

# La política presupuestaria como instrumento de política económica y de gestión en la Unión Europea

---

**Milagros García Crespo**  
Catedrática de Economía Aplicada

## 1. LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El Presupuesto General de las Comunidades Europeas se rige por cinco grandes principios a los que hay que añadir la condición de que todas sus magnitudes deben expresarse en euros.

*a)* Unidad: el conjunto de gastos e ingresos se incluye en un documento único. No siempre ha ocurrido así, ya que hasta 1970 hubo hasta cinco presupuestos distintos, mientras que en la actualidad recoge en uno los correspondientes a la Comisión Europea, la Comisión Europea de la Energía Atómica (CEEA) y la CECA. No incluye el Fondo Europeo de Desarrollo ni las operaciones de empréstito-préstamo que realizan las Comunidades<sup>1</sup>.

*b)* Universalidad, que a su vez engloba dos reglas: la de no asignación, es decir, que los ingresos no deben asignarse a gastos concretos, y la de no contracción, por la que tanto los ingresos como los gastos deben consignarse por su valor íntegro.

*c)* Anualidad: las operaciones deben estar referidas a un ejercicio anual. Este principio debe tener en cuenta la necesidad de incluir operaciones plurianuales. La aparente paradoja se resuelve con los llamados créditos disociados, que se descomponen en créditos de

---

<sup>1</sup> La Comisión tiene el proyecto de incluir el FED en el Presupuesto General de las Comisiones Europeas a partir de 2007.

compromiso (CC) y créditos de pago (CP). Los CC cubren durante el ejercicio el coste total de las obligaciones contraídas sobre programas cuya realización supera el año en que se formalizan, mientras que los CP cubren los gastos de la ejecución de CC del año o de años anteriores, con un límite fijado en el propio presupuesto.

Por su parte, los créditos no disociados se refieren a operaciones que deben realizarse en su totalidad en un ejercicio presupuestario único. Desde 1991 sólo tienen carácter no disociado los gastos administrativos y los agrarios.

*d)* Equilibrio: las previsiones de ingresos deben ser iguales a los créditos destinados a los pagos. Esto significa la imposibilidad de que un déficit pueda cubrirse con un empréstito y que un saldo positivo entre ingresos y gastos no puede considerarse como un ingreso para el ejercicio siguiente. Por otra parte, los gastos no previstos deben incluirse en un presupuesto rectificativo o suplementario con objeto de garantizar su financiación, que puede realizarse mediante la redistribución de créditos o la aplicación de recursos suplementarios.

*e)* El principio de especialidad de gastos significa que cada crédito tiene un destino concreto, con el objetivo de favorecer la transparencia. Es el principio de especialidad el que determina la estructura horizontal y vertical del presupuesto. La excepción la constituyen las transferencias de créditos, cuyo objetivo es la reasignación de los mismos.

Las características más significativas del Presupuesto Comunitario son su magnitud, la estructura de sus gastos y el equilibrio.

El hecho de que el Presupuesto sea de escasa magnitud condiciona en gran medida la realización de políticas económicas. Actualmente, el límite máximo del Presupuesto está fijado en el 1,24% del PNB comunitario, mientras que, como es bien sabido, el presupuesto de los países miembros oscila entre el 40 y el 60% de su PNB. El límite real, como indica el Cuadro 1, es bastante menor. La estructura presupuestaria se caracteriza por el enorme peso del gasto agrario, pese a la evidente tendencia a la reducción de su peso relativo. Destaca así mismo el poco peso del gasto administrativo, por debajo del 5%. Finalmente, el principio de equilibrio elimina cualquier posibilidad de utilizar el déficit o el superávit como instrumento coyuntural.

## 2. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

Durante la década de los ochenta el equilibrio político e institucional del régimen financiero de la Comunidad Europea sufrió un

**CUADRO I**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS**  
**CCEE EN RELACIÓN AL PNB/RNB COMUNITARIO**

AÑO	% PNB/RNB COMUNITARIO
1993	1,14
1994	1,20
1995	1,19
1996	1,19
1997	1,17
1998	1,14
1999	1,10
2000	1,11
2001	1,08
2002	1,05
2003 (*)	1,02

(\*) 2003 RNB (SEC 95).

Fuente: Presupuesto General de las CCEE.

notable deterioro que dificultó el funcionamiento del presupuesto anual debido a la falta de correspondencia entre necesidades y recursos. Esta realidad obligó a adoptar un método capaz de garantizar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria de la que se dotó en su día la Unión Europea. Consiste en que tanto el Parlamento como el Consejo y la Comisión anticipan las prioridades presupuestarias del período inmediato posterior; lo que no es otra cosa que crear el marco en el que se ajusta el gasto bajo la forma de perspectivas financieras, que fijan el importe máximo y la composición de los gastos futuros. El primer acuerdo sobre Perspectivas Financieras se produjo en 1988 y estaba referido al período 1988-1992; un segundo acuerdo cubrió la etapa 1993-1999, y actualmente están en vigor las Perspectivas Financieras 2000-2006.

El funcionamiento de las Perspectivas Financieras es el siguiente: los gastos más importantes se dividen en siete grandes categorías; para cada categoría se calcula un importe en CC; los importes asignados son considerados como límites máximos, pero para las medidas estructurales, es decir, para los Fondos Estructurales y de Cohesión, los CC son también un objetivo de gasto. De esta forma se pretende que las Perspectivas Financieras garanticen una evolución armónica y controlada de las políticas comunitarias a medio plazo.

De los aspectos analizados hasta ahora destacan varias notas:

- El principio de equilibrio impide la utilización del saldo presupuestario con fines anticíclicos. Esta restricción está justificada en el caso del presupuesto de un organismo supranacional, siendo oportuno que la realización de políticas presupuestarias anticíclicas se sitúe en la actividad presupuestaria de los Estados miembros, siempre dentro de los límites marcados por el Pacto de Estabilidad. A esto hay que añadir que el escaso volumen del presupuesto impediría lograr resultados para el conjunto de países comunitarios. Pero la razón decisiva es que no todos los países atraviesan la misma situación cíclica, por lo que cualquier acción conjunta tendría efectos perversos para algunos países.
- El principio de la especialidad de gastos no permite el traspaso de créditos entre grupos de gastos, es decir, impide la distribución discrecional entre los distintos bloques de gastos, lo que a su vez otorga un rasgo de firmeza a los presupuestos.

Siendo éstas las restricciones que marcan al presupuesto, sólo a través de las Perspectivas Financieras es posible la planificación de la política económica en un horizonte a medio plazo.

Existe, no obstante, una posibilidad de maniobra presupuestaria, puesto que, aunque los CC tienen unos límites máximos, entre el límite máximo de recursos propios y el de créditos para pagos existe un margen para imprevistos, que es al propio tiempo un margen de seguridad por si ocurriera que el aumento del PNB comunitario fuera menor al previsto. El margen se fijó en 1988 en el 0,03% del PNB, y en años posteriores se ha reducido. Los límites se fijan a precios constantes del año en que se acuerdan las Perspectivas, y luego se ajustan anualmente por la Comisión de acuerdo con la variación de los precios y la evolución del PNB. Los límites pueden ser revisados, aumentándolos con las dotaciones no utilizadas de años anteriores.

### **3. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **3.1. Ingresos**

A diferencia de otros organismos internacionales, la Unión Europea cuenta con recursos propios. Se trata de ingresos de naturaleza fiscal asignados a la Comisión de manera definitiva, sin necesidad de depender de decisiones puntuales.

Los Tratados de Roma de 1957 determinaron que la financiación de la CEE y de la CECA se realizase mediante la contribución financiera de los Estados miembros, pero establecieron ya la posibilidad de contar con ingresos propios cuando entrase en funcionamiento la unión aduanera. A partir de 1970 se sustituyeron las aportaciones nacionales por un sistema de recursos propios que incluía las exacciones reguladoras agrícolas, los derechos de aduanas y un recurso destinado a equilibrar el presupuesto mediante la utilización del 1% sobre la base imponible del IVA recaudado en los países miembros. En cualquier caso, los ingresos resultaban insuficientes para una financiación adecuada de las políticas comunitarias, de manera que en 1984 los Estados miembros se comprometieron a pagar como anticipos reembolsables las cantidades necesarias para el presupuesto rectificativo y suplementario de aquel año. La situación se repitió al año siguiente, pero en aquel momento los anticipos se consideraron no reembolsables y se elevó la aplicación sobre el IVA del 1 al 1,4%. Finalmente, en 1988 se puso fin a la insuficiencia de recursos propios con el establecimiento de un límite máximo de los mismos, calculado en porcentaje del PNB del conjunto de países miembros que deja un margen de holgura suficiente. Este porcentaje ha ido variando a lo largo de los años, siendo del 1,21% en 1999 y del 1,24 para el período 2000-2006. Por el contrario, el tipo uniforme de recurso al IVA ha ido disminuyendo progresivamente desde el 1,4% inicial. Con la sustitución de la recaudación procedente del recargo sobre el IVA por porcentajes mayores sobre el PNB comunitario se intentó corregir la regresividad del sistema de financiación, ya que al ser el IVA un impuesto sobre el consumo, penaliza a los países menos avanzados.

Después de la Decisión del año 2000, con efectos desde el 1 de enero de 2002, se consideran recursos propios comunitarios los siguientes:

- Los recursos tradicionales, que tienen naturaleza de verdaderos impuestos comunitarios y son consecuencia de la aplicación de políticas comunes. Es la Comunidad la que tiene capacidad normativa sobre ellos, limitándose los Estados miembros a gestionar y poner a disposición de la Comunidad las cantidades recaudadas, recibiendo a cambio una compensación por la gestión. Son recursos tradicionales las exacciones reguladoras agrícolas, que después de la Ronda de Uruguay han pasado a ser derechos del arancel común; las cotizaciones en el sector del azúcar, derivadas de la financiación de los gastos de sostenimiento de este mercado, y los derechos de aduanas, que

son resultado de la Unión Aduanera y de la tarifa exterior común de las mercancías importadas.

- Los recursos IVA. Se calculan mediante la aplicación de un tipo a una base determinada de manera uniforme para todos los países miembros. La base para la aplicación del IVA está limitada al 50% del PNB. El tipo a aplicar ha ido evolucionando desde el 1,4% inicial al 1% en 1999, al 0,75% en el año 2002 y al 0,5% para el 2004.

- El llamado cuarto recurso, creado en 1988. Puesto que el presupuesto de la Unión Europea no puede presentar déficit en el momento de su aprobación, el recurso complementario recae sobre el PNB del conjunto de Estados miembros, ejerciendo una función equilibradora. La cifra total ingresada por este concepto es la diferencia entre el gasto total de la Unión y el resto de los ingresos. El reparto de la cifra total por países es proporcional a sus respectivos PNB.

Tomando una serie cronológica de ocho años, desde 1996 a 2003, resulta que los recursos propios tradicionales cayeron desde el 19,1% del presupuesto al 12,5%. Al mismo tiempo, el recurso al IVA pasó de significar el 51,3% del total presupuestado al 24,7%; por el contrario, la aplicación de un tipo sobre el PNB comunitario ha avanzado desde el 29,6 hasta el 60,9%.

## CUADRO 2 EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS EFECTIVOS

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001	2002
Exacciones reguladoras agrícolas	1.102,20	1.187,30	1.198,40	1.132,86	1.180,25
Cotizaciones de azúcar e isoglucosa	1.070,10	1.203,50	1.196,80	840,03	864,84
Derechos de aduana	13.506,20	13.006,50	14.568,30	14.237,35	12.917,51
Gastos recaudación recursos propios (1)	-1.567,80	-1.539,70	-1.696,30	-1.621,02	-5.748,61
Recursos IVA	33.086,40	31.332,30	35.192,50	31.320,32	22.388,20
Recurso PNB/RNB	35.052,10	37.342,80	37.509,60	34.808,51	46.095,80
<b>TOTAL</b>	<b>82.249,20</b>	<b>82.532,70</b>	<b>87.969,30</b>	<b>80.718,05</b>	<b>77.697,99</b>

Datos en millones de ecus/euros.

(1) En 2002 se incluye el ajuste retroactivo de -2.023 millones de euros para 2001, correspondiente al aumento del porcentaje de los gastos de recaudación por los Estados miembros.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas de la CE.

### 3.2. Gastos

Los gastos más significativos del presupuesto se dividen en rúbricas o categorías en las que se consigna un importe en CC para cada año. Estos importes son límites máximos, pero en el caso de la categoría 2, *Medidas estructurales*, son también un objetivo de gasto, lo que constituye un tratamiento privilegiado. Este carácter privilegiado actualmente se mantiene sólo en parte, puesto que ya no es posible la transferencia de las dotaciones no utilizadas a años posteriores. (Además, los compromisos no hechos efectivos en el ejercicio  $n + 2$  se anulan.)

El Presupuesto General, cuyo importe actualmente se sitúa ligeramente por debajo de los 100.000 millones de euros, está dividido en siete grandes rúbricas:

La categoría 1, *Política Agraria Común*, está afectada por el hecho de que, junto con el acuerdo presupuestario para el período 2000-2006, se aprobó una reforma de la PAC que creó un nuevo marco para el presupuesto agrícola, dando mayor importancia al desarrollo rural. Se fijó un límite superior absoluto para la categoría 1 y dos sublímites (para gastos agrícolas y para desarrollo rural) dentro de la política de restricción de la línea directriz agraria. El ritmo de los gastos agrícolas se somete a un seguimiento mensual.

La categoría 2 corresponde a *Acciones estructurales* y tienen como finalidad la modificación de las estructuras agrícolas, industriales y sociales. Estas acciones se realizan con los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA Orientación, IFOP y Fondo de Cohesión). El Fondo de Cohesión se utiliza en mejora de infraestructuras del transporte, abastecimiento de agua y medio ambiente. El gasto correspondiente a las acciones estructurales es financiado conjuntamente por la Comisión y por los Estados miembros.

Para el período 2000-2006 se establecieron tres objetivos: dos regionales y uno horizontal, y se retiraron como beneficiarias las regiones que ya no cumplían los criterios para recibir ayuda, al reducirse el porcentaje de población subvencionada por los objetivos 1 y 2 desde el 51% a una cifra comprendida entre el 35 y el 40%, aunque aumentó la ayuda *per capita*. Otra condición restrictiva es que en cada país la suma de ingresos totales por año procedente de acciones estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, no debe superar el 4% de su PNB. Los objetivos fijados, actualmente vigentes, son:

Objetivo 1: Regiones con retraso en su desarrollo.

Objetivo 2: Regiones en fase de reconversión económica y social.

Objetivo 3: Desarrollo de los recursos humanos.

Además, en las Perspectivas Financieras 2000-2006 se fijaron cuatro iniciativas comunitarias:

INTERREG, para la cooperación transfronteriza.

LEADER, para el desarrollo rural.

EQUAL, orientada hacia los recursos humanos.

URBAN, dirigida a la potenciación del desarrollo urbano.

Los recursos asignados para las acciones estructurales sumaron 195.000 millones de euros a precios de 1999, distribuidos de la siguiente manera: el 69,7% para el objetivo 1, aplicable a regiones con un PIB *per capita* inferior al 75% de la media comunitaria; el 11,5% al objetivo 2; el 12,3% al objetivo 3; el 5,35% a iniciativas comunitarias, y el resto a IFOP.

El Fondo de Cohesión se dirige a los Estados miembros con un PNB inferior al 90% de la media comunitaria, con objeto de cumplir los criterios de convergencia. Los países beneficiados continúan siendo España, Grecia, Irlanda y Portugal, con una financiación total de 18.000 millones de euros a precios de 1999, de los que a España le corresponde entre el 61 y el 63,5%.

- La categoría 3 de gasto se dedica a *Políticas internas*, y en ella se incluye un grupo heterogéneo de destinos como I + D y Tecnología, políticas de formación, juventud y empleo, energía, seguridad nuclear y medio ambiente, redes transeuropeas, etc. El importe del gasto anual oscila entre 6.000 y 7.000 millones de euros, representando menos del 7% del gasto total.

- La cuarta rúbrica recoge las *Acciones exteriores*, orientadas a terceros países no incluidos en la ampliación y, además, la política europea de seguridad. Los CP representan aproximadamente el 5% del gasto anual.

- La categoría 5 comprende los gastos de administración, y la 6, las *Reservas*, de donde han desaparecido las reservas monetarias.

- El séptimo es un apartado creado a partir del año 2000, denominado *Ayuda preadhesión*, cuya financiación no llega al 4% de los CP de cada año, distribuido en tres grandes programas:

SAPPARD, dedicado a la agricultura y al desarrollo rural.

ISPA, orientado a la mejora de infraestructuras y medio ambiente.



PHARE, dirigido a la construcción institucional que permita la aplicación del acervo comunitario.

Las modificaciones estructurales de la composición del gasto se producen con gran lentitud. La obligación de atender al gasto derivado de la política agraria registra una tendencia decreciente a lo largo de los años en beneficio del mayor peso relativo de los fondos estructurales, que se hicieron imprescindibles con la adhesión de países como Grecia, España, Portugal e Irlanda, con PNB sensiblemente menores a la media comunitaria, lo que hizo aconsejable la creación del Fondo de Cohesión.

### **CUADRO 3**

#### **DISTRIBUCIÓN HISTÓRICA DE LAS GRANDES PARTIDAS DE GASTO**

CONCEPTOS	1970	1980	1990	2000
FEOGA Garantía	80,8	68,6	56,1	45,0
Fondos Estructurales	2,7	11,0	21,0	33,2

Datos en %.

## **4. PRESUPUESTOS 2004**

Son los primeros presupuestos de una Unión de 25 países. En esta ocasión, la ampliación no se inicia con el año natural, sino el 1 de mayo de 2004; de ahí que las previsiones presupuestarias sean para una UE a 15 durante cuatro meses y de una UE a 25 para el resto del año. Mediante un presupuesto rectificativo que se aprueba en los primeros meses de 2004 para entrar en vigor el 1 de mayo, se ha salvado esta particularidad.

Pese al enorme cambio que supone la ampliación, el presupuesto 2004 es muy contenido, puesto que sus límites máximos están fijados en las Perspectivas Financieras 2000-2006. Su volumen total es de 99.529 millones de euros en CC y 94.619 millones en CP, inferior en 1,18 millones al montante máximo previsto para pagos en las Perspectivas Financieras; apenas representa el 1% del PNB comunitario, y su crecimiento respecto al año anterior es muy moderado: el 2,3%. Este aumento limitado ha sido posible porque una reducción del 2% para el presupuesto de la UE a 15 ha permitido dedicar a los 10 nuevos Estados miembros 5.000 millones dentro del presupuesto. Conviene retener este dato: las ayudas preadhesión en 2003 fueron de 3.386 millones de euros.

CUADRO 4. PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE-15 2000-2006

CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	PRECIOS CORRIENTES					PRECIOS 2003		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006
<b>1. AGRICULTURA</b>	<b>41.738</b>	<b>44.529</b>	<b>46.587</b>	<b>47.378</b>	<b>46.285</b>	<b>45.386</b>	<b>45.094</b>	
Gasto PAC (excluidas las medidas de desarrollo rural)	37.352	40.035	41.992	42.680	41.576	40.667	40.364	
Medidas de desarrollo rural y complementarias	4.386	4.495	4.595	4.698	4.709	4.719	4.730	
<b>2. ACCIONES ESTRUCTURALES</b>	<b>32.678</b>	<b>32.721</b>	<b>33.638</b>	<b>33.968</b>	<b>33.652</b>	<b>33.384</b>	<b>32.588</b>	
Fondos Estructurales	30.019	30.005	30.849	31.129	30.922	30.654	29.863	
Fondo de Cohesión	2.659	2.715	2.789	2.839	2.730	2.730	2.725	
<b>3. POLÍTICAS INTERNAS</b>	<b>6.031</b>	<b>6.272</b>	<b>6.558</b>	<b>6.796</b>	<b>6.915</b>	<b>7.034</b>	<b>7.165</b>	
<b>4. ACCIONES EXTERIORES</b>	<b>4.627</b>	<b>4.735</b>	<b>4.873</b>	<b>4.972</b>	<b>4.983</b>	<b>4.994</b>	<b>5.004</b>	
<b>5. ADMINISTRACIÓN</b>	<b>4.638</b>	<b>4.777</b>	<b>5.012</b>	<b>5.381</b>	<b>5.319</b>	<b>5.428</b>	<b>5.536</b>	
<b>6. RESERVAS</b>	<b>907</b>	<b>915</b>	<b>677</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0	
Reserva de ayuda de emergencia	203	208	213	217	217	217	217	
Reserva de garantía	203	208	213	217	217	217	217	
<b>7. AYUDA DE PREADHESIÓN</b>	<b>3.173</b>	<b>3.240</b>	<b>3.328</b>	<b>3.386</b>	<b>3.386</b>	<b>3.386</b>	<b>3.386</b>	
Agricultura	529	540	555	565	565	565	565	
Instrumento estructural de preadhesión	1.058	1.080	1.109	1.129	1.129	1.129	1.129	
PHARE (países candidatos)	1.587	1.620	1.664	1.693	1.693	1.693	1.693	
<b>TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS</b>	<b>93.792</b>	<b>97.189</b>	<b>100.672</b>	<b>102.315</b>	<b>100.975</b>	<b>100.046</b>	<b>99.206</b>	
<b>TOTAL DE CRÉDITOS PARA PAGOS</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>100.078</b>	<b>102.938</b>	<b>99.553</b>	<b>97.659</b>	<b>97.075</b>	
Créditos para pagos en porcentaje del RNB (SEC-95)	1,07%	1,08%	1,10%	1,08%	1,02%	0,98%	0,95%	
<b>DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (c. para pagos)</b>			<b>4.397</b>	<b>7.266</b>	<b>9.626</b>	<b>12.387</b>	<b>15.396</b>	
Agricultura			1.698	2.197	2.652	3.172	3.680	
Otros gastos			2.699	5.069	6.974	9.215	11.716	
<b>LÍMITE MÁXIMO DE CRÉDITOS PARA PAGOS</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>104.475</b>	<b>110.204</b>	<b>109.179</b>	<b>110.046</b>	<b>112.471</b>	
Límite máximo de créditos para pagos en % del RNB (SEC-95)	1,07%	1,08%	1,15%	1,16%	1,12%	1,10%	1,10%	
Margen	0,17%	0,16%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%	
Límite máximo de recursos propios	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	

Datos en millones de euros (a precios 2003).

La prioridad para 2004 es la ampliación, y los principales incrementos del gasto se sitúan en los fondos estructurales y las políticas internas; sin embargo, los créditos de pago permanecen claramente por debajo de los límites máximos fijados (el 0,98% del PNB cuando el límite es el 1,24%) y también muy por debajo de la cifra correspondiente en el presupuesto de 2003 (el 1,04% del PNB de los 15), lo que es sorprendente dados los problemas que acompañarán a la mayor ampliación de la historia de la UE y la situación coyuntural de su economía, caracterizada por una notable atonía.

Un breve recorrido por los grandes capítulos que constituyen el gasto permiten señalar lo siguiente:

- Agricultura. El presupuesto total es de 44.761 millones de euros, un 5% por debajo del límite; 4,8 millones corresponden al desarrollo rural, con un incremento del 2,2% respecto al año anterior, y se destina en su mayor parte a los nuevos Estados miembros. La revisión intermedia de la política agrícola común comienza a dejarse sentir este año, pero la mayoría de los efectos se trasladarán a 2005.

- Acciones estructurales. Es el capítulo al que se concede una evidente prioridad. Los CC aumentan un 2,8% respecto a 2003 y suman 34.326 millones de euros, que es el límite máximo consignado en las Perspectivas Financieras. Los nuevos Estados miembros recibirán 6,7 millones y, sin embargo, los CP están un 7,5% por debajo de la cifra consignada en el presupuesto de 2003. La explicación está en que ese año se debieron financiar numerosos cierres de programas anteriores al año 2000. En 2004 los gastos destinados a los nuevos Estados miembros serán anticipos en su mayoría. Las subvenciones del Fondo de Cohesión para España, Portugal, Grecia e Irlanda mantienen una asignación igual a la del año anterior.

- Políticas internas. Las previsiones están influidas por las tres prioridades políticas: ampliación, estabilidad y crecimiento sostenible. Los CC previstos suman 7.051 millones de euros, con un aumento del 2,3%, y los CP 6.606 millones, con un aumento del 6,6%. El nuevo presupuesto prevé un aumento singular de medios para la financiación de un espacio europeo de seguridad, de libertad y de justicia (el 18%); para transportes (10%) e I + D (6%). Hay que subrayar que se parte de consignaciones muy pequeñas en años anteriores.

- Ayuda a terceros países. Los CC pueden llegar a 5.177 millones de euros, un 7,7% por encima de la cifra de 2003, y también por encima del límite consignado en las Perspectivas Financieras. El montante disponible básicamente se destinará para ayudas financieras a

países vecinos (Mediterráneo, países del Este y Asia). La estrategia de preadhesión se aplicará ahora a Rumanía, Bulgaria y Turquía, con un incremento del 20% para los dos primeros países. También se prevén pagos globales de 1,4 millones a favor de los nuevos Estados miembros, con lo que se garantiza que continuarán siendo beneficiarios netos después de la adhesión.

- Gastos administrativos. Los gastos asignados a esta rúbrica suman 6.040 millones de euros, con un aumento del 12,2%, justificado por la necesidad de cubrir los mayores gastos relacionados con la ampliación, incluido el incremento de funcionarios.

## 5. EL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Durante los nueve años transcurridos desde 1995, el crecimiento medio de la economía mundial ha sido el 3,6% anual; el de los Estados Unidos, el 3,2%, y el de la Unión Europea, el 2,2%.

Preocupados los dirigentes europeos ante la escasa dinámica de crecimiento registrada en la Unión Europea, han vuelto a discutir la vieja idea de Delors, contenida en el *Libro Blanco* de 1993, que en esencia consistía en la creación de infraestructuras, como redes de comunicación transfronterizas y, en definitiva, en crecimiento añadido mediante aumento de las inversiones. Rechazado entonces, ahora ha sido aprobado el plan de reactivación económica con el objetivo de pasar de un presente de estancamiento moderado a unas perspectivas de *recuperación económica gradual*. Como señala el BCE (2004), se trata de evitar la recesión mediante el incremento del gasto, lo que puede considerarse como un retorno al keynesianismo.

Se intentará consolidar la recuperación de forma selectiva a través de la llamada *Iniciativa de crecimiento estratégico*, puesta en marcha por la Comisión y avalada por el Consejo, pero sin modificar el Plan de Estabilización, cada vez más difícil de cumplir. Las inversiones se dirigirán a infraestructuras y a la sociedad del conocimiento (tecnologías de I + D + i) por un total de 220.000 millones de euros hasta el año 2020. La estrella del plan son 29 proyectos de infraestructuras por tierra, mar y aire, con la finalidad de vertebrar el territorio ampliado, lo que constituirá un incentivo para el mercado y el empleo. Realizada una primera selección de proyectos de entre los 29 previstos, debe comenzar su ejecución el primero de enero de 2004, siendo la inversión para el primer tramo, que finalizará en 2010, de 62.000 millones. Está previsto también que de la cifra total un 40% sea financiación privada. Por lo tanto, con un importe financia-

ción/año de 10.000 millones, solamente 6.000 será financiación pública<sup>2</sup>, cifra que representa el 0,05% del PIB. La financiación pública se distribuiría entre la Unión y los Estados beneficiados, que se han comprometido a impulsar rápidamente los proyectos que les conciernen<sup>3</sup>.

## **6. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013**

### **6.1. La estructura del gasto programado**

Las Perspectivas Financieras siempre incorporan un proyecto político de realización a plazo medio. Hasta ahora, la política de la UE se ha centrado sucesivamente en la agricultura, la cohesión, la creación de un mercado interior y la estabilidad macroeconómica. Si para el período 2000-2006 el proyecto fue la preparación de la ampliación de la UE, hoy se trata de favorecer el crecimiento económico acompañado de creación de empleo. Para ello la innovación y la tecnología deberán actuar como motores para alcanzar un objetivo de crecimiento fijado en torno al 3% anual.

En febrero de 2004 la Comisión ha comunicado al Consejo y al Parlamento Europeo un avance sobre las Perspectivas Financieras para el período 2007-2013 (COM 2004 101). Pese a que hasta su aprobación puede estar sujeto a modificaciones sustanciales, parece oportuno analizar su contenido.

*De acuerdo con la iniciativa de crecimiento estratégico* se considera que la competitividad y la cohesión se refuerzan mutuamente y que el propio crecimiento ayudará a los Estados en sus necesarios procesos de cambio. Como se refleja en el Cuadro 5. Nuevo Marco Financiero 2007-2013, las prioridades para el período se han definido de la siguiente manera:

- Crecimiento sostenible, que se piensa lograr mediante la utilización de políticas económicas, sociales y medioambientales. En este

---

<sup>2</sup> A partir de este año, Eurostat considera que las obras públicas en infraestructuras no computarán en el cálculo del déficit presupuestario cuando la mayor parte de la inversión sea realizada por un consorcio empresarial mixto (público y privado), lo que puede estimular este tipo de proyectos.

<sup>3</sup> El BEI tratará de asegurar los riesgos de los inversores privados mediante instrumentos de préstamo distintos de los tradicionales por valor de 2.500 millones de euros. Interesa que los Estados eliminen las barreras administrativas y reglamentarias que frenan la inversión, así como el nombramiento de un coordinador para los proyectos transfronterizos.

**CUADRO 5**  
**VISIÓN GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2007-2013**

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>1. Crecimiento sostenible</b>	<b>47.582</b>	<b>59.675</b>	<b>62.795</b>	<b>65.800</b>	<b>68.235</b>	<b>70.660</b>	<b>73.715</b>	<b>76.785</b>
1a. La competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Cohesión en favor del crecimiento y el empleo (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
<b>2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales</b>	<b>56.015</b>	<b>57.180</b>	<b>57.900</b>	<b>58.115</b>	<b>57.980</b>	<b>57.850</b>	<b>57.825</b>	<b>57.805</b>
Entre ellos: Agricultura - Gastos de mercado y pagos directos	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
<b>3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	<b>1.381</b>	<b>1.630</b>	<b>2.015</b>	<b>2.330</b>	<b>2.645</b>	<b>2.970</b>	<b>3.295</b>	<b>3.620</b>
<b>4. La UE como socio global (c)</b>	<b>11.232</b>	<b>11.400</b>	<b>12.175</b>	<b>12.945</b>	<b>13.729</b>	<b>14.495</b>	<b>15.115</b>	<b>15.740</b>
<b>5. Administración (d)</b>	<b>3.436</b>	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b>
Compensaciones	1.041							
<b>Total créditos de compromiso</b>	<b>120.688</b>	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b>
<b>Total créditos de pago (b) (c)</b>	<b>114.740</b>	<b>124.600</b>	<b>136.500</b>	<b>127.700</b>	<b>126.000</b>	<b>132.400</b>	<b>138.400</b>	<b>143.100</b>
Créditos de pago en porcentaje de la RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,14%
Margen disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,10%
Límite máximo para los recursos propios en porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Datos en millones de euros con precios de 2004.

(a) El gasto correspondiente a 2006 con arreglo a la perspectiva financiera actual se ha desglosado según la nueva nomenclatura de referencia propuesta y para facilitar la comparación.

(b) Incluye el gasto para el Fondo de Solidaridad (1.000 millones de euros en 2004 a precios actuales) a partir de 2006. Sin embargo, los pagos correspondientes se calculan sólo a partir de 2007.

(c) Se asume que la integración del FED en el presupuesto comunitario tendrá efecto en 2008. Los compromisos correspondientes a 2006 y 2007 se incluyen sólo a efectos de comparación. Los pagos de compromisos anteriores a 2008 no se toman en consideración en las cifras de pago.

(d) Incluye el gasto administrativo para instituciones que no sean la Comisión, las pensiones y las escuelas europeas. El gasto administrativo de la Comisión se integra en las primeras cuatro rúbricas de gasto.

marco objetivo se incluyen la competitividad, la cohesión, la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales.

- La ciudadanía europea, expresada en la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos.

- La UE, ejerciendo una función política y económica a escala mundial.

La competitividad, entendida como factor de crecimiento y de empleo, se expresa a través de:

- La promoción de la competitividad de las empresas en un mercado único integrado.

- La intensificación de los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico. Europa sólo dedica el 2% del PNB a la investigación, frente al 2,7% de Estados Unidos y el 3% de Japón. Para eliminar estas distancias se considera necesario crear el espacio europeo de la investigación y llegar el año 2010 al 3% del PNB dedicado a investigación, con el 1% del PNB de participación pública y el 2% de la privada. Finalmente se incluye un apoyo financiero comunitario para completar los programas nacionales, al que se destina el 0,04% del PNB a través del presupuesto comunitario, para completar el 1% de inversión pública programado.

- Interconexión de Europa por corredores comunitarios. Del coste de la red transeuropea en su conjunto, estimado en 600.000 millones de euros, se han seleccionado los considerados prioritarios por valor de 220.000 millones, con un primer tramo que suma 62.000 millones. De ellos, con cargo a los presupuestos de la UE, un 60% se financiará en diez años. En estos proyectos, junto a la inversión del sector privado, figurará una financiación conjunta en los presupuestos nacionales y en el presupuesto comunitario.

- Mejora de la calidad de la educación y de la formación. Incluye las siguientes medidas concretas: la participación de tres millones de estudiantes universitarios en programas de movilidad (el 10% de los estudiantes universitarios); la inscripción anual de 15.000 estudiantes en la formación profesional; la participación del 10% de la población escolar (alumnos y profesores) en acciones de movilidad a lo largo de la duración de todo el programa, y, finalmente, la participación de 50.000 adultos en acciones de movilidad para el aprendizaje permanente.

- Establecimiento de una agenda para la política social que tenga en cuenta el envejecimiento de la población, la salud y la seguridad

en el empleo con reformas estructurales del mercado de trabajo; la cohesión al servicio del crecimiento y del empleo, y la protección de los recursos naturales: agricultura, pesca y medio ambiente.

Para el objetivo de mejora de la competitividad como factor de crecimiento y empleo está previsto avanzar desde una financiación de 8.791 millones de euros en 2006 a 25.825 millones en 2013, pasando de representar el 7,28% del presupuesto UE al 16,3% al final del período<sup>4</sup>.

Otro pilar de la política europea para el próximo período es el logro de una mayor cohesión a favor del crecimiento y del empleo. Entre los factores que explican el éxito de la política de cohesión y que deben mantenerse en el futuro están:

- La concentración de recursos en la inversión orientada hacia las regiones menos desarrolladas.
- El respeto de las normas del mercado europeo único.
- Promocionar la creación de empleo en nuevas actividades.
- La contribución a la asociación y a la buena gobernanza.
- El efecto de palanca que produce la cofinanciación al movilizar recursos suplementarios nacionales, tanto públicos como privados<sup>5</sup>.

La ampliación plantea retos nuevos para la competitividad y la cohesión interna en una UE en la que el PIB medio por persona será un 12% inferior al de la Europa de los 15, y las disparidades de renta se duplicarán. Con la finalidad de mejorar la calidad del gasto se propone que la política de cohesión forme parte de una estrategia global. Además, se ha pensado en un marco de prioridades más simplificado, articulado sobre tres prioridades:

- Convergencia, de forma que los medios se dirigen hacia Estados y regiones menos desarrollados.
- Competitividad regional y empleo. Se trata de programas que engloban al resto de países y regiones, donde las acciones comunitarias centradas en un número limitado de prioridades pueden tener un efecto multiplicador.

---

<sup>4</sup> Se ha incluido el último año de las Perspectivas Financieras del período 2000-2006 como año base para el cálculo de la evolución de las principales magnitudes de los Presupuestos Generales.

<sup>5</sup> Se calcula que cada euro de presupuesto UE dedicado a la política de cohesión genera una inversión de 0,9 euros en las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) y de 3 euros en las demás regiones (objetivo 2).



- Cooperación territorial europea en forma de programas transfronterizos y transnacionales.

Para la sección 1b) del presupuesto está previsto dedicar en ocho años un total de 383.700 millones de euros, con un aumento desde los 38.791 millones de 2006 a los 50.960 de 2013, manteniendo constante en el 32,15% su participación en el presupuesto comunitario.

Para la financiación de la gestión sostenible de los recursos naturales: agricultura, pesca y medio ambiente se ha tenido en cuenta la reforma de la PAC, que trata de potenciar la competitividad, la solidaridad y una mejor integración del medio ambiente en el resto de políticas apoyado en:

- Una simplificación de las medidas de apoyo y de los pagos de ayuda a los agricultores.

- Un refuerzo del desarrollo rural.

- Un mecanismo de disciplina financiera que establece límites máximos al gasto en medidas de apoyo al mercado y ayuda directa entre 2007 y 2013.

- La nueva Política Pesquera Común se apoya desde el año 2003 tanto en la explotación sostenible de los recursos vivos como en la acuicultura.

- La generación de crecimiento con reducción de sus efectos negativos en el medio ambiente requiere un gestión sostenible de los recursos. La política medioambiental es un complemento al mercado único, dirigido a la mejora de la calidad de vida que es demandada cada vez por mayor número de ciudadanos europeos.

Las cantidades asignadas en la sección 2 del nuevo marco financiero van desde 56.015 millones de euros en 2006 hasta 57.805 al final del período. La agricultura, que en 2006 abarca el 46,4% del presupuesto total, representará el 36,5% en 2013.

Con la integración en el Tratado Constitucional de la Carta de Derechos Fundamentales, la UE estará obligada a velar por el respeto de estos derechos y, además, a su promoción activa. La UE será la nueva frontera para la integración, ya que con la ampliación aumentará el número de ciudadanos que desean beneficiarse del espacio de libertad, de seguridad y de justicia. Pero, además:

- La UE debe gestionar sus fronteras exteriores de forma integrada.

- Debe establecer una política común en materia de asilo.
- Necesita establecer una política común de inmigración.

Por otra parte, la Unión debe garantizar la seguridad a través de acciones como las siguientes:

- Lograr que el 10% de los responsables de servicios policiales reciban formación en centros europeos.
- Aumentar hasta un 75% el volumen de intercambios de información entre los responsables nacionales de seguridad.
- Crear un auténtico espacio de justicia.

Otros objetivos que financieramente se incluyen en la sección 3 del marco financiero a medio plazo son:

- El acceso a bienes y servicios básicos.
- Caminar hacia una ciudadanía efectiva mediante el fomento de la cultura y la diversidad europeas.

Los medios financieros dedicados a este objetivo se duplicarían a partir de los 1.381 millones asignados para 2006. Cabe destacar el escaso peso relativo de esta sección presupuestaria.

En torno al concepto de la UE como socio global se incluye la acción exterior que engloba la política exterior y de seguridad común, la política comercial común y la cooperación con terceros países. Los subapartados que se incluyen en la idea de socio global son:

- La política de vecindad de la UE.
- La UE como socio de desarrollo sostenible.
- La UE como potencia mundial.
- La combinación de políticas.

Este apartado de las Perspectivas Financieras representa en 2006, con 11.232 millones de euros, el 9,3% del presupuesto comunitario, estando previsto para el final del período llegar al 9,93%.

Tan ambiciosos proyectos necesitan para su cumplimiento contar con los suficientes recursos. Cuando los medios financieros son limitados, como es nuestro caso, resulta necesario, junto a la moderación, la priorización de los objetivos, teniendo en cuenta la dificultad política de realizar cambios radicales o, en otras palabras, la necesidad de mantener los compromisos adquiridos.

## **6.2. La financiación necesaria**

En el cuadro de las Perspectivas Financieras para el período 2007-2013 se ha incluido el año 2006, que pertenece a la etapa actual, para desglosar su contenido conforme a la nueva nomenclatura. Para dicho año los CC representarán el 1,11% del PNB de la UE. Los compromisos adquiridos para la nueva etapa son debidos al gasto ya aprobado para ayudas agrícolas, para las políticas de cohesión dirigidas a los nuevos Estados miembros e incluso para la ampliación futura de Bulgaria y Rumanía, entre otras partidas. Estos compromisos y la necesaria ejecución de las políticas comunitarias no podrán realizarse con un límite máximo de ingresos situado en el 1% del PNB. Además, se aboga por la incorporación del FED, cuyo importe se valora en el 0,03 del PNB del conjunto de países miembros<sup>6</sup>. De acuerdo con los argumentos señalados y con la aprobación del plan de reactivación económica, resulta aconsejable la creación de un impuesto europeo que podría llegar a constituir la mayor aportación a la futura Europa. No se trataría de aumentar la presión fiscal, sino de que una parte de los impuestos existentes (IVA, sociedades o productos energéticos) se atribuya a la Unión Europea. De esta forma podría superarse el actual techo presupuestario, permitiendo a la Unión Europea realizar una auténtica política económica. Aceptando como necesario el principio de presupuesto equilibrado, no es cierto que la mejor política consista en propiciar un presupuesto mínimo.

Cuando se debieran estar discutiendo las distintas opciones para conseguir una financiación suficiente de la UE ampliada y con graves problemas de desigualdades, los representantes políticos de Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Austria y Holanda, todos ellos contribuyentes netos al presupuesto comunitario, han manifestado que consideran necesario que los ingresos totales del Presupuesto de la Unión Europea tengan su límite en el 1% del PNB, lo que, de aceptarse, afectaría a las Perspectivas Financieras para el período 2007-2013. Significa que para esa etapa se mantendrían los niveles de gasto actuales. Es cierto que el techo actual de gasto, fijado en el 1,24% del PNB, no suele rebasar el límite del 1%, pero de aceptarse esta propuesta el margen de acción político-económica se vería gravemente constreñido en la Europa ampliada.

La propuesta de los países citados no sólo limita la cuantía del gasto, también marca las preferencias para su utilización: mejora de la

---

<sup>6</sup> La integración del FED en los Presupuestos Generales la argumenta la Comisión en la idea de que de esta forma mejora la eficacia de la política de desarrollo.

competitividad, de la política exterior y de seguridad, de la protección de las fronteras y de la gestión de los flujos migratorios. La idea está clara: los países ricos no quieren aportar más a la UE, y está en la línea del Informe Sapir, que aconseja concentrar los medios financieros en un fondo de crecimiento antes que en fondos de solidaridad con las regiones menos favorecidas. El Informe Sapir (2003) defiende que frente al 0,42% del PIB europeo destinado al desarrollo regional, se fije la participación en un 0,35%, destinada en exclusiva para los nuevos Estados miembros. Frente a esta postura, Barnier, anterior Comisario de Política Regional, defendió que el actual porcentaje debería elevarse hasta el 0,45%.

De prosperar la postura que podemos calificar de *dura*, el recorte recaerá en los fondos regionales y de cohesión los que, además, deberán orientarse hacia los nuevos socios de la UE<sup>7</sup>. Por su parte, la propuesta de la Comisión en el avance de las Perspectivas Financieras dedica a la política de cohesión 336.000 millones en siete años, el 36,3% del presupuesto total, para que sea repartido por partes iguales entre los nuevos países miembros y los países actualmente receptores.

## CONCLUSIÓN

No es esperanzador el próximo futuro financiero de la UE, ampliada en 90 millones de personas, el 24% de la población, que sólo aportará al PNB comunitario un 7% y que posee una renta media del 43% de la renta por habitante de la UE a 15. Y no lo es debido, sobre todo, a la insistencia de los países ricos, contribuyentes netos al Presupuesto Comunitario, en mantener el límite del gasto en el 1% del PNB. El recorte de gasto imprescindible para ajustar la propuesta de la Comisión sobre las nuevas Perspectivas Financieras a las exigencias limitadoras de los países fuertes se centra en los Fondos de Cohesión que actualmente reciben junto a España, Grecia, Irlanda y Portugal. La discusión no ha hecho más que comenzar y es probable que finalmente se llegue a situaciones intermedias de compromiso, que serán insuficientes para ejecutar una política económica europea sólida.

---

<sup>7</sup> España recibe actualmente 6.000 millones de euros de los Fondos, y está prevista una reducción del 30% de los mismos en la próxima etapa. Con un cambio radical en el destino de los Fondos, sería el país más perjudicado. Sólo por el efecto estadístico de la ampliación una serie de regiones superarán el 75% de la renta media comunitaria; es el caso de Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BANCO CENTRAL EUROPEO: *Informe febrero 2004*.

COMISIÓN EUROPEA: «Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2004», *Resumen de datos*, Luxemburgo, 2004.

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo». *Programación Financiera 2002-2006*, Bruselas, junio de 2001.

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo», *Construir nuestro futuro*, Bruselas, febrero de 2004.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Relaciones Financieras entre España y la UE*, Madrid, 2002.

SAPIR, ANDRÉ: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, European Commission, julio de 2003.