

# LOS PRESUPUESTOS DE LA UNIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA <sup>1</sup>

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ \*

SUMARIO: I. Breve introducción. II. El presupuesto comunitario 2000-2006. 1. *Políticas de gasto*. 2. *Política de ingresos*. III. Algunas conclusiones.

## I. BREVE INTRODUCCIÓN

El análisis de la política fiscal en la Unión Europea se puede comenzar desde la constatación de una situación muy asimétrica. Los quince países miembros funcionan con una muy importante presencia de la iniciativa pública en el desarrollo de sus políticas económicas (46,6% de su PNB en 2000) acompañada del correspondiente sistema tributario para obtener los ingresos necesarios. En el punto contrario, el presupuesto propio de la Unión Europea como organismo supranacional tiene una dimensión muy reducida (1,16% del PNB en 2000) como resultado de una serie de factores que se intentan analizar a continuación. El volumen de ambos presupuestos pueden dar algunas pistas sobre la situación actual de la Unión Europea en cuanto a proyecto de integración regional.

El proyecto europeo nació en 1957 con el Tratado de Roma, en el que seis países de los más desarrollados de Europa <sup>2</sup> compartían la filosofía inicial de lograr una Unión Aduanera. Después de casi medio siglo este proyecto se ha enriquecido sustancialmente en distintos aspectos.

---

\* Economista del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

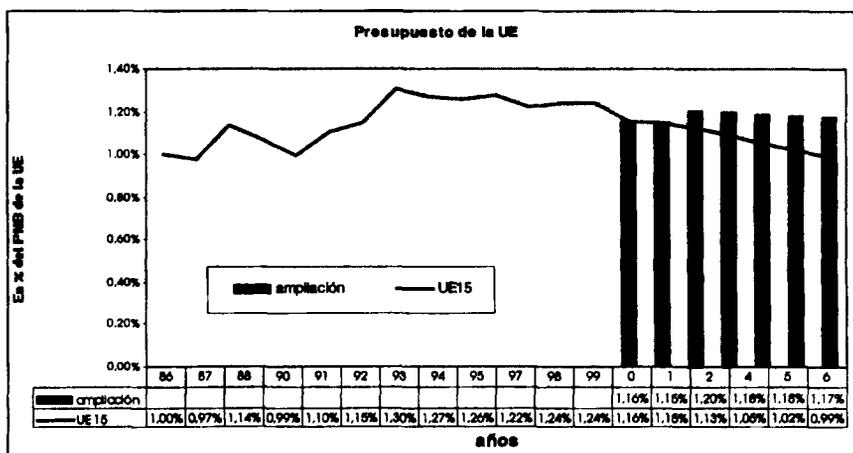
<sup>1</sup> La base de esta ponencia está contenida en el documento titulado «*El marco financiero de la Unión Europea. Acuerdo para el período 2000-2006 alcanzado en la Cumbre de Berlín*». (1999) MIGUEL A. GARCÍA DÍAZ. Edita C.S. de CC.OO.

<sup>2</sup> Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia.

En primera instancia por la incorporación de nuevos miembros hasta alcanzar los quince actuales<sup>3</sup>, algunos de los cuales tienen un nivel de desarrollo inferior a los originarios (Grecia, Irlanda, Portugal y España). En paralelo la incorporación de territorios menos ricos se adoptan decisiones en la dirección de crear una política regional comunitaria propia. Así, aunque desde su fundación existe el Fondo Social Europeo, años después se crea el FEDER (1975), se reconoce públicamente la existencia de desequilibrios regionales asumiéndolo como un problema comunitario (1979), se introduce una reforma de los fondos estructurales duplicando los recursos económicos (1986) y se da un nuevo impulso a estos fondos con la firma del Tratado de Maastricht (1992).

En el mismo paquete de las decisiones con repercusiones presupuestarias, a los pocos años del Tratado de Roma (1962) se decide promover una Política Agraria Común con el propósito reconocido de resolver dependencias frente a terceros en esta materia. Una política que en la práctica parece más como un mecanismo adicional de política regional para sentar a la población en las zonas rurales evitando las deseconomías de escala producidas por la emigración masiva a los centros urbanos.

En este período también se han incorporado otros objetivos de significativa influencia para los ciudadanos de la actual Unión Europea. Con el Acta Única también se aprobó la libre circulación de factores de producción (trabajo y capital) y recientemente la creación de una moneda única para finalizar la Unión Económica y Monetaria.



PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA		Acciones estructurales								TOTAL análogo en mil EURS			
	PAC	TOTAL	fondos estructurales				Fondo de Cohesión	Políticas interiores	Medidas exteriores	Administración	Reembolsos y otros	pago	compromiso
			total	FEOGA o FEDER	FSE	IFOP							
2000	41.469	28.880					2.800	5.891	5.286	3.087	726		87.876
2001	43.667	28.714					2.860	5.801	6.082	3.214	475		90.643

<sup>3</sup> Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1973), Grecia (1981), Portugal y España (1986), Suecia, Austria y Finlandia (1995).

La consolidación del proyecto europeo ha visto nacer otras políticas aunque su influencia pueda ser más incipiente: competitividad (I+D, formación, etc.), libre competencia, defensa y política exterior.

No obstante, a pesar de la ampliación de los ámbitos de influencia, muchos más de los mencionados anteriormente, el proceso de integración no ha estado acompañado de un impulso suficiente para crear un sistema fiscal propio (ingresos y gastos) para poder afrontar los retos incorporados. Una limitación que se puede hacer más patente si cabe en la actual situación en la que se debate un ambicioso proceso de ampliación incorporando a algunos de los países que en un pasado muy reciente formaban parte del llamado *socialismo real*.

Esta afirmación sobre la falta de desarrollo de un sistema fiscal supranacional suficiente y adecuado, no evita reconocer el relativo impulso realizado, sobre todo en el periodo 1986-1993 en que el presupuesto comunitario pasó del 0,96 al 1,30% del PNB de la Unión Europea. Un empuje amparado por Jacques Delors como máximo responsable de la Comisión Europea y una serie de líderes de los países miembros con un mayor afecto por el proyecto europeo (Kohl, Mitterrand y González).

## II. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO 2000-2006

El Consejo Europeo integrado por los Jefes de Gobierno de los quince países miembros decidió en la Cumbre de Berlín de 1999 el marco financiero para el período 2000-2006, su distribución por políticas y la fórmula de aportaciones para obtener la necesaria cobertura financiera. El Consejo aprobó en realidad dos marcos distintos, uno aplicable en un escenario con la configuración actual de quince países miembros (UE15) y otro diferente para el caso de ampliación del número de miembros a partir del año 2002, aunque sin enumerar los países afectados. Con esta indefinición, básica para poder evaluar las necesidades en la práctica, establece una serie de dotaciones suplementarias para la mayoría de los capítulos de gasto.

*Los dos escenarios están elaborados con criterios restrictivos respecto al presupuesto aprobado para 1999 y marcan una tendencia diferente a la mantenida desde 1988.* En paralelo, el Consejo Europeo aprobó algunas modificaciones en el sistema de cálculo de las aportaciones.

### 1. Políticas de gasto

En el supuesto de mantener la actual estructura de quince países, las dotaciones asignadas en cada uno de los ejercicios del próximo septenio son ligeramente inferiores a las liquidadas en 1999. *El total de recursos financieros (créditos de compromiso) decrecen a una tasa del -0,52% anual acumulativa.* Utilizando un crecimiento medio anual del PNB del +2,3% comunitario, *las cifras de gasto aprobadas (créditos de compromiso) irían descendiendo desde el 1,16% en el año 2000 al 0,99% del PNB*

*el 2006, muy por debajo del ratio del 1,24% alcanzado en 1999 y, mucho más lejos del 1,27% del PNB límite máximo fijado inicialmente para ese año*<sup>4</sup>.

En el supuesto de ampliación, los créditos de compromiso crecerían el +9,1% respecto al escenario anterior para el conjunto del período, si bien se acumulan en tan solo cinco años (2003-2007). Con los recursos extras se debe atender las necesidades surgidas por la entrada de hasta seis países con un nivel de desarrollo inferior incluso de los que actualmente tienen menor renta. De los candidatos con posibilidades, tan solo Eslovenia tiene un PIB/habitante respecto a la media de la UE15 cercano al nivel de Grecia y Portugal (59% frente a 66 y 67%). El resto está mucho más lejos de la actual renta media con coeficientes que oscilan entre el 23% de Estonia y el 41% de la República Checa.

La adhesión de cinco nuevos miembros (República Checa, Polonia, Hungría, Eslovenia, Estonia), posibilidad más cercana, implica un serio aumento de los desequilibrios territoriales dentro de la Unión (objetivo 1 en su totalidad) y posiblemente tendrá también una elevada incidencia sobre la PAC al mantener sectores primarios con fuerte peso dentro su economía.

*Utilizando el máximo de recursos disponibles para el supuesto de ampliación, el gasto total autorizado en el presupuesto en relación al PNB comunitario, alcanza un máximo del 1,20% el año 2002 para disminuir hasta el 1,17% el año 2006 (1,18% del PNB media anual), en todo caso también inferiores al volumen liquidado en 1999.*

La evolución de las dotaciones aprobadas por políticas es bastante dispar:

- **La Política Agraria Comunitaria** con la estructura actual de quince países crece en el período considerado (+0,43% anual acumulativo en media anual) aunque a un ritmo inferior al crecimiento previsto para la economía. El resultado final se consigue en dos etapas diferenciadas. Durante el trienio inicial crecen los recursos para posteriormente disminuir en el siguiente cuatrienio, *finalizando con una dotación ligeramente superior a la de 1999 (+3% real)*. La dotación media anual es de 42.534 mill ₣ (7 bptas.), de los cuales aproximadamente un 12% se destinarán a medidas de desarrollo rural y medidas veterinarias y fitosanitarias. En teoría ajusta sus recursos al acuerdo alcanzado por el Consejo de Agricultura en marzo de 1999 aunque el texto de la Conclusiones de la Cumbre de Berlín asevera «que antes de que se produzca la primera ampliación de la Unión, se revisaría la directriz agrícola sobre la base de un informe que la Comisión habrá de presentar al Consejo, con el fin de introducir los ajustes que se consideren oportunos». Conocida su importante presencia en un presupuesto comunitario con pocas competencias exclusivas se fija un objetivo de reforma «una reforma de la PAC sustancial, auténtica y equitativa que beneficie tanto a los productores como a los consumidores, se atenga a parámetros presupuestarios estrictos y conduzca a una disminución progresiva del gasto durante el período contem-

---

<sup>4</sup> La evolución en términos de créditos de pago es del 1,13% al 0,98% frente al 1,11% en 1999.

plado, contribuirá de manera significativa al objetivo general de conseguir un marco financiero más equitativo».

En el escenario ampliación dispondría desde el año 2002 de un suplemento aplicado en una secuencia creciente (desde +1.600 mill ₣ a +3.400 mill ₣ constantes de 1999), lo que significa aumentar el total de recursos entre el +3,6% y el +8,2% a lo largo del período, respecto a 1999. *Los créditos de compromiso crecerían a una tasa anual del +1,56% y los recursos asignados para el año 2006 serían el +11,4% superiores a los de 1999, alcanzando los 45.060 millones de ₣ (7,5 bptas). Sin una reforma en profundidad de la actual PAC, el aumento de la dotación parece insuficiente.*

- **Las Acciones estructurales** en el escenario de actual estructura a quince ven seriamente recortados sus recursos en una tendencia de disminución constante de sus dotaciones durante todo el período (-2,9% anual acumulativo). *Con una situación de desequilibrios regionales bastante similar a la actual, los recursos asignados para el año 2006 son un -18% inferior a las disponibles en 1999.* El peso del recorte recae sobre los fondos estructurales al tener más dimensión que el Fondo de Cohesión, aunque este último disminuye en mayor proporción sus recursos (-20%)<sup>5</sup>.

Las actuales regiones receptoras, casi las mismas en el próximo período de programación, verán reducidas sus ayudas respecto a lo alcanzado en 1999. La dotación media para los próximos años del conjunto de las acciones estructurales será de 30.430 mill ₣ de 1999 (5 bill ptas.) bastante inferior a los 35.849 millones de ₣ (casi 6 bptas.) liquidados en 1999.

*Los recursos medios anuales aprobados equivalen al 0,36% del PNB comunitario, un porcentaje muy inferior al máximo autorizado en la Cumbre de Edimburgo para 1999 (0,46% del PNB)*<sup>6</sup>. El recorte está justificado en el documento de Conclusiones bajo la supuesta «necesidad de dotar a los Fondos Estructurales y de Cohesión de mayor eficacia para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social consagrado en el Tratado.» Un criterio de eficacia que justifica una mayor concentración de las ayudas incluidas en el epígrafe de fondos estructurales reduciendo a tres el número de objetivos (antes siete). Los anteriores objetivos 1, 2, 3, 4, 5a, 5b y 6 se reducen a los nuevos objetivos 1, 2 y 3.

Las condiciones fijadas para el escenario de ampliación mejoran ligeramente desde el año 2002 hasta el final del período (desde 3.750 a 12.080 mill ₣ de 1999 cada año). La dotación anual de esta política se incrementa entre un +12,1% y un +41,4% respecto a lo asignado para el escenario de la UE15. En media durante cinco ejercicios los nuevos países disfrutarían de 7.916 mill ₣ al año (1,3 bptas.). Al final del período la política regional dirigida a los nuevos países absorbería el 30% del total de las Acciones Estructurales con destino al conjunto de la Unión Europea.

<sup>5</sup> La diferencia es artificial (el destino de los primeros son regiones y del segundo naciones) ya que las acciones del Fondo de Cohesión se canalizan a través de los mismos Fondos Estructurales.

<sup>6</sup> Los créditos de pago equivalen al 0,41% del PNB de la UE15.

*En el supuesto de ampliación, el total de recursos fijados para las acciones estructurales aumentan el +18% respecto al escenario UE15, con una media anual acumulativa del +2% en el conjunto del período. Una situación mejor que la del anterior escenario pero todavía inferior a un crecimiento moderado de la riqueza comunitaria.*

Las *políticas interiores* aumentan ligeramente sus recursos financieros (+0,80% anual acumulativo) aunque en proporción muy inferior, salvo desastre, a la creación de riqueza de la Unión Europea.

Este capítulo aumenta el +9,3% en el escenario de la ampliación respecto al aprobado para la actual estructura UE15. Con este suplemento, el aumento anual medio del presupuesto en este capítulo es del +2,6%. Esta política junto a la de Administración sería la única que superaría las previsiones de crecimiento del PNB manejadas por la Comisión Europea.

- Las **políticas exteriores** reducen sustancialmente su dotación el año 2000 respecto a 1999 (-23% real) para después mantenerla en el resto de los ejercicios. Una parte de la explicación estriba en la asignación en 1999 de créditos de compromiso muy por encima de los previstos de pago. No obstante, *incluso introduciendo esta corrección los recursos asignados prácticamente se mantendrían constantes respecto a los actuales en un capítulo donde las necesidades son obvias*. Sólo recordar la situación de los Balcanes.

Los recursos disponibles son iguales en el escenario de ampliación.

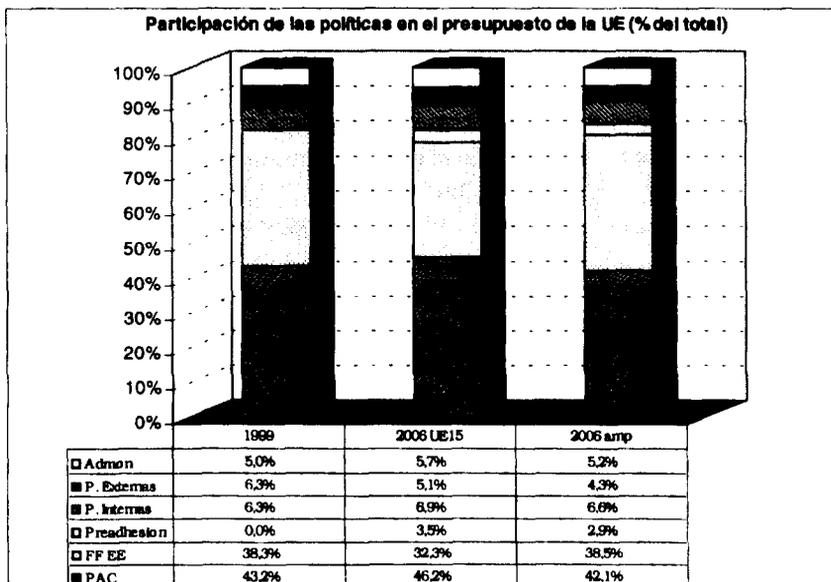
- Las **ayudas de preadhesión** constituyen la novedad del marco financiero y se fijan en 3.120 mill ₤ (519.000 mptas/año).

Estas ayudas se reparten entre el programa PHARE (50%), ayudas agrícolas (17%) y acciones estructurales (33%).

- Los **gastos de Administración** es la política que aumenta en mayor cuantía sus asignaciones (+1,19% anual acumulativo). Con ampliación este capítulo tiene una mejora del +6,3% respecto al escenario UE15. Un aumento lógico si se tiene en cuenta el incremento de la carga administrativa provocada por la aplicación de las políticas en un número mayor de países.

Las decisiones adoptadas en la Cumbre de Berlín en materia presupuestaria para el período 2000-2006 rompe la tendencia sostenida desde 1986 de aumento de su participación sobre la riqueza creada en la Unión Europea. Además, también rompe la tendencia emprendida hace doce años de estructurar un presupuesto con pérdida progresiva del peso de la PAC a favor del resto de las políticas, especialmente las acciones estructurales específicas de política regional.

Con las cifras aprobadas, en el escenario UE15 *la PAC aumentará su presencia (desde el 43,2% al 46,2%) mientras las acciones estructurales la reducen significativamente (desde el 38,3% al 32,3%)*. *El resto de las políticas mantienen su situación, por otra parte casi simbólica a pesar de los importantes contenidos teóricos de las mismas (sólo las políticas internas rozan el 7% del total de gasto)*.



La *distribución interna del gasto por políticas en el escenario de ampliación* se modifica respecto al de mantener la actual situación con quince miembros, pero también rompe la tendencia de la última década no profundizando en los cambios propuestos en Cumbres anteriores. En síntesis, *la distribución queda prácticamente igual a la alcanzada en el presupuesto de 1999*. La PAC mantiene su hegemonía (42,2%), seguido de las acciones estructurales (38,5%), mientras quedan muy lejos las políticas interiores (6,6%), Administración y medidas exteriores (4,3%)<sup>7</sup>.

Presupuesto Unión Europea		TOTAL créditos			
		en mill EUROS		en % PNB	
		compromiso	pago	compromiso	pago
1993-1999 media año		587.272	544.702	1,26%	1,17%
<b>Período 2000-2006</b>					
Propuestas	Comisión UE15 media año	715.321	699.584		
	Comisión (ampliación) media año	102.189	99.941	1,19%	1,16%
	1999 + PNB (+2,3%) UE15 media año	765.969	749.475	1,27%	1,23%
decisión	Berlín def ampliación media año	109.424	107.068	1,27%	1,26%
	Berlín def UE15 media año	726.768	656.606		
	Berlín def ampliación media año	103.824	93.801	1,27%	1,26%
decisión	Berlín def ampliación media año	702.780	685.870		
	Berlín def UE15 media año	100.397	97.981	1,18%	1,15%
	Berlín def ampliación media año	644.710	640.470	1,08%	1,08%

<sup>7</sup> La política de medidas exteriores pierde protagonismo respecto a 1999 pero se debe más bien a la dotación de este último ejercicio, muy inflada en créditos de compromiso sobre el año anterior pero corregida en los créditos de pago.

Una comparación útil es la realizada entre el marco financiero aprobado y un supuesto de prórroga del presupuesto de 1999, aplicando un crecimiento de las distintas políticas idéntico al de la economía (+2,5% anual utilizado por la Comisión en la Agenda 2000). El presupuesto resultante sería superior en +11.793 millones de  $\text{€}$  al año (1,9 billones  $\text{ptas}$ ) respecto al marco financiero aprobado, el diez por ciento superior a los recursos dispuestos en 1999.

Realizadas estas precisiones, el total de créditos de compromiso aprobados para el próximo período de siete años son superiores en un +9,7% a los ejecutados en el presente ciclo de programación 1993-1999. Por políticas sólo cabe comparar magnitudes no homogéneas (créditos de pago durante 1993-1999 y de compromiso para 2000-2006). Con estas condiciones, la diferencia en disponibilidad de recursos a favor de la próxima etapa estriba en políticas interiores (+51%) y acciones estructurales (+20%). En el escenario de no ampliación, los fondos estructurales dispondrán en la próxima etapa de una media de +4.700 millones de  $\text{€}$  al año (782.000  $\text{mptas}$ ) y el Fondo de Cohesión de +245 millones de  $\text{€}$  (40.700 millones de  $\text{ptas}$ ), aunque hay que reiterar que son cuantías inferiores a las correspondientes si se hubieran mantenido en la próxima etapa las dotaciones aprobadas para 1999, actualizadas de acuerdo al crecimiento del PIB.

Un elemento importante para el futuro viene dado por la situación de partida para el próximo período de programación a negociar en 2007. En el mejor de los casos se iniciará con un gasto del 1,14% del PNB, con ampliación, cuando no del 0,99% del PNB con UE15, un origen muy lejano del 1,24% del PNB, tomado como punto de partida en el año 1999.

**Los presupuestos de la Unión en el proceso de construcción europea**

Cuadro general del nuevo marco financiero 2000-2006  
 Aprobada en el Consejo Europeo de Berlín. Millones de EUROS de 1999  
 ESCENARIO 1: sin ampliación (créditos comprometidos millones de EUROS de 1999)

	PAC	TOTAL	Acciones estructurales						TOTAL créditos			
			fondos estructurales	Fondo de Cohesión	nuevos miembros	ayudas puente	Políticas interiores	Medidas exteriores	Administración	otros	en mill EUROS	
										compromiso	pago	
1999	40.440	35.849	32.731	3.118	0	0	5.992	5.908	4.694	1.000	93.634	85.557
2000	40.920	32.045	29.430	2.615		3.120	5.900	4.550	4.580	900	91.995	89.590
2001	42.800	31.455	28.840	2.615		3.120	5.950	4.580	4.600	900	93.385	91.070
2002	43.900	30.865	28.250	2.615		3.120	6.000	4.570	4.700	850	93.805	94.130
2003	43.770	30.285	27.670	2.615		3.120	6.050	4.580	4.800	400	93.005	94.740
2004	42.760	29.595	27.080	2.515		3.120	6.100	4.590	4.900	400	91.485	91.720
2005	41.930	29.595	27.080	2.515		3.120	6.150	4.600	5.000	400	90.795	89.910
2006	41.860	29.170	26.690	2.510		3.120	6.200	4.610	5.100	400	90.280	89.310
suma EUROS	297.740	213.010	195.010	18.000	0	21.840	42.350	32.060	33.660	4.050	644.710	640.470
mEURO año	42.534	30.430	27.859	2.571	0	3.120	6.050	4.580	4.809	579	92.101	91.498
mmoneda año	7.077	5.063	4.635	428	0	519	1.007	782	800	98	15.324	15.224

El total de créditos de 1999 está minorado sobre presupuesto aprobado en la cuantía de ajustes de los fondos estructurales.

### Los presupuestos de la Unión en el proceso de construcción europea

ESCENARIO 2: con ampliación (millones de EUROS de 1999)

	Acciones estructurales										TOTAL créditos	
	PAC	TOTAL	fondos	Fondo de	nuevos	ayudas	Políticas	Medidas	Admini-	otros	en mill EUROS	
			estructurales	Cohesión	miembros						preaŕche	interiores
1999	40.440	35.849	32.731	3.118	0	0	5.862	5.908	4.694	1.000	93.634	85.557
2000	40.920	32.045	29.430	2.615		3.120	5.900	4.550	4.580	900	91.995	89.590
2001	42.800	31.455	28.840	2.615		3.120	5.950	4.560	4.600	900	93.385	91.070
2002	45.500	34.615	28.250	2.615	3.750	3.120	6.730	4.570	5.070	650	100.255	98.270
2003	45.800	36.115	27.870	2.615	5.830	3.120	6.810	4.580	5.210	400	102.035	101.450
2004	45.210	37.515	27.080	2.515	7.920	3.120	6.890	4.590	5.350	400	103.075	100.810
2005	44.860	39.595	27.080	2.515	10.000	3.120	6.970	4.600	5.450	400	104.995	101.350
2006	45.080	41.250	28.860	2.510	12.080	3.120	7.050	4.610	5.550	400	107.040	103.530
suma EUROS	310.150	252.590	195.010	18.000	39.580	21.840	46.300	32.060	35.790	4.050	702.780	685.870
mEURO año	44.307	36.804	27.859	2.571	7.916	3.120	6.614	4.580	5.113	579	100.397	97.981
mmp/año	7.372	6.004	4.635	428	1.317	519	1.101	762	851	96	18.705	16.303

Dta Escenario 2 (ampliación) x 1 (UE18)

En mEUROS	Acciones estructurales										TOTAL créditos	
	PAC	TOTAL	fondos	Fondo de	nuevos	ayudas	Políticas	Medidas	Admini-	otros	en mill EUROS	
			estructurales	Cohesión	miembros						preaŕche	interiores
2002	1.600	3.750	0	0	3.750	0	730	0	370	0	6.450	4.140
2003	2.030	5.830	0	0	5.830	0	760	0	410	0	9.030	6.710
2004	2.450	7.920	0	0	7.920	0	790	0	450	0	11.610	8.890
2005	2.930	10.000	0	0	10.000	0	820	0	450	0	14.200	11.440
2006	3.400	12.080	0	0	12.080	0	850	0	450	0	16.780	14.220
total mEUROS	12.410	39.580	0	0	39.580	0	3.950	0	2.130	0	58.070	45.400

En porcentales (mayores recursos sobre presupuesto para UE18)

2002	3,6%	12,1%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	12,2%	0,0%	7,9%	0,0%	6,9%	4,4%
2003	4,6%	19,3%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	12,6%	0,0%	8,5%	0,0%	9,7%	7,1%
2004	5,7%	26,8%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,0%	0,0%	9,2%	0,0%	12,7%	9,7%
2005	7,0%	33,8%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,3%	0,0%	9,0%	0,0%	15,6%	12,7%
2006	8,2%	41,4%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,7%	0,0%	8,6%	0,0%	18,6%	15,9%
total	4,2%	18,6%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	9,3%	0,0%	6,3%	0,0%	9,0%	7,1%

Equivalencia en % del PNB

ESCENARIO 1: sin ampliación (créditos comprometidos millones de EUROS de 1999)

	Acciones estructurales										TOTAL
	PAC	TOTAL	fondos	Fondo de	nuevos	ayudas	Políticas	Medidas	Admini-	otros	créditos
			estructurales	Cohesión	miembros						
1999	0,52%	0,46%	0,42%	0,04%	0,00%	0,00%	0,08%	0,08%	0,06%	0,01%	1,24%
2000	0,51%	0,40%	0,37%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,06%	0,06%	0,01%	1,16%
2001	0,53%	0,39%	0,35%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,06%	0,06%	0,01%	1,15%
2002	0,53%	0,37%	0,34%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,05%	0,06%	0,01%	1,13%
2003	0,51%	0,36%	0,32%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,05%	0,06%	0,00%	1,09%
2004	0,49%	0,34%	0,31%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,05%	0,06%	0,00%	1,06%
2005	0,47%	0,33%	0,30%	0,03%	0,00%	0,03%	0,07%	0,05%	0,06%	0,00%	1,02%
2006	0,48%	0,32%	0,29%	0,03%	0,00%	0,03%	0,07%	0,05%	0,06%	0,00%	0,99%
	0,36%										

ESCENARIO 2: con ampliación (millones de EUROS de 1999)

	Acciones estructurales										TOTAL
	PAC	TOTAL	fondos	Fondo de	nuevos	ayudas	Políticas	Medidas	Admini-	otros	créditos
			estructurales	Cohesión	miembros						
1999	0,52%	0,46%	0,42%	0,04%	0,00%	0,00%	0,08%	0,08%	0,06%	0,01%	1,24%
2000	0,51%	0,40%	0,37%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,06%	0,06%	0,01%	1,16%
2001	0,53%	0,39%	0,35%	0,03%	0,00%	0,04%	0,07%	0,06%	0,06%	0,01%	1,15%
2002	0,55%	0,42%	0,34%	0,03%	0,05%	0,04%	0,08%	0,05%	0,06%	0,01%	1,20%
2003	0,54%	0,42%	0,32%	0,03%	0,07%	0,04%	0,08%	0,05%	0,06%	0,00%	1,20%
2004	0,52%	0,43%	0,31%	0,03%	0,09%	0,04%	0,08%	0,05%	0,06%	0,00%	1,18%
2005	0,50%	0,44%	0,30%	0,03%	0,11%	0,03%	0,08%	0,05%	0,06%	0,00%	1,18%
2006	0,48%	0,45%	0,29%	0,03%	0,13%	0,03%	0,08%	0,05%	0,06%	0,00%	1,17%

## 2. Política de ingresos

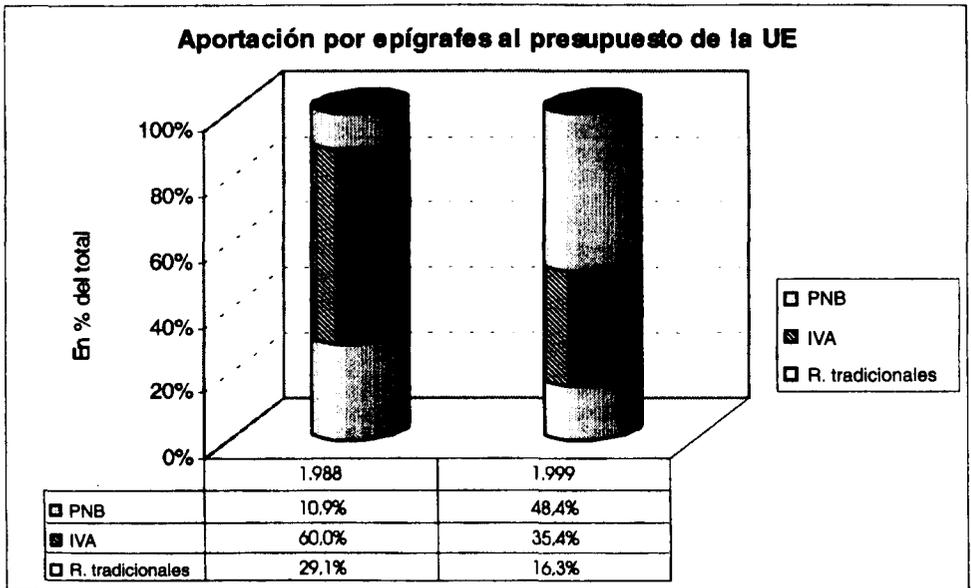
El presupuesto comunitario por imposición legal tiene que tener siempre un saldo equilibrado. No cabe, por tanto, la aparición de déficits o superávits.

La evolución del sistema de ingresos ha sido positiva en cuanto a la equidad de las figuras que lo componen aunque insuficiente al no avanzar en la articulación de fuentes propias de financiación de carácter supranacional. Todos los ingresos se calculan y realizan en términos agregados de cada país miembro.

Para hacer frente a las necesidades de las políticas de gasto, el Consejo Europeo ha aprobado un sistema de ingresos con algunas modificaciones en relación al vigente hasta la fecha. Las principales modificaciones son las siguientes:

- Se reduce el tipo de gravamen aplicable a la base imponible recaudada en concepto de IVA desde el 1% actual hasta el 0,75% a partir del año 2002 y al 0,50% en el 2004. Se mantiene el tope máximo de base imponible para el cálculo de la aportación en el 50% del PNB.
- Se continua aplicando el descuento al Reino Unido pero su importe no incluirá los beneficios excepcionales debidos a los cambios en el sistema de financiación.

La repercusión prevista por el Consejo de las dos modificaciones se cuantifica en 220 millones de  $\text{€}$  hasta el año 2006, una cuantía poco significativa. Más importancia parece tener, aunque no existe cifra en el documento oficial, la redefinición de la fórmula de financiación por parte del resto de los países miembros de la bonificación británica para permitir que Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia se beneficien de



una rebaja sobre su actual participación<sup>8</sup>. El ajuste se realizará de acuerdo al peso del PNB del resto de los países.

*En lo referente a cambios en profundidad del actual sistema de financiación, el Consejo se limita a invitar a la Comisión a que realice antes del final del próximo periodo de programación una revisión general del sistema, incluyendo los efectos de la ampliación. Dentro de esta revisión se debería abordar también la cuestión de la creación de nuevos recursos propios autónomos.*

Con la estructura de 1999, el peso de los recursos tradicionales (exacciones, primas y demás derechos referidos a la PAC, cotizaciones del sector azúcar y derechos de aduanas) han reducido su presencia significativamente (del 30 al 16%), al igual que la fuente IVA (del 60 al 35%), mientras ha incrementado su peso la aportación calculada a partir del PNB de cada país miembros (del 11 al 48%) que si bien no llega al óptimo tiene un grado superior de equidad al incorporar el nivel de riqueza de las naciones. Es previsible que la tendencia marcada desde 1988 se haya acentuado a partir de 2000 con la aplicación de las decisiones de la Cumbre de Berlín.

### III. ALGUNAS CONCLUSIONES

En la primera parte del siglo pasado Europa soportó graves crisis económicas, políticas y sociales que desembocaron en dos cruentas guerras. Evitar esta tradicional confrontación entre los distintos países fue uno de los motivos para impulsar un proyecto de integración regional en el territorio europeo.

El proyecto iniciado a final de la década de los cincuenta del pasado siglo se ha profundizado sensiblemente en los últimos años. Después de lograda de forma rápida la Unión Aduanera, la puesta en marcha del Mercado Único (1993) decidida con la firma del Acta Única ha implantado la libre circulación de los factores de producción, capital y trabajo, en el espacio comunitario aunque con más limitaciones para el segundo. La creación del  $\text{M}$  (1999) uno de los objetivos centrales del Tratado de Maastricht, ha puesto punto final a la Unión Económica y Monetaria.

Los objetivos alcanzados son acontecimientos históricos, especialmente la moneda única. Estas modificaciones estructurales tienen repercusiones en el campo económico aunque como la mayoría de las decisiones de este tipo generan fuertes implicaciones sociales. Pero además, en las dos últimas décadas se han producido dos ampliaciones que, en algunos casos, han incorporado países con un nivel de desarrollo bastante inferior a la media de los antiguos socios. Una decisión de admitir nuevos socios que vuelve a tenerse en cuenta, esta vez mirando hacia el este después del espectacular desplome del modelo de *socialismo de Estado*.

Junto a estas decisiones, se han producido también otros avances de carácter social más marcado. Entre ellas destacar la progresiva aparición del objetivo de cohe-

<sup>8</sup> La redacción no es muy afortunada y genera confusión entre una reducción del 25% o una reducción al 25%.

sión económica y social dentro del acervo comunitario. Inicialmente en el Acta Única como nuevo concepto en el lenguaje comunitario para después adquirir rango legal en Maastricht, convirtiéndose en uno de los objetivos centrales del proyecto europeo con el mismo rango que los de integración económica<sup>9</sup>.

No obstante, los esfuerzos realizados para lograr los distintos objetivos no han estado equilibrados y, la Unión Económica y Monetaria ha gozado de un mayor predicamento, con avances más modestos en el terreno de la cohesión social y económica. Sin embargo, desde 1988 se ha aplicado una profunda reforma de la política regional entre la que se incluía dotar a los fondos estructurales, su principal mecanismo de actuación, de mayores recursos financieros para desarrollar proyectos en los territorios menos desarrollados o, con problemas de reconversión en su tejido industrial. Adicionalmente a las acciones de los fondos, se creó de un Fondo de Cohesión que aunque se canaliza también a través de los mismos fondos, tiene carácter nacional y usos específicos.

Como consecuencia de estas decisiones el presupuesto comunitario ha incrementado sus dotaciones de forma permanente desde 1986 aunque su *dimensión sigue siendo reducida, sobre todo en comparación con los nacionales, condicionando su actividad a la de complementar las actuaciones de los países miembros*. De igual forma, su sistema de obtener los ingresos es manifiestamente mejorable en términos de equidad. Pero en su conjunto, hasta 1997 se había establecido una tendencia positiva que sostenida en el tiempo podía mejorar las posibilidades de iniciativa comunitaria en su territorio y fuera del mismo. Valga recordar que la suma de acciones estructurales disponían en ese momento del triple de recursos en términos reales respecto a la dotación de 1988.

Las decisiones adoptadas en los últimos años han roto esa tendencia. Aunque es positivo el incremento de la codecisión del Parlamento en algunos temas al igual que el fortalecimiento del estatus y poderes del Presidente de la Comisión y la inclusión de un título sobre el empleo en del Tratado, los resultados globales son bastante deficientes desde el punto de vista de fortalecer políticamente el proyecto mediante la ampliación de las competencias supranacionales.

El marco financiero actual vigente para el periodo 2000-2006 fue aprobado en la Cumbre de Berlín (1999). Sus decisiones no alcanzaron ni siquiera el punto de *una parada para tomar aliento*, fueron un retroceso claro, no sólo por las cuantías manejadas sino también por haber aparecido en escena un cierto proceso de renacionalización de parte de lo anteriormente transferido a las instituciones comunitarias. *En síntesis, predominan los intereses nacionales sobre el objetivo proclamado por la Comisión Europea de construcción de una Europa más fuerte y de mayor dimensión. El objetivo de hacer más Europa ha perdido peso y posibilidades de desarrollo, el saldo financiero obtenido por cada país se ha convertido en el tema estrella y objetivo central, casi único de los Gobiernos.*

<sup>9</sup> Artículo 2 del Tratado Europeo desde Maastricht.

Durante la última década el objetivo de crear una moneda única (euro) y su plena aplicación a la vida cotidiana ha monopolizado los esfuerzos y las polémicas. El cumplimiento de los requisitos de convergencia monetaria, imprescindibles si se pretendía dotar de confianza a la nueva moneda aunque puede que demasiado restrictivos en su definición y periodo de cumplimiento, ha concentrado el grueso de la atención y de las medidas de política económica de los distintos Gobiernos. Mientras tanto, el resto de las cuestiones permanecían en segunda fila.

El uno de enero de 1999 se logró un éxito histórico, once países renunciaron a su moneda nacional para acceder a una sola moneda europea. Un número elevado a doce con la incorporación de Grecia al cumplir con los requisitos solicitados. Habitualmente se habla de las ventajas económicas del Euro: eliminación de los costes de transacción, la mayor estabilidad de los tipos de cambio frente a movimientos especulativos evitando también consecuencias negativas sobre los tipos de interés y, la posibilidad de actuar como moneda reserva aumentando la correlación de fuerzas de Europa frente a Estados Unidos y Japón. *Pero la moneda única también tiene un valor social y cultural. El euro es la primera decisión armonizadora que afecta a todos los ciudadanos, sin olvidar lo que significa de cesión de soberanía hacia el proyecto europeo. Los ciudadanos, por primera vez de manera generalizada, se han visto implicados por una decisión de la Unión Europea que afecta a su vida diaria.*

Logrado este importante objetivo debe finalizar la tregua en el resto de los terrenos. Es el momento de preguntarse cuál es el futuro del proyecto europeo. Las opciones y las respuestas son múltiples. Para algunos la creación de la moneda única es el final del proceso de armonización y a partir de ahora debe ser el mercado quien rija exclusivamente las relaciones económicas y sociales dentro de la Unión Europea. El grado de armonización en el resto de las materias será la que decida el mercado. Esta opción de base conceptual económica neoliberal de estancarse en una área de libre comercio tiene diferentes graduaciones y habitualmente está acompañada de un fuerte componente nacionalista, encubierto en la interpretación interesada del ambiguo principio de subsidiaridad. En realidad su planteamiento es el poder para las naciones, evitando caer en el manos de los burócratas de Bruselas.

Como alternativa, se puede manejar un proyecto europeo con fuerte carácter social y político, cada vez más sólido y amplio. Para lo cual parece necesario un traspaso progresivo de competencias desde los estados y con ellas de la correspondiente soberanía, definiendo unas instituciones comunitarias cada vez más democráticas con plena capacidad de decisión sobre las políticas. La Unión Europea como estado supranacional debería tener cada vez mayor autonomía y peso político y, en consecuencia, un fuerte protagonismo social y económico. Un modelo de funcionamiento eficaz y eficiente que nada tienen que ver con una presunta burocratización de sus instituciones. *Europa debe tender a dejar de ser una agregación de miembros para caminar hacia una federación de estados.* En unas declaraciones recientes coincidentes

con la Cumbre de Niza, Jacques Delors afirmaba «*Si el proceso de ampliación deriva hacia una zona de libre cambio la Unión Europea no será nada en veinte años*».

La asignación de la renta realizada a través del mercado no es capaz de disminuir los desequilibrios territoriales y personales, más bien su efecto es el contrario. En este modelo supranacional de amplias competencias, es preciso contar con los recursos financieros para desarrollar políticas desde el sector público. Es obvio que el desarrollo de un modelo social de mercado no depende sólo de aplicar políticas con incidencia presupuestaria, muchos de los objetivos pueden lograrse mediante decisiones políticas que no necesitan dotación financiera. Valga como ejemplo, una cierta armonización fiscal para evitar la deslocalización de inversiones al abrigo de legislaciones con menor o nula presión fiscal. Pero para desarrollar una parte sustancial de las políticas es imprescindible políticas fiscales potentes elaboradas bajo criterios de equidad.

Las dotaciones presupuestarias para el actual período 2000-2006 decididas en Berlín empeoraron el panorama disminuyendo el peso de las políticas de gasto respecto a la riqueza comunitaria. En el mejor de los casos, disminuirían desde el 1,24% hasta el 1,17% del PNB, pero además debiendo asumir, por lo menos en teoría, un proceso de ampliación de nuevos países con unos niveles de vida inferiores y un tejido productivo bastante deteriorado. La renta media por habitante de los países con petición de entrada, salvo excepciones, oscila alrededor del 30% de la media de la UE15 y con su adhesión la superficie agraria aumentaría el +50%, duplicándose la mano de obra agrícola.

En la práctica, la ausencia en 2001 de una relación firme de posibles candidatos y la gran importancia concedida por todos los países a reducir la cuantía de sus aportaciones, predispone a limitar seriamente el escenario de la ampliación durante el presente período de programación financiera. De cumplirse esta previsión y mantener la actual estructura con quince países, el recorte del presupuesto sería un hecho al ser los créditos de compromiso tan sólo el 0,99% del PNB el año 2006<sup>10</sup>.

El peso del recorte, se concentra en los fondos estructurales, principal instrumento comunitario para reducir los abultados desequilibrios territoriales. Los recursos financieros fijados para el año 2006 son medidos en términos reales el -18% de los aprobados para 1999 y *su peso sobre el PNB disminuye del 0,46% autorizado en la Cumbre de Edimburgo para la programación 1996-1999 al 0,36% de media en 2000-2006*. La tarea de complemento a las acciones nacionales reservada a los fondos estructurales en la anterior etapa se profundiza aún más si cabe en este momento.

El ligero aumento de los recursos asignados al capítulo de políticas internas (+0,80% anual) no parece suficiente para cumplir con el objetivo de crear las condiciones para un crecimiento duradero que favorezca el empleo, incidiendo en temas tan influyentes como la generación y aprovechamiento de nuevas tecnologías. Similar

---

<sup>10</sup> Utilizando un supuesto de crecimiento medio de la riqueza del +2,3% anual.

conclusión es válida para las políticas externas que, en el mejor de los casos, mantendría su presencia de 1999, una cuantía insuficiente para lograr una influencia cierta de la Unión Europea en terceros países para defender intereses políticos y económicos a la vez que se busca la paz, la democracia y la defensa de los valores y los derechos humanos. La falta de iniciativa propia sufrida por la Unión Europea en la sucesivas crisis de los Balcanes es un claro ejemplo de la necesidad de mayor capacidad política pero también de recursos financieros para influir en su desarrollo. Por último, la reforma en profundidad de la PAC buscando un equilibrio entre la protección del medio rural evitando su despoblamiento y la defensa de los intereses de los consumidores se retrasa por enésima vez. A la vista de los acuerdos alcanzados parecen fundadas las críticas de aquéllos que reclaman una distribución de las ayudas menos concentradas en los grandes propietarios agrícolas.

Por otra parte, no se debe confundir rigor presupuestario en un proceso de saneamiento de las cuentas públicas nacionales con la obligación de adelgazar el presupuesto comunitario. Es factible completar el saneamiento en los países miembros al ritmo oportuno y, a la vez, construir un presupuesto comunitario más fuerte, siempre y cuando se transfieran competencias y se acompañen de los recursos financieros que le doten de suficiencia.

La negociación no parece seguir este curso sino el contrario. Los países acreedores netos pretenden reducir su carga, algunos con bastante razón atendiendo al desequilibrio relativo con otros países de niveles de vida similares. Los beneficiarios netos pretenden mantener sus retornos sin ampliar sus aportaciones. Con estas pretensiones, el resultado no puede ser demasiado optimista: reducción del volumen del presupuesto y reparto de beneficios y pérdidas. Los principales acreedores quieren aportar menos, justo lo que se les recorte a los receptores, sin solucionar en profundidad las incoherencias en el sistema de aportaciones y en las políticas de reparto. Una disputa a intensificar en caso de realizar a tiempo las ampliaciones previstas en teoría.

En el proceso, los Gobiernos rechazan otras soluciones para fortalecer el proyecto europeo. No se contempla la posibilidad de proseguir con la tendencia de aumentar el presupuesto en relación al PNB en una cuantía modesta como la propuesta por la Comisión Europea en el paquete Delors II (1992) de fijar un tope del 1,37% del PNB en 1999. Más lejana queda la propuesta de la Confederación Europea de Sindicatos de aumentar los recursos hasta el 3% del PIB. Tampoco se considera oportuna la solución presentada por Paolo Cecchini en el último proceso de negociación dirigida a equilibrar la aportación de los países teniendo en cuenta su participación en la renta total pero a la vez manteniendo el volumen de ingresos y, por tanto, de gastos. Tan solo aparecen algunos movimientos para intentar articular un impuesto europeo que pueda sustituir, por lo menos en parte, el actual sistema de ingresos de base exclusivamente nacional.

*El saldo financiero se ha convertido en el principal y casi único objeto de debate. Los responsables de los Gobiernos se presentan ante sus ciudadanos como ganadores en el combate de los intereses nacionales, concediendo un rango secundario al futuro del proyecto europeo.*

Con la información disponible es bastante difícil realizar un cálculo fiable sobre el saldo alcanzado por cada país. Realizando una pequeña aproximación, la modificación en el sistema de ingresos aprobado en la Cumbre de Berlín de 1999 reduciendo el peso del recurso IVA y sustituyéndolo por un mayor protagonismo del PNB avanza en la dirección de dotar de una mayor equidad al sistema <sup>11</sup>, aunque todavía muy lejos de un verdadero sistema tributario propio con suficiencia y equidad en el reparto de los esfuerzos entre los ciudadanos y distintas fuentes de renta.

Este resultado será probablemente inferior al que tendrá el nuevo método de pago del *cheque británico* que ha disminuido la aportación de Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia. El efecto buscado de disminuir la excesiva carga soportada por estos países medida respecto a su participación en el PNB comunitaria es positivo, pero se debería haber alcanzado con una reforma en mayor profundidad del sistema de ingresos y, sin llevar implícito el recorte de las políticas de gasto.

Dado que las acciones estructurales se reducen sustancialmente parece difícil que los países con menor renta hayan mejorado su posición. A la espera de un desglose mayor de las cuentas aprobadas, parece más factible un empeoramiento de su saldo, tomado tanto en volumen absoluto como en términos porcentuales de su PNB.

En el caso español, la disminución de retornos pudiera a medio plazo estar compensada en parte por los retornos de la PAC o por una leve mejora obtenida gracias a la pérdida de peso del recurso IVA, aunque éste último efecto puede estar compensado por la mayor aportación de los países menos favorecidos por el recálculo en el reparto del coste del cheque británico. En todo caso, no deja de ser un recurso bastante pobre la explicación presentada en su momento por el Gobierno español para justificar el acuerdo acudiendo a la comparación entre lo percibido en el acumulado de los últimos siete años a través de las Acciones Estructurales y la previsión de lo aprobado para los próximos. Similar pobreza a la mostrada por aquellos que argumentaron el fracaso del Gobierno haciendo otras cuentas para mostrar una mala defensa de los intereses nacionales. Siendo conscientes de la importancia de que los países alcancen un trato justo acorde a su nivel de desarrollo, el debilitamiento sufrido por el proyecto europeo parece la gran conclusión olvidada.

Todo apunta que el proyecto de crear más Europa se ha quedado bastante huérfano de líderes que le conduzcan con éxito, precisamente en un momento en que el desarrollo del proyecto de integración regional europeo puede ser más necesario que nunca, colaborando, entre otros objetivos importantes, a evitar la extensión de los na-

---

<sup>11</sup> Utilizando los cálculos de la Comisión Europea la repercusión es muy reducida (220 millones de euros hasta el año 2006).

cionalismos excluyentes. De no modificarse esta negativa actitud corroborada en las Cumbres de Niza y Goteburgo, los importantes avances acumulados, especialmente la creación de una moneda única no generarán los beneficios esperados y los ciudadanos no se verán involucrados en el desarrollo de un proyecto que les afecta a todos. Un resultado decepcionante sería bastante triste y podría poner en serios aprietos un proyecto de integración regional europeo sin el cual Europa tiene menos capacidad para generar riqueza pero sobre todo le limita para avanzar en cohesión social y económica.