de la Unión y sus posibilidades de reforma. No obstante, cualquier propuesta de reforma presupuestaria queda condicionada por las peculiares características de cada uno de esos tres elementos básicos del sistema de financiación común.

En primer lugar, el artículo 269 del Tratado de la Unión Europea señala que el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios, sin perjuicio del concurso de otros ingresos; pero añade que el Consejo, por unanimidad, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios, a partir de una propuesta elaborada por la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Las propuestas de la Comisión para modificar el sistema de ingresos de la UE tendrán que garantizar que la financiación de las actividades comunes queda dentro del límite de los recursos propios, además de valorar adecuadamente la exigencia de ser aprobada de forma unánime por los Estados miembros. Es más, la fiscalidad y las transferencias de recursos de un país hacia el exterior son asuntos controlados por cada gobierno, y por cada Parlamento nacional, a través de la elaboración de los propios presupuestos públicos. Por lo tanto, las propuestas de modificación del presupuesto europeo no pueden interferir en la legitimidad ni en la soberanía de los Estados miembros, sin su total consentimiento, menos aún en asuntos de tan singular importancia. Todo ello invita a actuar con gran cautela en los temas presupuestarios de la UE, ya que las decisiones relativas al sistema de ingresos remiten directamente a los Estados miembros, a la presión fiscal ejercida sobre los ciudadanos y la amplia soberanía nacional existente en materia fiscal.

En segundo lugar, las posibles reformas del presupuesto común también están sujetas a un condicionante adicional, esta vez por el lado de los gastos. El Acuerdo interinstitucional sobre el presupuesto, suscrito por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en mayo de 1999, señala que cualquier revisión de las perspectivas financieras que vaya más allá del 0,03% del PNB de la UE deberá adoptarse por decisión común del Parlamento y del Consejo, debiendo este último pronunciarse por unanimidad³. Lo cual refuerza el papel de los Ministros de Economía y Finanzas (y en último extremo de los Jefes de Estado y de Gobierno) en la imprescindible autorización para proceder a un

² El equilibrio entre ingresos y gastos es una exigencia del Tratado de la Unión (artículo 268) y es uno de los principios presupuestarios básicos de la UE. Ello limita extraordinariamente la capacidad presupuestaria de las instituciones, puesto que obliga a tener muy en cuenta la dinámica de los ingresos previstos, para ajustar los gastos, sin contemplar de ningún modo la posibilidad de recurrir al endeudamiento. Esa disciplina presupuestaria otorga credibilidad a las instituciones y evita tensiones políticas entre los Estados miembros, si bien deja poco margen para introducir reformas en el sistema de financiación de las actividades comunitarias. También son principios presupuestarios de la UE: la anualidad, la universalidad, la unidad y la especialidad, además de la utilización del euro como una unidad de cuenta establecida.

posible aumento de los gastos del presupuesto común más allá de los estrictos límites definidos en las perspectivas financieras plurianuales; actualmente dichas perspectivas han sido fijadas para el periodo 2000-2006 y figuran en el anexo del Acuerdo interinstitucional de 1999 (Agenda 2000). Otros compromisos adicionales, como la necesidad de determinar un tipo máximo de aumento anual del presupuesto (fijado a partir de las previsiones de crecimiento de las economías de los países miembros), o la obligación de respetar los límites establecidos para el incremento de los principales conceptos de gastos presupuestados, otorgan una rigidez notable a las finanzas de la UE.

Y en tercer lugar (y consecuencia de lo anterior), el procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto común queda claramente establecido en el Tratado de la Unión y en los sucesivos Acuerdos interinstitucionales que han marcado la evolución de las finanzas comunes y han dotado de una gran estabilidad el horizonte presupuestario de la UE. La Unión ha avanzado incluso en la compleja delimitación de los conceptos de gastos obligatorios y no obligatorios, aspecto éste que siempre generaba problemas procedimentales, dado que el Consejo tiene la última palabra sobre los primeros, mientras que el Parlamento se reserva la opinión final sobre los gastos no obligatorios. Las ventajas de establecer un procedimiento presupuestario cada vez más preciso y un marco presupuestario estable para varios años resultan indudables: ambas circunstancias contribuyen a reducir las disputas propias de la elaboración de los presupuestos, al tiempo que refuerzan los mecanismos de previsión, disciplina y consenso. Los inconvenientes son, asimismo, evidentes: se niega la capacidad de financiación común a cualquier elemento no contemplado en el sistema de pactos presupuestarios plurianuales, al tiempo que se consagra el status quo históricamente establecido como apoyo a la mecánica de la integración europea. Ello no quiere decir que la UE ignore los aspectos novedosos que pudieran surgir en el medio plazo, sino que éstos deben incorporarse al debate comunitario lentamente y a través de instrumentos de regulación no financieros⁴.

³ Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOCE 18-6-99, p. 4). También se señala que: "La revisión de las perspectivas financieras hasta el 0,03 % del PNB de la UE en el margen para imprevistos se adoptará por decisión común de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, que resolverán de acuerdo con las reglas de mayoría contempladas en el párrafo quinto del apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE".

⁴ La integración europea se desarrolla a través de mecanismos económicos, jurídicos, sociales, institucionales y políticos muy diversos. Algunos efectos de la integración no quedan recogidos en el presupuesto, aunque resulten de gran importancia para el desarrollo de la UE. Otros temas, como la agricultura, pueden aparecer sobrevalorados desde el punto de vista presupuestario, pese a tratarse de aspectos marginales para la economía europea. Tal vez la UE avance cada vez más claramente hacia un mecanismo de regulación sin financiación común, lo que otorga a la integración económica un papel clave y resta significación a los instrumentos financieros comunes. La simple adaptación, frente a la reforma en profundidad del presupuesto, ofrecen las alternativas extremas para valorar la voluntad integradora de la futura Unión Europea.

Mediante el estudio de las características de cada uno de los tres aspectos presupuestarios hasta ahora referidos resulta posible conocer la situación y las perspectivas de las finanzas comunitarias, lo que permite, a su vez, valorar las reformas que la UE debe emprender en temas tan variados como las relaciones financieras con los Estados miembros, la adhesión de nuevos países, las políticas y las acciones comunes, la organización y el funcionamiento de la construcción europea y de sus instituciones, y en definitiva la titubeante voluntad política de los Estados miembros de avanzar hacia una unión más estrecha entre los pueblos de Europa.

La Unión parece dispuesta a afrontar los retos de los próximos años, entre ellos la ampliación hacia el Este de Europa, sin cuestionar, por ahora, sus claves presupuestarias básicas. Pero ese planteamiento no implica ignorar los efectos globales derivados de la decisión política de mantener estable el marco financiero de la Unión. Ni tampoco supone cerrar los ojos ante las propuestas de mejora cuantitativa y cualitativa del sistema de financiación comunitario. Por intocable que éste parezca, habrá de ser adaptado o revisado en los próximos años.

2. LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO Y EL DEBATE SOBRE LOS SALDOS FINANCIEROS NACIONALES

Pese a su magnitud absoluta (96.683,4 millones de euros en 2001⁵) el presupuesto comunitario tiene un tamaño relativo ciertamente reducido: representa alrededor del 1,1% del PNB de la UE. Es más, nunca ha llegado a aproximarse al tope del 1,27% establecido en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 como referencia a alcanzar para el año 1999. La cifra contrasta con el peso de los presupuestos nacionales en relación a sus PNB respectivos, que se sitúa entre el 40% y el 60%. Y denota la reducida capacidad financiera de la Unión y la insuficiencia de su sistema de obtención de ingresos.

Los ingresos del presupuesto común se consideran recursos propios de la UE ya que, a diferencia de otras organizaciones internacionales, no surgen de contribuciones financieras de los Estados miembros (aunque sean éstos el origen de la recaudación). Son recursos asignados de forma definitiva a la Unión, sin necesidad de que las autoridades nacionales decidan sobre ellos. Este mecanismo otorgó una peculiar independencia financiera a las instituciones comunitarias a partir de 1970⁶. Pero esa independencia es sólo relativa, puesto que el mecanismo de ingresos siempre ha estado condicionado por el debate sobre el justo retorno, es decir, por el debate sobre la necesidad de esta-

⁵ UE: *Vademécum presupuestario 2000*. La cifra es la previsión para 2001 e incluye 93.940,4 millones de euros del presupuesto general. 2553 del FED y 190 de la CECA, lo que representa 255 euros por habitante.

⁶ Para una explicación clara y detallada del origen y evolución de los mecanismos financieros comunitarios véase: (Calvo, 2001).



blecer una cierta correspondencia entre las aportaciones de cada Estado miembro y lo que cada uno recibe en el reparto por países de los gastos del presupuesto.

Nunca resulta sencillo explicar a los contribuyentes los fundamentos de solidaridad, de cohesión y de estímulo al desarrollo equilibrado que subyacen en los planteamientos redistributivos de cualquier presupuesto público. Pero en la Unión Europea esa dificultad es aún mayor, toda vez que apenas existen vínculos relevantes entre los ciudadanos de cada país y los pretendidos ideales comunes que gobiernan la integración europea. El Consejo Europeo de Berlín de 1999 dejó patente (una vez más) ese divorcio entre la UE y sus ciudadanos al incluir entre sus decisiones la aprobación de un mecanismo destinado a corregir los déficits con el presupuesto europeo de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia⁷. El mecanismo establecido tomó como modelo el denominado cheque británico, o descuento aplicado al Reino Unido en sus aportaciones al presupuesto común, según lo acordado en el Acuerdo de Fontainebleau de 1984 con el fin de reducir parcialmente el saldo negativo de las relaciones financieras de ese país con la UE⁸.

El debate sobre los saldos financieros nacionales en el presupuesto común no tiene un encaje fácil en la dinámica de la integración europea. Las ventajas que los países obtienen por su pertenencia a un amplio espacio de integración superan ampliamente los déficits que puedan mantener en el reducido presupuesto de la Unión. Algunos ingresos y gastos del presupuesto no se corresponden con la diferenciación por Estados miembros. Y los saldos positivos de un país pueden dar lugar a una mayor adquisición de bienes y servicios por parte de éste en el resto de socios comunitarios. Además, las cifras de ingresos y gastos nacionales no son comparables entre sí, puesto que esconden diferencias de renta, población y territorio considerables⁹. Pero las disputas por la corrección de ciertos saldos negativos nacionales siguen presentes en la Unión Europea y han motivado algunos recientes reajustes en los mecanismos de ingresos y gastos presupuestarios acordados para los próximos años.

⁷ Alemania sólo se hacía cargo de dos tercios del pago que inicialmente le correspondía para hacer frente al descuento aplicado en la aportación del Reino Unido. El resto volvía a prorratearse entre los restantes 13 países. En 1999 se autorizó que cuatro Estados miembros se beneficiaran de una reducción del 25% de su aportación al cheque británico, pasando esa cantidad a ser financiada por los restantes diez países de la UE.

⁸ La reclamación sobre el exceso de participación del Reino Unido en el presupuesto común se remonta a su negociación para la adhesión a la CE. Los años posteriores registraron tensiones cada vez mayores, hasta que en 1984 los demás países miembros aceptaron compensar al Reino Unido por no recibir un volumen de recursos equivalente al de otros países en concepto de gasto agrícola, dado que su agricultura es de mucho menor tamaño relativo. Además, su aportación en concepto de IVA era superior a lo que le correspondería según el peso de su economía en el PNB de la Unión. Para corregir el déficit británico se acordó aplicar una deducción en su base sobre el IVA, equivalente a dos tercios de la diferencia entre su aportación por IVA y su participación en los gastos distribuidos por el presupuesto entre los Estados miembros (es decir, sin incluir los gastos exteriores). A pesar de eso, el Reino Unido mantiene déficit en sus finanzas con la Unión.

Los ingresos del presupuesto europeo proceden de la recaudación por exacciones agrícolas y derechos de aduana (recursos propios tradicionales), del IVA (desde finales de los años 70) y del cuarto recurso o recurso PNB (desde finales de los años 80)¹⁰. Los recursos propios tradicionales representan el 15,1% de los ingresos del presupuesto de la UE. Hasta 2001 los Estados miembros retenían el 10% de dichos recursos en concepto de gastos de recaudación. Sin embargo, a partir de esa fecha han comenzado a retener un 25%, debido a los mayores gastos que origina la lucha contra el fraude y la mejora de la percepción de los derechos agrícolas y aduaneros. Simultáneamente, esta medida permite que algunos Estados miembros, como Países Bajos (debido a la importancia del tráfico comercial del puerto de Rotterdam), reduzcan parcialmente su déficit con las finanzas comunitarias. La importancia recaudatoria de los recursos tradicionales es cada vez más residual.

El recurso IVA se obtiene mediante la aplicación de un tipo impositivo a una base calculada de manera uniforme en los Estados miembros. En 1984 se fijó un límite máximo del 1,4% como tipo a aplicar sobre la base del IVA y en 1994 se redujo al 1%. En 1999 se han decidido dos nuevas reducciones: al 0,75% aplicable en 2002 y al 0,5% aplicable en 2004. Por lo tanto, el IVA ha perdido importancia como fuente de ingresos del presupuesto común¹¹; actualmente sólo representa un tercio de la recaudación total, dado que los Estados miembros han aceptado corregir su efecto fiscal regresivo. El Consejo Europeo de Berlín también decidió mantener el cálculo especial del IVA para el Reino Unido e introducir un factor de corrección para los cuatro países que

⁹ El cuadro final anexo ofrece algunos cálculos sobre la aportación de cada país al presupuesto según su población y su PIB. Normalmente los mayores contribuyentes o receptores de recursos en términos absolutos no son los mayores contribuyentes o receptores de fondos en términos relativos. Algunos países miembros han defendido utilizar la prosperidad relativa como un factor de progresividad por el lado de los ingresos, pero la Comisión entiende que la progresividad del presupuesto europeo no se ejerce por el lado de los ingresos. Existen elementos difíciles de valorar, como las ventajas que ofrece tener sedes comunitarias. A título ilustrativo puede suponerse, como ejemplo, que, por término medio, la contribución de un ciudadano español al presupuesto comunitario se sitúa en 144 ecus al año, de los cuales 65 se destinarían a apoyar a los agricultores europeos, 50 a fondos estructurales y los restantes 29 a otras políticas internas y externas, así como a gastos de administración y varios. Puesto que Francia es el país que más dinero recibe por agricultura y España es el que más se beneficia de los fondos estructurales, cada ciudadano español destinaría, según ese ejemplo y por término medio, 24 de sus 144 euros a la agricultura francesa, 17 a resolver los problemas estructurales de su propio país a través de las políticas de la UE, y el resto a otros conceptos y otros países comunitarios. Sin embargo, gran parte de los recursos destinados a un territorio revierten finalmente como gasto en otros Estados miembros, lo que hace aún más compleja la evaluación de los saldos nacionales.

¹⁰ Los recursos propios tradicionales se instauraron mediante la Decisión de 21 de abril de 1970, modificada en 1985, 1998 y 1994. Entre ellos están las exacciones agrícolas, los derechos de aduana y las cotizaciones de azúcar e isoglucosas.

¹¹ El IVA se incorporó a los ingresos comunitarios en 1979 y ascendió al 31,8% de los recursos propios. En 1987 alcanzó su máximo significado como fuente ingresos, ya que representó el 65,6% de la recaudación de la UE. En 2001 apenas supone el 35,6%. La base del IVA tiene como tope actual el 50% del PNB.

reclamaron con mayor insistencia una solución para su exceso de contribución al presupuesto común: Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia. El IVA se calcula en dos tramos: el primero es uniforme para todos los países miembros, mientras que el segundo está constituido por la contribución a la compensación al Reino Unido. Esa contribución es financiada por los demás países, si bien los cuatro países mencionados sólo afrontan el 75% de lo que les corresponde, y la parte que falta por cubrir se distribuye nuevamente entre los restantes diez Estados miembros de acuerdo con su PNB respectivo¹².

Se trata, evidentemente, de una solución provisional, que ha venido forzada por la forma en que se han resuelto otros temas similares en la reciente historia de la UE. Su complejidad da idea de lo importantes que siguen resultado los saldos nacionales y de la reducida independencia real que tiene la UE en el diseño de su sistema presupuestario. La Comisión ha estimado que la ampliación hacia Europa del Este supondrá un deterioro medio del saldo presupuestario de los Estados miembros de aproximadamente un 0,15% de sus respectivos PNB¹³. Y al hacer pública esa cifra ha añadido que tal situación no debiera dar lugar a reclamaciones, dado que ha sido estimada con bastante antelación y que el debate sobre los saldos presupuestarios no tiene un fundamento suficientemente sólido desde el punto de vista comunitario. Sin embargo, la ampliación hacia el Este de Europa plantea dos cuestiones relacionadas con este tema. La primera hace alusión a los regímenes excepcionales para el cálculo de los recursos propios que puedan aplicarse a los futuros Estados miembros. Y la segunda se refiere a las distorsiones que la ampliación provocará en los saldos de los distintos países miembros. Sobre este último extremo existe evidencia suficiente para señalar, como se expondrá más adelante, que España parece ser el país más perjudicado por las modificaciones de los saldos presupuestarios, al menos en términos relativos.

Finalmente, la UE se financia cada vez en mayor medida a través del cuarto recurso o recurso PNB¹⁴. En la actualidad representa el 48,5% de la recaudación total. Su cálculo se realiza en el marco del procedimiento presupuestario anual. Puesto que el presupuesto europeo no puede presentar déficit, la UE hace coincidir el monto total del cuarto recurso con la diferencia entre el total del gasto previsto y el resto de los ingresos esperados, a fin de equilibrar el presupuesto. El equivalente a esta cantidad se reparte entre los Estados miembros proporcionalmente a su PNB. Se trata, por lo tanto, una contribución nacional en función del tamaño de cada economía, aunque jurídicamente adopte la forma de recurso propio comunitario. Además, todo parece indi-

¹² Se reduce un 25% su aportación normal. Alemania sigue conservando la reducción de un tercio de su contribución, que ya aplicaba anteriormente. Entre las excepciones existentes hay que recordar que España y Portugal tuvieron un plazo de excepción en el sistema de cálculo del IVA tras su adhesión a la UE.

¹³ Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, 7-10-98.

¹⁴ El recurso PNB comenzó a aplicarse en 1988 y representó el 10,6% de la recaudación de ese año, el 25,2% en 1992, el 33,4% en 1997 y el 48,5% en 2001.

car que su importancia irá en aumento en los próximos años, dadas las ventajas que el recurso PNB ofrece desde el punto de vista de la recaudación y de la progresividad fiscal.

La UE ha evaluado en los últimos años algunas propuestas de incorporación de nuevos recursos propios a su sistema presupuestario. El informe de la Comisión de 1998¹⁵ sobre ese tema contemplaba algunas alternativas muy sugerentes para completar los ingresos comunitarios: la utilización de los impuestos sobre consumos específicos, sobre las comunicaciones, sobre la emisión de agentes contaminantes, sobre el señoriaje del Banco Central Europeo, sobre la renta de sociedades, las de capital, e incluso la renta de las personas físicas, además de la modificación del IVA. Sin embargo, ninguna de ellas se ha incorporado al sistema de recursos propios. La Comisión Europea no las consideró viables, pese al interés que revestían en algunos casos. En consecuencia, prefirió dar continuidad al actual sistema de financiación, tras recordar que la solidaridad del presupuesto común se ejerce por la vía de la ejecución de los gastos y no de los ingresos. No obstante, la UE ha asumido el compromiso de revisar su sistema de financiación antes del 2006¹⁶, lo que permite volverse a plantear cualquier alternativa que complete el recurso PNB y abre paso a un debate más amplio sobre las ventajas y dificultades que entraña la instauración de una auténtica Hacienda Pública comunitaria¹⁷.

3. LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO Y LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA AGENDA 2000

La primera rúbrica del gasto presupuestario de la Unión es la destinada a apoyar las necesidades de financiación de los mercados agrícolas. El FEOGA-Garantía absorberá el 46,1% de los gastos previstos para 2001 y el 45,8% de los estimados para 2006¹⁸. La Política Agrícola Común se encuentra en proceso de permanente reforma, pero va a seguir acaparando el grueso del presupuesto europeo. Y ello pese a que los Estados miembros aceptaron a finales de los años 80 que la línea directriz agrícola no aumentase por encima del 74% del crecimiento de la economía europea. Además, en el Consejo Europeo de Berlín de 1999 se reforzó esa decisión mediante el establecimiento de sendos techos aplicados al crecimiento de los gastos de las

¹⁵ El informe de la Comisión de 1998 contemplaba también otras medidas destinadas a mejorar la eficacia, la equidad y la transparencia del presupuesto. Aunque no fueron aceptadas por el Consejo, sirvieron de base para algunas de las reformas introducidas en el Consejo Europeo de Berlín de 1999.

¹⁶ La mayor parte del contenido de la decisión de 29 septiembre de 2000 entrará en vigor en 2002. Además, en la aprobación de la Agenda 2000 se instaba a los Estados miembros y las instituciones a realizar una revisión general del sistema de recursos propios que incluya los efectos de la ampliación.

¹⁷ Los principios de subsidiariedad del Tratado de la Unión y la defensa de algunos de los postulados básicos del federalismo fiscal estarán presentes en la nueva Conferencia Intergubernamental convocada para 2004, donde se hará mención especial a las competencias regionales, aunque no está previsto en principio que los asuntos genuinamente presupuestarios sean discutidos de forma expresa.

Organizaciones Comunes de Mercado de la PAC y de los gastos previstos para el desarrollo rural. Como resultado, el apoyo comunitario a la agricultura pasará a representar el 0,45% del PNB de la UE en 2006, en lugar del 0,58% que suponía en 1999. Pero esa evolución no se traducirá en un mayor crecimiento de las restantes rúbricas del presupuesto europeo, dado que la Agenda 2000 sitúa las perspectivas para los próximos años en un horizonte de gran austeridad financiera.

El país más beneficiado por la PAC es Francia, que absorbió el 23,7% del gasto agrícola comunitario de 1999¹⁹. La importancia de las ayudas a los agricultores franceses es de tal magnitud que Francia prácticamente iguala a España en el primer lugar de los países receptores de recursos del presupuesto europeo: cada uno de estos países miembros recibió en torno al 17% de los gastos totales del presupuesto (en el caso de España debido en mayor medida a la financiación canalizada a través de los fondos estructurales). Los cultivos herbáceos, fundamentalmente cereales, y los productos cárnicos y lácteos son los productos más beneficiados por el sistema de ayudas de la UE. Gracias a la financiación común ha sido posible mantener un sistema agrario en Europa que en caso contrario habría necesitado fuertes ayudas nacionales en todos los Estados miembros. Pero la eficacia y la equidad de los gastos de la PAC han sido puestas en duda incluso por las propias instituciones europeas: la Comisión reconoce que el 80% de las ayudas se destinan al 20% de los productores agrarios. Pese a ello, la Agenda 2000 sólo sugiere algunas vías de reforma de la PAC que apenas modifican en lo sustancial su funcionamiento o su mecánica de financiación. Otras propuestas más ambiciosas o más radicales no han recibido la aprobación de los Estados miembros. Por ejemplo, no fue tenida en cuenta una propuesta de la Comisión donde se evaluaba la posibilidad de que los gobiernos se hicieran cargo de una parte de los gastos de sostenimiento de la agricultura y la ganadería, mediante el reembolso o renacionalización parcial de las ayudas directas de la PAC²⁰. Aunque esa solución puede volverse a plantear en el futuro, no parece la forma más adecuada de resolver la financiación de la PAC ni de abordar desde una perspectiva común una profunda reforma de la principal política interna de la UE.

¹⁸ *Vademécum 2000*. En 2000 el FEOGA-G representaba el 45% del gasto, en 1996 el 50%, en 1991 el 56,5%, en 1980 en 68,6% y en 1969 el 80,8%. En 2006 supondrá el 45,8% de los créditos de compromiso y el 46,2% de los créditos de pago, aunque no se trata de un objetivo, sino de una previsión realizada a partir de un factor de deflación del 2%, tal y como está previsto en el Acuerdo Interinstitucional.

¹⁹ *Informe del Tribunal de Cuentas 2000*. Véase también cuadro adjunto. En 1999 Alemania y España recibieron el 14,5% y 13,1% de los 39.780,3 millones de euros canalizados a través de la PAC.

²⁰ *Informe de 1988 de la Comisión sobre recursos propios*. La Agenda 2000 reconoce, sin embargo, que extender los mecanismos de la PAC en los nuevos países socios de Europa del Este podría originar problemas de disparidad de renta y distorsiones sociales. La ampliación hacia el Este supondrá 100 millones de nuevos consumidores, un aumento del 50% de la superficie agraria, y una duplicación de la mano de obra agrícola, aunque el nivel medio de renta en esas naciones es apenas un tercio del registrado en la UE.

La segunda rúbrica del presupuesto de la Unión contiene las partidas destinadas a fondos estructurales e instrumentos de cohesión económica y social. Los fondos estructurales cobraron gran importancia a finales de los años 80 y su financiación ha crecido de forma notoria durante la década de los 90. En 1986 absorbían el 15,8% de los gastos del presupuesto comunitario, en 1990 el 21% y en 1993 el 30,7%. Alcanzaron su cenit en 1999, llegando a representar el 35,8% de la financiación proporcionada por el presupuesto de la UE. Pero los argumentos en favor de la solidaridad, la cohesión y el desarrollo equilibrado parecen haber encontrado mucha más resistencia en las perspectivas financieras acordadas para el periodo 2000-2006. De hecho, los fondos estructurales sólo representarán el 32,5% de los créditos para pagos previstos para 2006. Eso significa que en los próximos años el esfuerzo en materia de cohesión descenderá del 0,46% al 0,32% del PNB de la UE, a pesar de las mayores necesidades derivadas de la adhesión de nuevos Estados miembros²¹.

La nueva reforma de los fondos estructurales²² establece tres objetivos básicos: la ayuda a las regiones más atrasadas (objetivo 1), la ayuda a las regiones en reconversión económica y social (objetivo 2), y el desarrollo de los recursos humanos (objetivo 3). Las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006 asignan el 69,7% de los fondos estructurales al nuevo objetivo 1 (incluido un 4,3% para apoyo transitorio a las regiones que dejen de beneficiarse de dicho objetivo). También asignan el 11,5% de los recursos al objetivo 2 (incluido un 1,4% de fondos para apoyo transitorio), el 12,3% al objetivo 3, el 5,3% a las iniciativas comunitarias y el restante 1,2% a iniciativas complementarias, incluido el apoyo específico a la pesca (IFOP) y a otras actividades innovadoras de carácter transitorio. La mayor parte de las medidas estructurales tendrán como destinatarias las regiones con renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, entre las que se encuentra buena parte del territorio español²³.

Sin embargo, la convergencia regional no parece ser un objetivo prioritario para los próximos años. Se trata más bien un objetivo a largo plazo, como

²¹ El 0,46% del PNB de la UE era el objetivo establecido para 1999 en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, bajo el lema "el esfuerzo de cohesión supone una inversión en nuestro futuro". La primera programación presupuestaria 1989-1993 coincidió con la reforma de los fondos estructurales. El segundo paquete financiero 1994-1999 promovido por Delors duplicó los fondos estructurales. La Agenda 2000 supone una reducción absoluta y relativa de las medidas estructurales, que descienden progresivamente desde 32.678 a 30.343 millones de euros entre 2000 y 2006 (de los cuales los fondos estructurales pasan de 30.019 a 27.737 millones de euros, mientras que el fondo de cohesión pasa de 2659 a 2606). La Agenda incluye también una reforma de los fondos estructurales que facilita su concentración y permite prestar mayor atención a las regiones atrasadas. Sin embargo, la ampliación provocará que numerosas regiones superen el nivel de renta del 75% de la media comunitaria, por lo que también se han previsto mecanismos transitorios de ayuda para esos casos.

²² Reglamento 1260/1999 reduce de 6 a 3 los objetivos de los fondos estructurales, potencia el papel del FEDER y simplifica las iniciativas comunitarias, que pasan de 13 a 4 (Interreg, Leader, Equal y Urban). La creciente importancia de la política regional europea no parece corresponderse con su mayor dotación financiera. Véase: (Nieto, 2001)

reconoce el segundo informe sobre la cohesión económica y social, tras señalar que las diferencias de renta entre las regiones europeas sólo se han reducido de manera muy moderada en los últimos diez años. El informe sobre la cohesión también pronostica que el nivel de PIB per cápita medio de la UE caerá un 18% en caso de que se incorporen todos los nuevos países candidatos y mantengan su nivel de renta, equivalente como término medio a un tercio del valor registrado en los actuales Estados miembros. La comparación entre las regiones situadas en el tramo que abarca el 10% de las regiones de mayor nivel de renta per cápita y las ubicadas en el 10% de las regiones con menor nivel de la UE resulta significativa. El PIB per cápita medio de las regiones más prósperas es un 60% mayor que la media de la Unión Europea, mientras que el PIB per cápita de las menos desarrolladas es un 40% menor que la media comunitaria. El PIB per cápita del 10% de las regiones situadas en el extremo superior de renta es 2,5 veces más alto que el del 10% situado en el extremo inferior. Al ampliar la perspectiva se constata que el PIB per cápita del grupo formado por el 25% de las regiones con mayor nivel de renta es el doble del PIB per cápita correspondiente al 25% de las regiones situadas en el extremo inferior; y las primeras representan un tercio del PIB total de la Unión frente, mientras que las últimas suponen sólo una sexta parte del PIB comunitario²⁴.

Ante tal perspectiva resulta difícil aceptar el carácter restrictivo de la Agenda 2000, particularmente notorio en materia de políticas de cohesión. La ampliación hacia el Este de Europa provocará que la población que vive en regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria pase de 71 a más de 174 millones de habitantes. Ello significará que las personas que habitan en regiones con menores niveles de renta podrían aumentar desde el 19% al 36% de la población total de la UE (o al 26% si se toma como referencia el hipotético PIB de la UE-27 en lugar del actual PIB de la UE-15). El efecto estadístico derivado de la caída de la renta media de la UE como consecuencia de la ampliación podría dar lugar a que un total de 77 regiones europeas incluidas actualmente en el objetivo 1 pierdan el acceso privilegiado a los fondos estructurales. Lo cual no resolverá los problemas estructurales de esas regiones. Y probablemente tampoco tendrá un efecto decisivo en la

²³ Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla, además de Cantabria en régimen transitorio. España se beneficiará, también, de entre el 61 y el 63,5% del fondo de cohesión, Grecia del 16-18%, Portugal de otro 16-18%, e Irlanda del 2 al 6%, pese no cumplir ya el criterio de mantener su renta por debajo del 90% de media comunitaria. Los 18.000 millones de euros del fondo de cohesión para el periodo 2000-2006 representan el 0,03% del PNB de la UE, es decir entre el 8 y el 8,5% del total de la rúbrica 2 del presupuesto.

²⁴ Véase: *Segundo informe sobre la cohesión*. El PIB per cápita del 10% de regiones más pobres pasó de un 55% a un 60% de la media comunitaria entre 1987 y 1997. Sin embargo, el 25% de las regiones menos ricas sólo pasaron del 66 al 68% de la media comunitaria, lo que cuestiona el carácter general de la convergencia y condiciona este proceso a los cambios internos en el ranking de regiones y a los efectos cíclicos del crecimiento de la economía europea.

reducción de las amplias divergencias actualmente existentes entre la UE y los países del Este de Europa²⁵. Además, la Agenda 2000 pone un límite a la asimilación de fondos estructurales en los Estados miembros: las ayudas de cohesión no podrán superar el 4% del PNB de los países beneficiarios²⁶. Por lo tanto, si se desea potenciar la convergencia real en los próximos años será necesario arbitrar nuevos instrumentos y llevar a cabo una profunda revisión de la rúbrica 2 del presupuesto (tras la conclusión del actual periodo de programación 2000-2006).

Una vez cubiertas las rúbricas 1 y 2 del presupuesto europeo, los restantes gastos tienen un significado relativo mucho menor. La rúbrica 3 se destina a políticas internas, distintas a las agrícolas y estructurales. Juntas suponen el 6,6% de los créditos de pago de 2000 y 2001 y cifras relativas incluso menores en los años anteriores. Para el año 2006 supondrán el 7,3%, si se incluyen los actuales gastos específicos de la CECA, además de los presupuestados en materia de investigación y desarrollo tecnológico, redes transeuropeas, medio ambiente, y otras acciones entre las que destacan los programas de educación, formación, juventud y políticas relacionadas con el desarrollo de la ciudadanía de la Unión.

La rúbrica 4 cubre los gastos exteriores, que tradicionalmente se han situado en el entorno del 5% del gasto total de la UE, y previsiblemente experimentarán un minúsculo incremento en los próximos años. En la misma línea tendencial se sitúa la rúbrica 5 del presupuesto, dedicada a los gastos administrativos, cuyo importe se destina a la ayuda y la cooperación para el desarrollo, y se mantiene cercano al 5% del presupuesto. La rúbrica 6 permite la dotación de reservas financieras y su tendencia descendente continuará a lo largo del periodo 2000-2006.

Finalmente, la rúbrica 7 del presupuesto emerge como una de las grandes novedades del nuevo periodo de programación financiera plurianual, puesto que incluye las dotaciones de gastos relativos a la preadhesión y a la adhesión de los 10 países candidatos de Europa del Este (además de Chipre y Malta). Dichas previsiones se desglosan en los programas PHARE (de ayuda al establecimiento de un marco institucional adecuado en los países candidatos), ISPA (de apoyo a las infraestructuras y el medio ambiente) y SAPARD (relativo a la agricultura y el mundo rural). Las ayudas preadhesión suponen el 3,5% del presupuesto de 2000 y una cifra similar en 2006. Sin embargo, los créditos disponibles para la adhesión se dotan por primera vez en el año

²⁵ La ampliación incrementará considerablemente las diferencias de renta en la UE. En la UE ampliada el 25% de regiones situadas en el tramo superior de renta tendrían un nivel 3,3 veces mayor que el correspondiente al 25% de regiones situadas en el tramo inferior (en lugar del valor 2 actual), mientras que la comparación para el tramo del 10% superior e inferior pasará de 2,4 al 5,3.

²⁶ Se trata, no obstante, de un límite lógico, puesto la propia Comisión reconoce que subvenciones por encima del 4% del PNB de un país podrían distorsionar seriamente el crecimiento endógeno de esa economía.

en 2002, y ascienden a una cifra potencial del 4,2% del límite máximo establecido para los créditos de pago de ese año, mientras que más que triplican su valor absoluto y relativo en 2006²⁷.

En realidad, si el presupuesto comunitario ha previsto un leve crecimiento en los próximos años se debe fundamentalmente a las dotaciones reservadas para los nuevos países candidatos. En caso de no realizarse gastos en concepto de preadhesión y adhesión, el presupuesto comunitario descendería en términos absolutos y pasaría en términos relativos a suponer sólo el 0,97% del PNB de la Unión, en lugar del 1,1%. Esta circunstancia da idea de la disciplina financiera impuesta por los Estados miembros y refleja la escasa voluntad política de transferir a la Unión un mayor volumen de recursos. La obsesión por abrir el camino de la ampliación sin costes adicionales para la UE queda clara en la Agenda 2000. El riesgo de infradesarrollo de las políticas de cohesión y de ciudadanía también parece evidente. Afortunadamente, la escasa sintonía de los europeos con el proyecto de integración del que forman parte no ha impedido la consolidación de un gran mercado interior dotado de una moneda única, lo cual se convertirá en un soporte esencial para progresos posteriores de la integración comunitaria. Al margen queda otro asunto no menos relevante: cómo completar la construcción europea con nuevos medios de acción comunes si no existen garantías suficientes sobre el respaldo financiero que las instituciones de la Unión podrán prestar a las actividades desplegadas en favor de una mayor integración.

4. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO Y LAS RESTRICCIONES PARA LA REFORMA FINANCIERA DE LA UNIÓN

La compleja reforma de las finanzas comunitarias es, probablemente, la gran asignatura pendiente en la Unión para los próximos años. En esa reforma parece indispensable aumentar los ingresos procedentes de recursos propios de la Unión y eliminar algunas de las restricciones que afectan a la financiación comunitaria. Sin un presupuesto en expansión no parece posible abordar los numerosos y ambiciosos retos que se han fijado para el futuro de la integración europea. Pero además del aumento del tamaño del presupuesto la UE debe revisar con rigor el conjunto de su sistema de financiación. Y debe superar los límites que actualmente atenazan el desarrollo del presupuesto europeo. Estas son las principales restricciones existentes para la reforma de las finanzas comunitarias:

²⁷ Pasan de 4.306 a 14.792 millones de euros, sobre un total de 102.281 y 107.989 millones de euros de límite máximo previsto para los créditos de pago en 2002 y 2006 respectivamente. La Agenda 2000 establece que si dichos fondos no se utilizan con el fin previsto, no podrán aplicarse a otras partidas de gasto. Además de Chipre (y/o Malta) podrían formar parte de un primer bloque de países integrados: Polonia, Hungría, Chequia, Eslovenia y Estonia. En el segundo bloque quedan Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumania (además de Turquía, que no figura aún como país candidato, pese a la larga historia de su negociación con la UE, tendente a la futura adhesión).

1ª) La restricción del tamaño relativo del presupuesto.

Resulta obligado asumir que el presupuesto de la Unión refleja la filosofía de la integración europea y que sin una clara definición de lo que se aspira a conseguir en materia integradora no puede existir un presupuesto más amplio que el actual. Un presupuesto es la expresión contable de una voluntad política. Y por ello el presupuesto comunitario es una fiel radiografía de las debilidades y asimetrías que sustentan el proceso de construcción europea. Y la primera de esas debilidades es congénita: marca desde el origen el raquítico esfuerzo común en materia financiera. Cada presupuesto anual viene limitado por la fijación de un tipo máximo de aumento de los gastos, calculado por la Comisión en función de la evolución del PNB expresado en volumen, de la variación media de los presupuestos nacionales, y de la evolución del coste de la vida en el último año²⁸.

Además, cada presupuesto debe encajar en el marco plurianual establecido en virtud de los Acuerdos interinstitucionales y de las previsiones financieras que los acompañan. Y en el último Acuerdo de 1999 se decidió seguir manteniendo como límite del gasto presupuestario el 1,27% del PNB de la Unión, aunque las previsiones para el periodo 2000-2006 se sitúan todos los años en el entorno medio del 1,1%. Por lo tanto, nos encontramos ante la primera restricción absoluta en materia presupuestaria. Los países miembros no quieren dotar un presupuesto mayor. Ni la extensión de las políticas comunes ni la profundización de los métodos de actuación comunitarios parecen argumentos suficientes para transferir capacidad financiera y de decisión a las instituciones de la Unión. El coste de la ampliación de la UE se sufragará con menos extensión y menos profundización, es decir, con menos integración europea aunque aumente el tamaño del mercado potencial. Dado que la construcción comunitaria avanza por impulsos, cabe esperar que en los próximos años podamos asistir a etapas como las vividas a finales de los años 60, a mitad de los 80, o a principios de los 90. Esos fueron los periodos de mayores cambios en la historia presupuestaria de la Unión²⁹.

²⁸ El tope máximo anual se refiere a los Gastos No Obligatorios. Los Obligatorios se corresponden en su mayor parte con la PAC, que quede limitada por el crecimiento de la línea directriz agrícola (no superior al 74% del PNB de la UE). Existen, además, otras limitaciones específicas dentro del presupuesto. No obstante, tras el Acuerdo Interinstitucional de 1999 se amplía la concertación presupuestaria a todos los gastos, así como a su clasificación en obligatorios y no obligatorios.

²⁹ Véase: (Nieto 2001), (Calvo, 2001) y (Colom, 2000). La alianza entre los países del Sur de la UE permitió a Delors proponer el crecimiento de los fondos estructurales a finales de los 80 e insistir en esa línea en el segundo paquete financiero 1994-1999, hasta que Alemania decidió poner freno a los fondos estructurales y de cohesión, sin limitar los gastos agrícolas o los destinados a la ampliación. La Conferencia Intergubernamental de 2004 puede ser un buen momento para debatir, aunque sea fuera de la agenda, los temas presupuestarios. La atención que se prestará a la subsidiariedad aparece como un arma de doble filo en esa materia, que probablemente se verá muy condicionada por el enfoque federalizante que puedan dar las regiones alemanas frente a la visión confederal que defiendan otros países.

2ª) La restricción de los saldos nacionales y los recursos propios.

La segunda gran restricción del presupuesto europeo tiene que ver con el equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto en cada Estado miembro. Los saldos nacionales, o problema del justo retorno, son un tema no resuelto. Es más, la Agenda 2000 ha envenenado el debate al poner en funcionamiento mecanismos de devolución para Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos, además de los ya existentes para el Reino Unido. Es difícil saber si ha sido un error estratégico o una cesión inevitable ante el poderoso empuje de la nueva Alemania (el principal socio deficitario de la Unión, aunque probablemente también es el país que mayores beneficios económicos obtiene de la pertenencia al gran mercado interior). Pero lo cierto es que la Comisión Europea presidida por Jacques Santer³⁰ no fue capaz de defender los intereses comunitarios; y eso también ha contribuido a reducir su papel en la integración europea frente al protagonismo que ha cobrado el Consejo en el diseño y control de la Europa del Siglo XXI.

Pero el tema de los saldos nacionales ha quedado aún más enquistado en el debate comunitario tras el Consejo Europeo de Berlín de 1999. La decisión de aumentar la recaudación procedente del cuarto recurso, o recurso PNB³¹, parece más acorde con la progresividad impositiva, toda vez que grava en proporción a la riqueza relativa de cada Estado miembro; pero, a medida que cualquier país pueda reclamar la devolución de sus excesos de contribución dará cada vez más la sensación de que se trata de una contribución nacional encubierta, lo cual mermará la independencia financiera de la Unión (incluso en el caso de que el presupuesto europeo cuente con mayores recursos propios). Tal vez por esa razón las instituciones de la UE deban plantearse otra vez la introducción de nuevos recursos propios, como los impuestos sobre la emisión de agentes contaminantes o los gravámenes sobre determinadas actividades económicas. Quizá con el paso del tiempo se pueda avanzar hacia un vínculo mayor entre el esfuerzo fiscal individual de los ciudadanos y el sostenimiento de las finanzas de la Unión. Ese es el camino para el establecimiento de una auténtica Hacienda pública comunitaria. Pero hoy por hoy la reforma del obsoleto sistema de recursos propios de la Unión parece un objetivo tan necesario como difícil de emprender.

³⁰ Santer y su Colegio de Comisarios presentaron la dimisión en 1999, tras la moción del Parlamento por corrupción y el triste recuerdo de haber fracasado en uno de sus principales cometidos: el control presupuestario. Algunos meses después el presidente del Parlamento Europeo, el popular José María Gil Robles, evitaría una crisis presupuestaria mayor al poner en práctica una decisión sin precedentes: la aprobación del presupuesto por mayoría simple de la Cámara. Ver el interesante artículo de: (Colom, 2000).

³¹ La Comisión parece dispuesta a corregir el cuarto recurso para ajustarlo a la Renta Nacional Bruta, de acuerdo con el nuevo sistema de cuentas integradas europeas. El Parlamento Europeo ya ha mostrado su interés en reducir la aportación procedente del IVA en mayor cuantía y a un ritmo más rápido que el previsto por el Consejo.

3ª) *La restricción tendencial del gasto.*

La tercera restricción básica viene motivada por la estructura histórica del gasto comunitario y la particular correlación de fuerzas existente en la Unión. Con el fin de no contener aún más el gasto agrícola, la Agenda 2000 incluyó en la rúbrica 1 una nueva partida destinada al apoyo al medio rural, que inicialmente debía contemplarse dentro de la rúbrica 2 (relativa a los fondos estructurales, puesto que está considerada como gasto no obligatorio). Como respuesta, el Parlamento Europeo ha forzado una situación que parece más equitativa: el crecimiento de la subrúbricas incluidas en la rúbrica 1 estará sometido al mismo criterio de control vigente para la PAC. Con ello, los principales beneficiarios de la línea directriz agrícola seguirán gozando de un horizonte ciertamente estable, aunque no queden totalmente cubiertos ante las consecuencias del previsible aumento de los gastos agrícolas derivado de la ampliación y de los problemas surgidos a raíz de la últimas crisis ganaderas y alimentarias. En algún momento será ineludible una profunda reforma del sistema agropecuario de la Unión, pero para entonces es posible que el crecimiento vegetativo de la población haya excluido del sector primario a las generaciones que han protegido y han sido protegidas por la PAC.

No puede decirse lo mismo de los fondos estructurales e instrumentos de cohesión. Ya se ha comentado con anterioridad como la rúbrica 2 del presupuesto ha sido la peor parada en la Agenda 2000. Tampoco han tenido un trato favorable las políticas internas que deben completar la ciudadanía y la cohesión económica y social (rúbrica 4); ni, dada la cicatería de las previsiones presupuestarias para los próximos años, las medidas exteriores (rúbrica 3). En realidad las perspectivas financieras de la Unión parecen basarse sobre una hipótesis extraordinariamente conservadora, al tiempo que vacía de contenido en materia de integración y de políticas públicas. Se asume un marco de crecimiento estable, en la creencia de que la convergencia real se verá estimulada de modo natural y sin que resulte necesario reforzar la acción pública específica en materia de cohesión. La preocupación por la ortodoxia ha llevado a reducir las dotaciones estructurales, en lugar de mejorar sus efectos y su eficacia, ignorando la importancia política y social de la rúbrica 2 del presupuesto. Directa o indirectamente ese escenario parece llevar a otro paralelo: los actuales países beneficiarios de la cohesión forzarán un retraso en la incorporación de nuevos Estados miembros, con el fin de no perder más recursos presupuestarios³². Y España ocupa en este caso un lugar privilegiado: puesto que es el país que más recibe

³² Paradójicamente, tras la Agenda 2000 parece esconderse un acuerdo tácito para retrasar la ampliación. Con una fuerte dosis de cinismo podría achacarse ese retraso a los países menos desarrollados de la actual UE. La ampliación, que es una exigencia histórica y un reto ineludible, contribuirá favorablemente al desarrollo de la integración europea. Pero debe realizarse en tiempo y forma adecuada: sin causar problemas excesivos a los candidatos o a la propia integración europea. Al margen del nuevo reparto de fondos comunitarios tras la ampliación, los saldos se verían claramente afectados. Por ejemplo, si sobre los datos del cuadro 4 suponemos que todos los PECO juntos reciben el doble de ayudas estructurales que España y el doble de ayudas agrícolas que Francia, España pasaría a ser un país deficitario en el presupuesto de la Unión.

en concepto de ayudas estructurales y de cohesión, es el que más perderá relativamente en los próximos años; y, además, es el que más podría perder en términos absolutos si las nuevas adhesiones reducen estadísticamente el nivel medio de renta per cápita de la UE y provocan la posterior exclusión de varias regiones españolas del objetivo 1 de los fondos estructurales. No parecen quedar otras salidas desde la lógica presupuestaria, aunque la ampliación sea un deseo compartido por todos los Estados miembros.

4ª) La restricción del coste de la ampliación.

La cuarta restricción deriva del miedo a lo desconocido: de ignorar el coste de la ampliación. Y de responder a esa incertidumbre creando colchones de seguridad presupuestaria, especialmente mediante la reducción de los gastos previstos. No se sabe con certeza cuánto costará la integración de la agricultura de las naciones del Este de Europa, puesto que la reforma agrícola en los países candidatos ya se está produciendo y el momento de la adhesión podría retrasarse más allá de lo aparentemente establecido (o de lo políticamente deseable y correcto). Es más, la integración en la UE llevará implícita la desaparición de diversas actividades en las naciones candidatas, con el consiguiente aumento del desempleo que cabe esperar (máxime en una coyuntura recesiva y poco propensa a facilitar flujos migratorios). En ese caso tampoco se conocen los recursos estructurales y de cohesión que será preciso movilizar, aunque sí se ha decidido evitar grandes transferencias capaces de eclipsar el estímulo inversor público y privado de los nuevos socios de la UE³³. También se intenta excluir a los países del Este de ciertos aspectos básicos del mercado interior, como la libre movilidad de personas, si bien el derecho comunitario favorable al respeto básico del principio de no discriminación parece muy claro en este tema. De nuevo el panorama que se dibuja parece conducir a la necesidad de modular el ritmo de adhesiones de nuevos países. El Consejo Europeo de Niza ha abierto la puerta a la incorporación de nuevos Estados miembros, pero la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 2004 emerge como una llamada de atención más frente a la premura con la que parece haberse tratado la ampliación de la Unión.

5ª) La restricción de la transparencia presupuestaria.

Finalmente, la propia mecánica de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto europeo impone una seria restricción sobre la reforma en profundidad del principal mecanismo financiero de la Unión. Su complejidad interna parece abocar burocráticamente hacia continuas adaptaciones de la situación vigente, modificando tan sólo aspectos parciales, ya sean de los ingresos o de los gastos, sin abordar una reforma sustancial del presupuesto. La situación no se ve favorecida por la exigencia de unanimidad para modifi-

³³ Si las ayudas europeas se acercan al 10% de las inversiones de Grecia o Portugal, las cifras relativas podrían más que duplicarse en los países más atrasados de Europa del Este.

car el sistema de recursos propios o para salirse del marco presupuestario fijado plurianualmente para los gastos. Además, el presupuesto europeo carece de flexibilidad anual y resulta extraordinariamente opaco incluso para los expertos en asuntos comunitarios³⁴. En algún momento habrá que poner fin a la inútil distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, lo cual permitiría democratizar el procedimiento presupuestario, otorgándole al Parlamento una capacidad real de decisión sobre la totalidad de los gastos³⁵. Para ello habrá que renunciar al estricto corsé que imponen las perspectivas financieras; o al menos hacerlas más flexibles en su contenido y más cortas en su periodo de duración (aún reconociendo que el mantenimiento de una disciplina presupuestaria plurianual facilita la estabilidad de la Unión³⁶).

El objetivo de aproximar la integración europea, sus instituciones y su presupuesto a los ciudadanos se presenta más complejo. Para empezar, resulta difícil explicarle a los contribuyentes que una parte significativa de sus impuestos se destinan al gran espacio europeo. Y, además, los casos de fraude detectados no contribuyen a crear una buena imagen sobre los instrumentos financieros de la Unión³⁷. Sin embargo, el proceso de creación de una auténtica Hacienda pública comunitaria resulta indispensable para afrontar la organización de la UE a partir del principio de subsidiariedad establecido en el Tratado de la Unión. Tal vez la idea de formar parte de una Administración supranacional se vea fortalecida con la implantación del euro. Pero el desarrollo del concepto de ciudadanía de la Unión requiere un esfuerzo mayor en materia de solidaridad y cohesión. Y eso difícilmente puede hacerse sin un presupuesto más amplio en la UE, además de más eficaz y equitativo que el actual. En realidad, la existencia de un sistema financiero avanzado e inde-

³⁴ Pese a no cubrir todas las necesidades de información de interés, las publicaciones sobre temas presupuestarios son muy útiles para el estudio de la Unión Europea.

³⁵ De forma similar, las distinciones entre créditos de compromiso y de pago, créditos disociados y no disociados, o la mera presentación del presupuesto en categorías inteligibles para el ciudadano constituyen un requisito esencial para avanzar hacia un sistema de financiación común más eficaz y democrático. También podrían simplificarse los procedimientos de doble lectura del Consejo y del Parlamento establecidos en el Tratado, o a menos la mecánica de votación en los casos de desacuerdo. E incluir en el presupuesto general los presupuestos CECA y FED, además de fijar un procedimiento común extensible a los Pilares II y III.

³⁶ La Agenda 2000 parece aceptar el principio de flexibilidad, si bien le resta importancia al concederle un máximo de 200 Meuros anuales. En contraposición, se dotan 500 Meuros para situaciones particulares en la rúbrica 2, entre las que se han incluido compensaciones a algunos países (lucha contra el paro en los Países Bajos, ayudas a Berlín Este, o ayudas transitorias para regiones que saldrán del objetivo 1, como Cantabria).

³⁷ Conocidas son las críticas a los efectos nada equitativos de las subvenciones agrícolas. Y lamentablemente también son conocidos, aunque más recientes, los fraudes en materia de fondos estructurales. Las competencias presupuestarias de la Comisión y el eficaz aprovechamiento de los recursos en los Estados miembros resultarían fortalecidos con una acción más dinámica y decidida del Tribunal de Cuentas y de la Oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF). Sin una amplia confianza en las finanzas de la Unión no resultará posible ampliar y extender la integración hacia aspectos que completen la unión económica y el desarrollo de la ciudadanía de la Unión, una vez consolidado el mercado común y la unión monetaria.

pendiente en la Unión debe corresponderse con una fase de la integración que aún no se ha alcanzado: el establecimiento de una completa unión económica y social, como fundamento para avanzar hacia fórmulas parciales, y aún no suficientemente precisadas, de unión política en Europa.

A modo de conclusión puede señalarse que el presupuesto necesita aumentar en volumen para hacer frente a los retos de la integración europea en los próximos años. Como paso previo debe abordarse una profunda reforma de las finanzas comunitarias, eliminando las restricciones que limitan su eficacia y su equidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- Calvo, A. (2000): *La Unión Europea. Mecanismos financieros y moneda única*, Pirámide, Madrid.
- Colom, J. (2000): "El presupuesto europeo", en Morata, F., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- Comisión Europea (1997), "Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia", *COM(1997) 2000 final*, Bruselas, 15-7-97.
- Comisión Europea (1998): "Financiación de la UE, Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios", *COM(1998) 560 final*, Bruselas, 7-10-98.
- Comisión Europea (1999): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la UE*, OPOCE, Bruselas.
- Comisión Europea (2000): "Vademécum presupuestario", *SEC(2000) 1200-ES*, Bruselas, (y vademécum de años anteriores).
- Comisión Europea (2001a): "Presupuesto General de la UE", *SEC(2001) 150-ES*, Bruselas, (y presupuestos de años anteriores).
- Comisión Europea (2001b): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, OPOCE, Bruselas.
- Ministerio de Hacienda (2001): *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.
- Nieto, J. A. (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.
- Parlamento Europeo, Consejo y Comisión (1999): "Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18-6-1999 (y acuerdos anteriores).
- Tribunal de Cuentas de la UE (2000): "Informe anual del Tribunal de Cuentas", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1-12-2000 (e informes de años anteriores).

Unión Europea (2001): "Tratado de Niza (Tratado de la Unión Europea)", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 10-3-2001.

Utrilla, A. y Urbanos, R. (2001): La economía pública en Europa, Síntesis, Madrid.

Vega, I. (1997): *Financiación y política presupuestaria de la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid.

ANEXO:

CUADRO 1. DIMENSIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UE

Ratios Presupuestarios	1971	1979	1988	1993	1997	1999	2001
% Gasto Público total	1,2	1,8	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4
% del PIB de la UE	0,44	0,81	1,03	1,18	1,12	1,07	1,09
Gasto per cápita (euros)	57,8	122,4	181,2	225,4	235,0	231,5	251,1
TOTAL (mill.eur)	2411,3	14773,5	42495,2	66733,4	81491,9	84951,6	96683,4

Notas: La primera ratio se refiere al tamaño del presupuesto comunitario con respecto a la suma de los presupuestos públicos de los 15 Estados miembros. La segunda compara el presupuesto con la suma del PIB de los Estados miembros. La tercera contempla el gasto per cápita a precios de 2000. La columna de 2001 se refiere a las previsiones presupuestarias.

Fuente: Vademécum presupuestario 2000 (elaboración propia; Véase: Nieto, 2001).

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS (DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO)

Ingresos (en %)	1971	1979	1988	1993	1997	1999	2001
Derechos agrícolas.	30,6	14,4	6,2	2,9	2,4	2,2	2,1
Derechos de aduana	25,0	34,8	22,3	16,8	15,2	13,9	13,0
IVA	—	31,8	57,2	52,5	42,5	35,5	35,6
4º Recurso	—	—	10,6	25,2	33,4	45,9	48,5
Varios	44,4	18,9	3,7	2,6	6,5	2,5	0,8

Fuente: Vademécum presupuestario 2000

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS (DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO)

Gastos (en %)	1971	1979	1988	1993	1997	1999	2001
FEOGA-Garantía	72,8	70,3	62,1	52,4	49,6	46,9	46,1
Fondos Estructurales	4,9	10,3	15,1	30,7	32,3	35,2	33,2
Políticas internas	2,7	1,8	2,7	3,3	3,7	3,1	3,8
Acciones exteriores	—	3,0	1,8	4,3	4,7	5,6	6,6
Administración	5,7	5,2	4,5	5,0	5,1	4,8	5,1
Reembolsos y otros	5,4	5,6	10,4	1,4	2,6	2,6	2,3
FED	6,4	3,1	2,8	2,0	1,5	1,5	2,6
CECA	2,1	0,6	0,7	0,9	0,6	0,2	0,2

Fuente: Vademécum presupuestario 2000



**CUADRO 4. APORTACIONES NACIONALES, GASTOS DEL PRESUPUESTO EN CADA PAÍS Y SALDOS FINANCIEROS
(MILLONES DE EUROS: 1998)**

	Aportación (y %)	P A C	Fond.Estruct.	Gasto Total (y %)	Saldo
Bélgica	3131,0 (3,8%)	859,7	281,5	1703,2 (2,2%)	-1427,8
Dinamarca	1694,7 (2,0%)	1155,0	142,6	1502,4 (1,9%)	-192,3
Alemania	20632,9 (25,0%)	5556,7	3913,1	10167,2 (13,3%)	-10465,7
Grecia	1310,2 (1,6%)	2557,4	3179,4	5876,5 (7,7%)	4566,3
España	5752,4 (7,0%)	5304,6	6644,5	12235,0 (16,0%)	6482,6
Francia	13584,2 (16,5%)	9014,3	2225,9	11865,9 (15,5%)	-1718,3
Irlanda	984,9 (1,2%)	1633,7	1396,6	3119,7 (4,0%)	2134,8
Italia	10581,5 (12,8%)	4183,2	3661,6	8470,9 (11,0%)	-2110,6
Luxemburgo	216,7 (0,2%)	17,7	13,4	83,0 (0,1%)	-133,7
Holanda	5104,5 (6,2%)	1374,7	348,0	2057,9 (2,7%)	-3046,6
Austria	2085,8 (2,5%)	843,2	291,7	1263,4 (1,6%)	-822,4
Portugal	1104,4 (1,3%)	639,6	3171,3	3929,8 (5,1%)	2825,4
Finlandia	1145,9 (1,4%)	576,4	223,0	917,3 (1,2%)	-228,6
Suecia	2382,6 (2,9%)	770,9	328,9	1260,1 (1,6%)	-1122,5
Reino Unido	12537,4 (15,2%)	4322,6	1797,8	6874,4 (9,0%)	-5663,0
Otros	—	—	—	5163,6 (6,7%)	—
Total	82249,2 (100%)	38810	28366	76493,6 (100%)	—

Nota: La primera columna recoge las aportaciones de cada país al presupuesto. Las dos siguientes columnas reflejan los gastos del presupuesto en agricultura y fondos estructurales. La cuarta columna refleja el gasto total en cada país en millones de euros, mientras que la última es una estimación del saldo (5=1-4), sin tener en cuenta la distribución de los gastos generales ni los ajustes finales del presupuesto.

Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas (elaboración propia; Véase: Nieto, 2001).

CUADRO 5. AGENDA 2000 (PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006)

Gastos -año-	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	41738	44530	45674	45538	44488	43624	43344
Fondos Estructurales	32678	32720	32106	31503	30785	30785	30343
Políticas internas	6031	6272	6386	6500	6614	6729	6853
Políticas externas	4627	4735	4745	4756	4766	4776	4787
Administración	4638	4776	4880	4984	5088	5192	5296
Reservas	906	916	666	416	416	416	416
Preadhesión	3174	3240	3240	3240	3240	3240	3240
Total Compromisos	93792	97189	97679	96937	95397	94762	94279
Total Créditos Pago	91322	94730	97975	98671	95581	93759	93197
Disponible Ahdesión	—	—	4306	6979	9247	11899	14792
Límite Créditos Pago	91322	94730	102281	105650	104828	105658	107989
Pagos en % PNB	1,12	1,11	1,17	1,18	1,14	1,12	1,12

Nota: En millones de euros, tras el ajuste técnico de 2001 (a precios corrientes 2000 y 2001 y a precios de 2001 los restantes años). El límite máximo siempre es el 1,27 % del PNB de la UE.

Fuente: Comisión Europea, Informe General 2001.

CUADRO 6. RATIOS PRESUPUESTARIOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS
(APORTACIONES, PAGOS Y SALDOS NACIONALES EN EL PRESUPUESTO UE)

	Aportación/poblac.	Pagos/poblac.	Saldo en % PNB	Saldo/PIBpc(PPA)
Bélgica	0,31	0,17	0,61	0,62
Dinamarca	0,32	0,28	0,12	0,15
Alemania	0,25	0,12	0,53	0,58
Grecia	0,12	0,56	-3,89	-3,25
España	0,15	0,31	-1,16	-1,00
Francia	0,23	0,20	0,13	0,14
Irlanda	0,26	0,83	-2,51	-2,63
Italia	0,18	0,15	0,20	0,18
Luxemburgo	0,50	0,19	0,76	0,87
Holanda	0,32	0,13	0,82	0,84
Austria	0,26	0,16	0,42	0,45
Portugal	0,11	0,40	-2,71	-1,90
Finlandia	0,22	0,18	0,19	0,21
Suecia	0,27	0,14	0,50	0,61
Reino Unido	0,21	0,12	0,42	0,46
Total	0,22	0,20	—	—

Fuente: Tribunal de Cuentas y Eurostat (elaboración propia; Véase: Nieto, 2001).