

COLECCIÓN DEBATE INTERNACIONAL

Nº 7/2015

**EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Patricia Garcia-Duran

12/03/2015

Esta obra está sujeta a la licencia Creative Commons 3.0 de Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. Consulta de la licencia completa en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>



URI: <http://hdl.handle.net/2445/65416>

EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Patricia Garcia-Duran

12/03/2015

Índice: 1- EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS; 2- EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS; 3- EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA UE; 4- CONCLUSIÓN.

En base a las definiciones que aparecen en varios diccionarios de términos económicos, un presupuesto es el cálculo anticipado de los ingresos y gastos de una actividad económica personal, familiar, de un gobierno o de una institución durante un período, por lo general de forma anual. En otras palabras, es un instrumento que permite el control financiero y la planificación. En el ámbito estatal, los presupuestos públicos pueden además ser un instrumento de política fiscal ya que se pueden utilizar para activar o frenar la economía.

El presupuesto de la Unión Europea (UE), como todo presupuesto, consta de ingresos y gastos. A diferencia de los presupuestos de sus Estados miembros, sin embargo, sus gastos no pueden superar a los ingresos ni sus ingresos a sus gastos. Tal y como está actualmente recogido en el apartado primero del artículo 310 del TFUE, a nivel europeo no puede darse una situación de déficit o superávit presupuestario. El presupuesto de la UE, por tanto, no es un instrumento de gestión macroeconómica sino un instrumento financiero.

El objetivo de este capítulo es explicar, desde una perspectiva evolutiva, cuáles son los ingresos y gastos del presupuesto de la UE y cómo se determinan. El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se explica cómo se financia la UE. En el segundo se repasa la evolución de los gastos. En el tercero se describe cómo se toman las decisiones en este ámbito y, en el cuarto, se concluye.

1. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

La ahora desaparecida Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se financió desde un principio mediante un régimen de recursos propios. Las empresas del carbón y del acero pagaban un impuesto (*exacción CECA*) directamente a las instituciones comunitarias. La base imponible del tributo estaba constituida por el valor medio de los productos y el tipo impositivo, que establecía la Alta Autoridad, rondó el 0,30%.¹ Además la Alta Autoridad podía emitir *empréstitos*.

La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), en cambio, no podían emitir empréstitos y se financiaron en un principio mediante contribuciones nacionales. Dicho de otro modo, los Estados se limitaban a hacer las aportaciones necesarias para cubrir los gastos presupuestados. El reparto de las contribuciones entre los Estados se hacía en una proporción aproximada al peso relativo de su PNB pero con elementos de modulación política como por ejemplo la sistemática equiparación de lo que pagaban Francia y Alemania (artículo 200 del Tratado de Roma constitutivo de la CEE).

1 Colom, Joan (2000) "El presupuesto europeo" en *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed), Barcelona: Ariel Ciencia Política

No fue hasta la Cumbre de la Haya de 1969 que los países miembros acordaron darle a la CEE y al Euratom un régimen de financiación de recursos propios. Esto se concreta en la Decisión del 21 de Abril de 1970 por la que las Comunidades pasan a financiarse con recursos propios a partir del ejercicio siguiente: 1971.² Desde ese momento el Presupuesto General de las Comunidades Europeas pasó a incluir los presupuestos de la CEE y del Euratom y el presupuesto administrativo de la CECA. La CECA disponía además de un presupuesto a parte: el llamado Presupuesto Operacional. A partir de ahora hablaré del presupuesto de la Comunidad en general.

Los recursos propios de la Comunidad establecidos por la Decisión de 1970 siguen vigentes hoy en día. Se trata de tres grupos de ingresos: los derechos de aduana, las exacciones reguladoras agrícolas y el llamado recurso IVA. Los dos primeros son conocidos como recursos tradicionales pues su base imponible está relacionada con las actividades y objetivos de la Comunidad: el Mercado Común y la Política Agrícola Común (PAC).³ El recurso

‘derechos de aduanas’ son los ingresos derivados del arancel exterior común. El recurso

‘exacciones reguladoras agrícolas’ son los impuestos sobre las importaciones agrícolas y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.

Como a principios de los años 1970 los recursos tradicionales ya no eran suficientes para cubrir las necesidades de financiación de la Comunidad, se previó una tercera fuente de ingresos para asegurar el financiamiento del presupuesto comunitario. El ‘recurso IVA’ supone que parte del IVA percibido por los Estados miembros se transfiere a la Comunidad.⁴ La parte que cada estado miembro debe dar a la Comunidad se calcula mediante la aplicación de un determinado porcentaje a una base determinada de forma uniforme para todos los Estados miembros (que aplican diferentes tipos a diferentes bases imponibles). El porcentaje a aplicar se determina para cada ejercicio presupuestario pero en los años 1970 se estableció que como máximo sería del 1%. Según Colom,⁵ se escogió el IVA como tercer recurso por ser un tributo estrechamente vinculado a la actividad económica (al Mercado Común) y por su neutralidad y transparencia en el ajuste fiscal en frontera.

A pesar de este tercer recurso no tradicional, a principios de los años 1980s los recursos propios de la Comunidad eran insuficientes para hacer frente a sus crecientes gastos. La solución fácil hubiese sido aumentar el techo máximo del tercer recurso pero varios países miembros se mostraban contrarios. Sobre todo el Reino Unido (RU) que venía quejándose desde su entrada de que recibía de la Comunidad mucho menos de lo que aportaba. Esto llevó a que la Comunidad sufriera una serie de crisis presupuestarias.

Finalmente, se logró llegar a un acuerdo en el ámbito presupuestario en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984. En dicha Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron el problema de las contribuciones del RU y el problema de insuficiencia financiera de la Comunidad. El problema de las contribuciones al presupuesto del RU se solventó mediante

2 Las contribuciones nacionales fueron definitivamente derogadas legalmente por el Tratado de la Unión Europea a principios de los años 1990

3 Al ser recaudados por los Estados miembros, estos perciben una *prima de recaudación* que hasta 1999 era del 10%, de enero del 2001 hasta enero de 2014 del 25% y desde 2014 del 20%.

4 No se aplicó hasta 1979 debido a que implicó la necesidad de introducir el IVA en varios Estados que utilizaban otros tipos de impuestos indirectos sobre el consumo.

5 Colom, opt cit.

la creación de un complicado mecanismo por el cual se le devolvía a dicho país parte de lo que en principio debía aportar a través del llamado "cheque británico" (ver recuadro nº 1). El problema de insuficiencia financiera se solventó mediante el aumento a 1,4% del techo máximo del recurso IVA a partir de 1986 (Decisión del 7 de mayo de 1985).

Recuadro nº 1. El cheque británico

Desde su entrada en la CEE en enero de 1973, el RU contribuía más al presupuesto europeo en términos netos respecto a otros Estados miembros con una renta por habitante superior. Esto llevó a que este país reivindicase constantemente un trato más justo y a que la CEE intentase solventar el problema mediante diferentes acciones (que incluyeron mecanismos de compensación puramente presupuestarios y la creación del Fondo Regional Europeo).

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Fontainebleau (1984) se estableció el principio del "juste retour": "...cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria que sea excesiva en relación con su prosperidad relativa puede beneficiarse de una corrección en el momento oportuno." También se aprobó el mecanismo de compensación que se ha venido utilizando desde entonces y que es conocido como el "cheque británico".

En virtud de este mecanismo, el RU obtiene el reembolso del 66% de la diferencia entre su contribución al presupuesto y su cuota en los gastos comunitarios. En el período 2007-13, sin embargo, el RU aceptó que se retirasen (de forma progresiva) los gastos de las ampliaciones (excepto los relativos a la PAC) del cálculo del cheque.

El coste de esta compensación al RU se distribuye entre los Estados miembros en proporción a su porcentaje de la RNB de la UE excepto en el caso de ciertos países. Desde un principio Alemania solo aportaba una parte (2/3) de la cantidad que le correspondía (por lo que ese tercio que no ponía se repartía entre los otros Estados miembros). Desde 2007, los países sujetos a trato especial en este ámbito son cuatro: Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia. Estos países sólo pagan el 25% de su parte del cheque, el 75% restante lo ponen los países restantes en función de su PNB.

A pesar del "cheque", el RU es uno de los mayores contribuidores netos al presupuesto comunitario. Si se eliminase el "cheque", el RU pasaría a ser el mayor contribuyente neto al presupuesto.

Desde 2007, y como se detalla en las notas a pie de página nº 4 y 5, otros Estados miembros también se benefician de mecanismos de corrección financiera por considerarse sus contribuciones excesivas en comparación a la riqueza nacional.

Fuentes: Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de 1984 y 1988 y Decisiones del Consejo sobre recursos propios desde 1999.

Pero el acuerdo de Fontainebleau se reveló insuficiente muy rápidamente. Apenas se había

introducido el nuevo techo de 1,4% del recurso IVA en 1986, la Comunidad lo agotó (es decir que llegó al techo máximo ese mismo año) llevando a que se abriese un nuevo debate

en relación a los recursos de la Comunidad. De 1985 a 1987, las instituciones supranacionales de la UE (Comisión Europea y Parlamento Europeo) presionaron al Consejo para aumentar los recursos de la Comunidad. Esta lucha llevó a que ninguno de esos años se pudiese aprobar un nuevo presupuesto, prorrogándose automáticamente el de 1984.

Y así llegamos a la famosa Cumbre de Bruselas de 1988. Famosa en el ámbito presupuestario por significar el nacimiento del sistema actual de financiación de la construcción Europea. En un marco de euro-optimismo, marcado por el crecimiento económico y el proyecto del mercado único, se logró un acuerdo mucho más radical que el de 1984. Dicho acuerdo, basado en el llamado Paquete Delors I, por haber sido propuesto por una Comisión Europea liderada por Jacques Delors, busca solucionar los recurrentes problemas de financiación de la Comunidad de forma permanente.

Desde el punto de vista de los ingresos, el acuerdo de 1988 ratifica el cheque británico e introduce tres novedades. Por un lado, se establece un sistema de previsión plurianual a través de la fijación de un techo máximo al conjunto de los recursos disponibles de la Comunidad. Así, en la Cumbre se decide que los recursos disponibles de la Comunidad serían como máximo (sujetos a ajustes técnicos por evolución del Producto Nacional Bruto (PNB) y precios) de 1,15% del PNB de la Comunidad en 1988, 1,17% en 1989, 1,18% en 1990, 1,19% en 1991 y 1,20% en 1992. Al ser techos máximos, se esperaba que no se llegasen a agotar las cantidades permitidas en ninguno de los presupuestos anuales. De hecho, desde entonces, los presupuestos anuales deben de estar por debajo de estos techos.

Por otro lado, en vez de volver a ampliar el techo del recurso IVA, se crea un cuarto recurso comunitario complementario: el recurso PNB. Este nuevo recurso financia lo que el recurso IVA no financia: aporta lo que falta para llegar a los ingresos presupuestados en un año dado (que por norma debe de estar por debajo del techo máximo de recursos). Así el cuarto recurso es la diferencia entre el presupuesto a ejecutar y lo recaudado mediante los otros tres recursos propios de la Comunidad. Como su propio nombre indica, este recurso es aportado por los Estados miembros en función de su PNB.⁶

Por último, en la Cumbre de Bruselas de 1988 también se establece que se va a ir disminuyendo el peso del recurso IVA en la financiación comunitaria. Para proteger aquellos Estados miembros que tienen una base de IVA más alta que otros, el tercer recurso se aplicará sobre una base uniforme que en ningún caso excederá del 55% del PNB del país a precios de mercado y se mantiene el techo del 1,4%.

Desde 1988, se han negociado varios paquetes presupuestarios y todos ellos han mantenido las características establecidas en aquel año. Se negocian techos de recursos para varios años y se va reduciendo el peso del recurso IVA al tiempo que se aumenta el del recurso PNB.⁷

⁶ Desde 2007, algunos países tienen reducciones en sus contribuciones al cuarto recurso. En 2007-13 fueron Suecia (150 millones de euros) y los Países Bajos (605 millones de euros). Actualmente y para el período 2014-20, a Suecia (185 millones de euros) y Países Bajos (695 millones de euros) se han añadido Dinamarca (130 millones de euros) y Austria (30 millones de reducción en 2014; 20 millones en 2015 y 10 millones en 2016).

⁷ En el período 1993-99, la base de evaluación para el recurso IVA pasó a ser como máximo del 50% del PNB (en vez de 55%) y se redujo su techo máximo a 1%. De 2000 a 2006 el techo pasó de 1% a 0,50% y, desde

2007, se aplica el 0,30%. Desde 2007, ciertos países disfrutaban de tipos de referencia del IVA reducidos. Actualmente (2014-20), los tipos de referencia del IVA para Alemania, los Países Bajos y Suecia son del 0,15%. En el período 2007-2013, dichos tipos fueron del 0,225% para Austria, 0,15% para Alemania y 0,1% para los Países Bajos y Suecia.

Como se observa en el gráfico nº 1, el recurso PNB ha pasado de representar el 10% de los ingresos de la Comunidad en 1988 a representar más del 70% de los de la UE en 2013.⁸ Tanto los recursos tradicionales como el recurso IVA, en cambio, han tendido a perder peso. Los primeros debido a la tendencia decreciente de los aranceles comunitarios así como a las ampliaciones y el segundo debido a la voluntad expresa de la UE de reducir la regresividad de su financiación (dicha voluntad se recoge por primera vez de forma explícita en el TUE).⁹

Cada uno de los cuatro paquetes presupuestarios que se han aprobado desde 1992 se ha negociado para siete años: 1993-99, 2000-06, 2007-13 y 2014-20. El techo de recursos aumentó hasta 1999, llegando a ser del 1,27% del PNB o 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) o 1,23% de la RNB incluyendo los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (FISIM por sus siglas en inglés),¹⁰ pero desde entonces se ha mantenido estático en términos relativos. A pesar de ello, como se puede observar en el gráfico nº 2, el presupuesto de la UE ha ido aumentando en términos absolutos.

En cualquier caso, el presupuesto de la UE es muy pequeño tanto en términos relativos como absolutos. Se trata de un presupuesto de menos del 2% del PNB de la Unión y que en 2013 rondó los 151.000 millones de euros (en precios corrientes). Con relación a la población de la UE, este presupuesto supone una cantidad de 300 euros/hab. En comparación, el presupuesto del Estado español en 2013 fue de 408.034 millones de euros, es decir, unos 8.700 euros por persona.

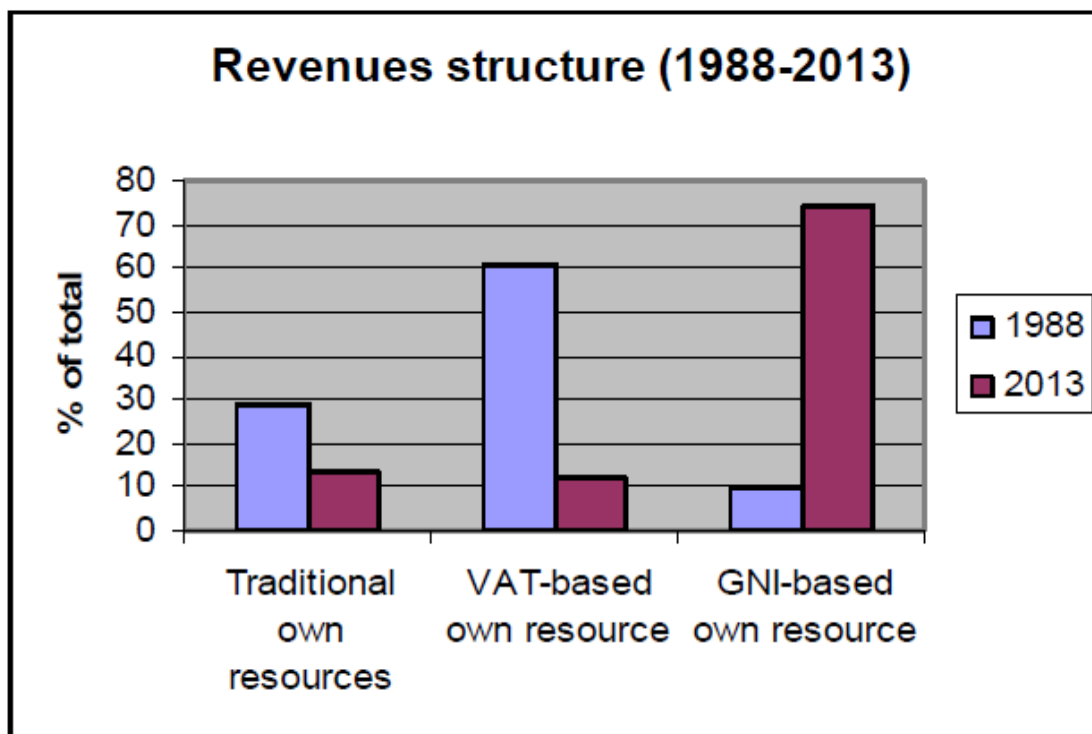
Gráfico nº 1. Estructura de ingresos (1988-2013)

⁸ Además de los recursos propios, la UE dispone de otros ingresos, como las contribuciones sobre la renta y salarios de los funcionarios y los reembolsos y multas. Según datos de la Comisión Europea, estos otros ingresos suponen alrededor del 1% de los ingresos anuales de la UE.

⁹ Cabe mencionar que existen otros ingresos presupuestarios (en torno al 1% de los ingresos totales) que incluyen los impuestos sobre los salarios de los empleados en las instituciones comunitarias, contribuciones de terceros países a determinados programas (especialmente de los países miembros del Espacio Económico Europeo), intereses de demora y multas.

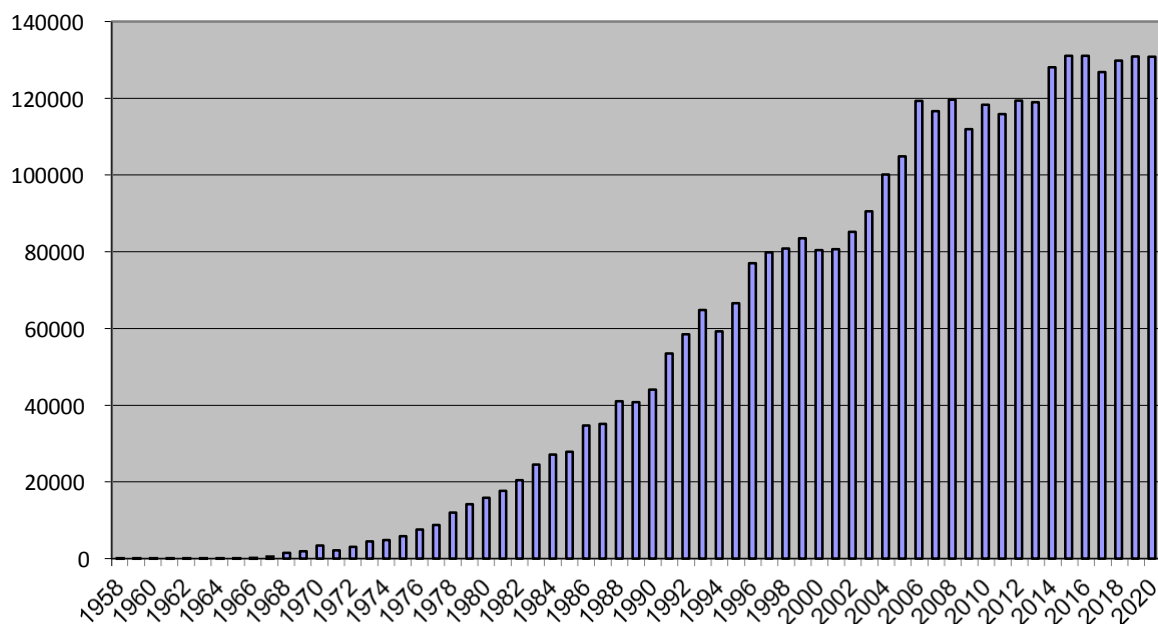
¹⁰ El techo de recursos es el mismo pero el porcentaje varía para tener en cuenta cambios en la forma de calcular el PNB de la UE. De forma paralela el cuarto recurso propio de la UE se ha convertido en recurso PNB₅₀

RNB o RNB incluyendo FISIM.



Fuente: Jouanjean, Hervé (2011) "The prospect of the EU Budget in an age of austerity", diapositivas de la presentación del Director General de la Comisión Europea DG Presupuesto. Disponible en: http://www.crpm.org/pub/agenda/1621_presentation_jouanjean_bp_crpm.pdf (18 Junio 2014)

Gráfico 2. Presupuesto en términos absolutos (en millones de euros a precios constantes por períodos presupuestarios)



Fuente: Para los datos 1958 a 2001, Comisión Europea(2000) "The Community Budget: the facts in figures" ; para los datos 2002-2005, Comisión Europea (2006) "Allocation of 2005 EU expenditure by Member State" ; para los datos 2006, Comisión Europea (2006) "Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2006: Resumen de datos" ; para los datos 2007-2020, créditos de pago de las perspectivas financieras (a precios 2006 para 2007-13 y a precios 2011 para 2014-20).

2. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS

Los gastos presupuestarios de la Unión Europea también han ido evolucionando no sólo en contenido sino también en importancia. Como se explica a continuación, de un presupuesto con una sola gran partida de gasto (la agrícola) se ha pasado a uno con dos y media. Además, desde 1988 se acompaña el sistema de financiación plurianual con una planificación plurianual de los gastos.

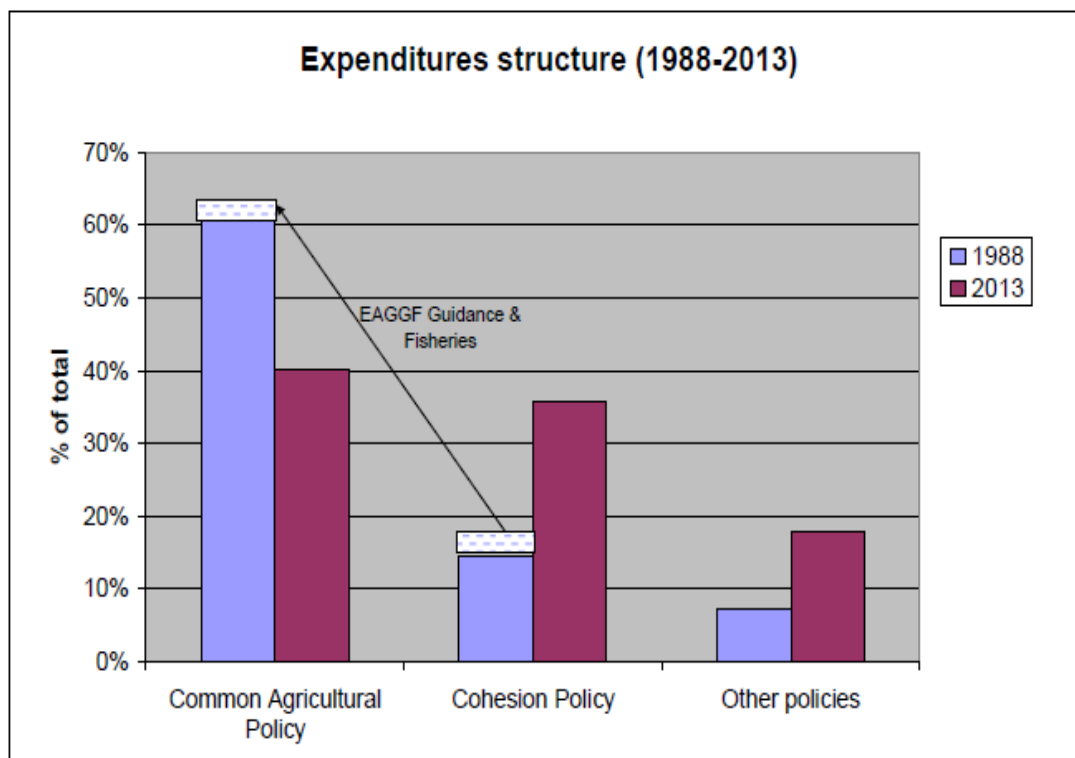
Hasta el Acta única Europea, la única gran política comunitaria generadora de gastos era la agrícola. El establecimiento de una PAC intervencionista y proteccionista en los años 1960s y la acumulación de excedentes agrícolas a partir de los años 1970 transformaron el presupuesto de la UE. Como se puede observar en el gráfico nº 2, fue a partir de los años 1970s que el presupuesto entró en una espiral de crecimiento.

Con la puesta en funcionamiento de la Política comunitaria de Cohesión Económica y Social (PCES) a finales de los años 1980,¹¹ así como varios esfuerzos por limitar el crecimiento del

11 En la Cumbre de Bruselas de 1988, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron que los gastos en acciones estructurales doblarían de 1988 a 1992 de forma a poder poner en marcha la PCES, más necesaria que nunca debido al mercado único y la creciente heterogeneidad de los Estados miembros. Desde entonces, el peso de los

gasto agrícola,¹² el peso de la partida PAC ha ido disminuyendo y el de las acciones estructurales aumentando. Como se puede comprobar en el gráfico nº 3, actualmente estas dos partidas suponen algo más del 70% de los gastos de la UE: la PAC alrededor del 40% y la PCES algo más del 30%. Una tercera partida de gasto, la de Investigación y Desarrollo, parece estar tomando progresiva importancia en el presupuesto Europeo. A pesar de seguir estando muy lejos del peso de las dos principales partidas de gasto (no llega ni a representar el 10% del presupuesto), su ritmo de crecimiento a partir del período presupuestario 2007-13 ha sido espectacular tal y como se puede observar el gráfico nº 4. En cualquier caso, sólo alrededor del 6% del presupuesto de la Unión se destina a gastos administrativos o gastos de funcionamiento; el 94% del gasto presupuestario de la Unión corresponde a gastos operativos.

Gráfico nº 3. Estructura de gastos 1988-2013

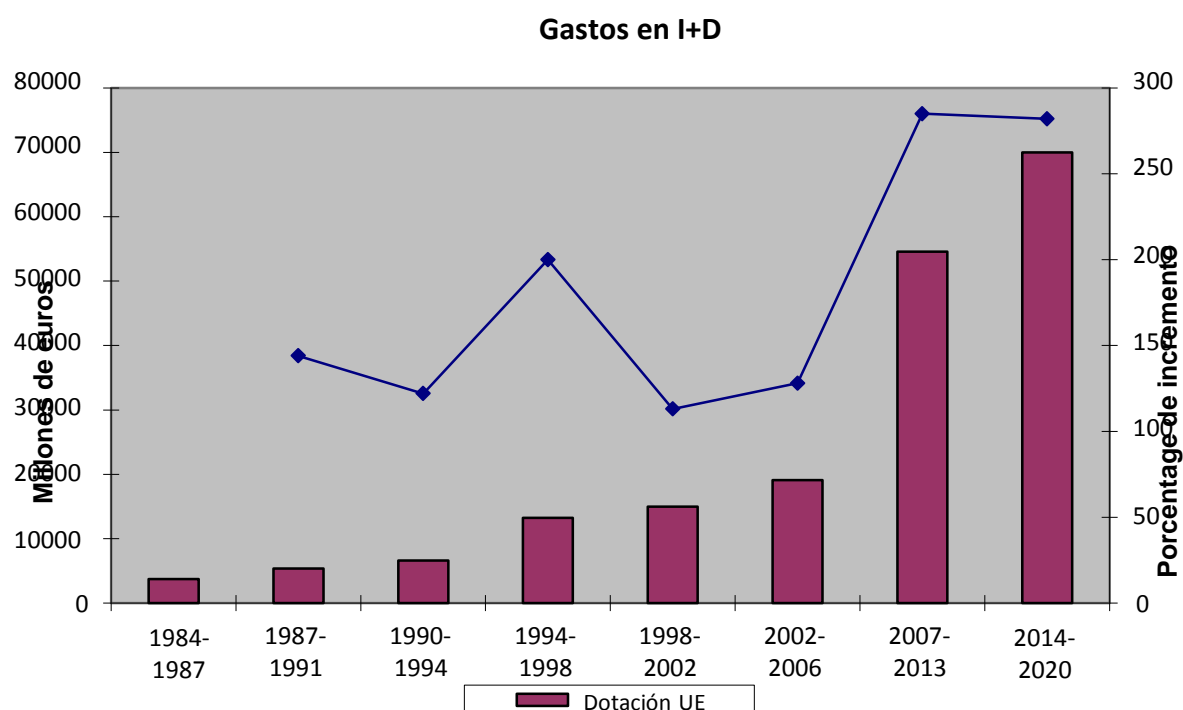


Fuente: Mooz, Petr (2012) "Multiannual Financial Framework 2014-20", diapositivas de una presentación del Jefe de Información y Comunicación de la DG Presupuesto de la Comisión Europea. Estuvo disponible en Internet.

gastos en acciones estructurales ha tenido tendencia a crecer aunque a un ritmo cada vez menor.

¹² En la Cumbre de Bruselas de 1988, por ejemplo, los Jefes de Estado y de Gobierno establecieron un techo al crecimiento del gasto agrícola para los siguientes cinco años: el crecimiento anual de los gastos de la PAC de 1988 a 1992 no podía ser superior al 74% de la tasa de crecimiento anual del PNB Comunitario. De esta forma, aunque en términos absolutos el gasto agrícola siguió aumentando progresivamente en esos 5 años, en términos relativos su peso fue disminuyendo. Esta directriz agrícola se mantuvo intacta en 1993-1999 y 2000-

06. En los dos paquetes siguientes los gastos agrícolas disminuyen en términos absolutos año a año.

Gráfico nº 4. Evolución de los gastos en Investigación y Desarrollo (1984-2020)

Fuente: Borrás, Susana (2000) "La política de innovación tecnológica: evolución, instrumentos y nuevas estrategias de acción comunitaria" en Políticas Públicas en la Unión Europea, Francesc Morata (ed), Barcelona: Ariel Ciencia Política, para los cinco primeros programas-marco; SCADPlus para el sexto programa y, para el séptimo, COM(2006) 364 final y OJ L412/1 de 30-12-2006. Para el 2014-20, presupuesto de Horizonte 2020.

Actualmente (y desde 2007), el gasto se agrupa en seis

- rúbricas: Rúbrica 1. Crecimiento inteligente e inclusivo
- Subrúbrica 1a. Competitividad por el crecimiento y el empleo
- Subrúbrica 1b. Cohesión económica, social y territorial
- Rúbrica 2. Crecimiento sostenible: recursos naturales
- Rúbrica 3. Seguridad y ciudadanía
- Rúbrica 4. Una Europa global

Rúbrica 5. Administración
Rúbrica 6. Compensaciones

La Política de Investigación y Desarrollo es la partida de gasto más importante de la Subrúbrica 1ª que incluye también gastos en redes transeuropeas de energía, transporte y telecomunicaciones. La PCES es la Subrúbrica 1b y la PAC se incluye en la rúbrica 2 junto con la política comunitaria de medio ambiente y la política pesquera común. La tercera rúbrica cubre los gastos en justicia y asuntos de interior, protección en las fronteras, así como gastos relacionados con la ciudadanía como salud pública, juventud o cultura. La cuarta rúbrica, Europea Global, cubre casi toda la acción exterior de la UE.¹³ La quinta rúbrica recoge los gastos administrativos de todas las instituciones europeas y la rúbrica 6 es un dispositivo temporal para garantizar que Croacia no contribuya demasiado al presupuesto de la UE en el año siguiente a su adhesión.¹⁴

Dicho de otra manera, las políticas que más gasto público representan -defensa, educación y sanidad- siguen estando en manos de los Estados miembros. No es pues de extrañar que el 96,5% del gasto público de la Unión lo lleven a cabo los gobiernos de los Estados. También hay que señalar que muchos de los proyectos comunitarios son cofinanciados por los estados miembros o por el sector privado.¹⁵

Desde la Cumbre de Bruselas de 1988, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo llegan a un acuerdo sobre el techo para cada partida de gasto para el período presupuestario. Hasta el Tratado de Lisboa dichos techos de gasto o importes máximos anuales se llamaban Perspectivas Financieras en argot comunitario. Actualmente, el artículo 312 del TFUE se refiere a los mismos bajo el nombre de Marco Financiero Plurianual (MFP). En cualquier caso, se trata de techos de gasto que deben de estar por debajo del techo de recursos o dentro del límite de los recursos propios de la UE.

El cuadro nº 1 recoge los dos últimos marcos financieros de la UE: el marco para el período 2007-13 y el marco para el período 2014-20. Como se puede observar, en ambos casos el techo de gastos está muy por debajo del techo de recursos. De hecho, a pesar de que el techo de recursos no se ha movido en términos relativos desde 1999 situándose en el 1,23% de la RNB de la UE, el techo de gastos ha pasado del 1,12% de la RNB en el período 2007-13 a 1% en 2014-20.¹⁶

Fuera del MFP hay un conjunto de mecanismos de flexibilidad que permiten destinar financiación por encima de los techos de gastos pero por debajo del techo de recursos. Se

13 El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o fondo de ayuda para los países África-Caribe-Pacífico (ACP) sigue fuera del presupuesto de la UE.

14 Las aportaciones de un nuevo Estado al presupuesto de la UE se hacen desde el momento de su entrada pero en cambio las ayudas estructurales acostumbran a desembolsarse progresivamente.

15 Además, existen una serie de proyectos europeos que son financiados fuera del presupuesto de la UE como el ya mencionado (ver nota 13) Fondo Europeo de Desarrollo que financia la política de la UE hacia los países ACP, el proyecto ITER o International Thermonuclear Experimental Reactor para mejorar la fusión fría o el

Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (el GPS Europeo).

16 Los créditos de compromiso son créditos que cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de los compromisos jurídicos contratados para acciones cuya realización va más allá de un ejercicio. Los créditos de pago financian los gastos resultantes de la ejecución de esos compromisos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores. (Reglamento 1605/2002 del Consejo, DO L 248 de 16/9/2002)

trata, desde 2007, de la reserva para ayudas de emergencia en países no pertenecientes a la UE, el fondo de solidaridad para ayuda financiera de emergencia en algún Estado miembro o país candidato, el instrumento de flexibilidad que permite financiar un gasto claramente determinado en cualquiera de las rúbricas del presupuesto evitando superar el techo de gasto de la rúbrica, y el fondo europeo de adaptación a la globalización que permite prestar apoyo a trabajadores de los Estados miembros en caso de despido por cambios estructurales en los patrones del comercio mundial.

Cuadro nº 1. Marcos Financieros Plurianuales 2007-13 y 2014-20.

Cuadro comparativo (en precios de 2011)

	Nuevo MFP 2014-20	Último MFP 2007-13	Comparación 2014-20 / 2007-13	
	millones €	millones €	€	%
Créditos de compromiso				
1. Crecimiento inteligente e inclusivo	450.763	446.310	+4.500m	+1,0%
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614	91.495	+34.100m	+37,3%
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149	354.815	-29.700m	-8,4%
2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales	373.179	420.682	-47.500m€	-11,3%
<i>de los cuales gastos de mercado y pagos directos</i>	277.851	336.685	-58.800m	-17,5%
3. Seguridad y ciudadanía	15.686	12.366	+3.300m	+26,8%
4. Una Europa Global	58.704	56.815	+1.900m	+3,3%
5. Administración	61.629	57.082	+4.500m€	+8%
6. Compensaciones	27	no disponible	+27m	no disponible
Total créditos de compromiso	959.988	994.176	-35.200m	-3,5%
<i>en % de la RNB</i>	1,00%	1,12%		
Total créditos de pago	908.400	942.778	-34.400m	-3,7%
<i>en % de la RNB</i>	0,95%	1,06%		
Reserva para Ayudas de Emergencia	1960	1.697	+300m	15,5%
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	1050	3.573	-2.500m€	-70,6%
Fondo de Solidaridad	3500	7.146	-3.600m	-51,0%
Instrumento de Flexibilidad	3300	1.429	+1.900m	+130,9%
FED	26.984	26.826	-200m	+0,6%
Total fuera del MFP	36.794	40.670	-3.900m	-9,5%
<i>en % de la RNB</i>	0,04%	0,05%		
Total MFP+ fuera del MFP	996.782	1.035.031	-38.200m	-3,7%
<i>en % de la RNB</i>	1,04%	1,17%		

Fuente: Nota de Prensa (PRESS 439) del Consejo Europeo de 2 de diciembre 2013.

El MFP no es el presupuesto de la UE para ese período de años. Es dentro de este marco que cada año se determina el presupuesto de la UE, es decir, lo que de verdad se gasta en un determinado año. El artículo 321 del TFUE en su apartado primero lee: “El presupuesto anual de la Unión respetará el marco financiero plurianual.” Así, el presupuesto de la UE se fija anualmente pero se hace respetando dos techos: el de ingresos (1,23% RNB desde 1999) y el de gastos (MFP que debe de estar por debajo del techo de recursos).

3. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA UE

Como es de esperar, los cambios habidos en los ámbitos de ingresos y gastos del presupuesto de la UE han ido acompañados de cambios en el proceso presupuestario o en la forma en que se decide el presupuesto. La evolución del proceso presupuestario, como ahora veremos, está especialmente ligada a un aumento de poder del Parlamento Europeo. Estos ajustes, sin embargo, no han logrado evitar que las negociaciones presupuestarias plurianuales sean objeto de tensiones entre los Estados miembros y entre las instituciones de la UE.

En época de la CECA, el procedimiento de aprobación del presupuesto era muy sencillo. La Conferencia de los Cuatro Presidentes (Presidentes de cada una de las cuatro instituciones) aprobaba el estado de previsión general, elaborado a partir de las previsiones de gastos administrativos de las instituciones, y la Alta Autoridad autorizaba los gastos operacionales, que representaban la mayor parte del gasto comunitario.¹⁷

Con el nacimiento de la CEE y el Euratom y la creación del presupuesto comunitario, el proceso presupuestario pasó a seguir el procedimiento consultivo: la Comisión Europea proponía un anteproyecto de presupuesto que era aprobado por el Consejo de Ministros previa consulta a la Asamblea Parlamentaria. A partir de su elección por sufragio universal directo, sin embargo, el Parlamento Europeo ha ido ganando peso en las decisiones presupuestarias. Actualmente, los únicos ámbitos presupuestarios que siguen controlados por el Consejo son el sistema de recursos propios y el del techo de ingresos.

Como se puede deducir de lo explicado en los apartados anteriores, desde 1988 el presupuesto de la UE se negocia en tres fases: primero se determina el o los techos de recursos (y el sistema de recursos propios) para un período de como mínimo cinco años, después se acuerdan los techos de gastos para esos años o MFP y, por último, se negocian los presupuestos anuales. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo tienen un papel en cada una de estas fases.

En la primera fase, la Comisión propone el o los techos de recursos (y, si procede, cambios en el sistema de recursos propios, es decir, cambios en el número o características de los recursos propios). Según establece el artículo 311 del TFUE, la decisión la toma el Consejo por unanimidad, después de consultar al Parlamento Europeo, y debe ser ratificada por los parlamentos de todos y cada uno de los Estados miembros. Como la ratificación nacional

puede llevar uno o dos años, la Decisión, una vez en vigor, se aplica con efecto retroactivo.

17 Colom, opt cit.

En la segunda fase, el MFP es propuesto por la Comisión y aprobado por el Consejo por unanimidad previo consentimiento del Parlamento Europeo. El apartado segundo del Artículo

312 del TFUE dispone específicamente que “El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.”

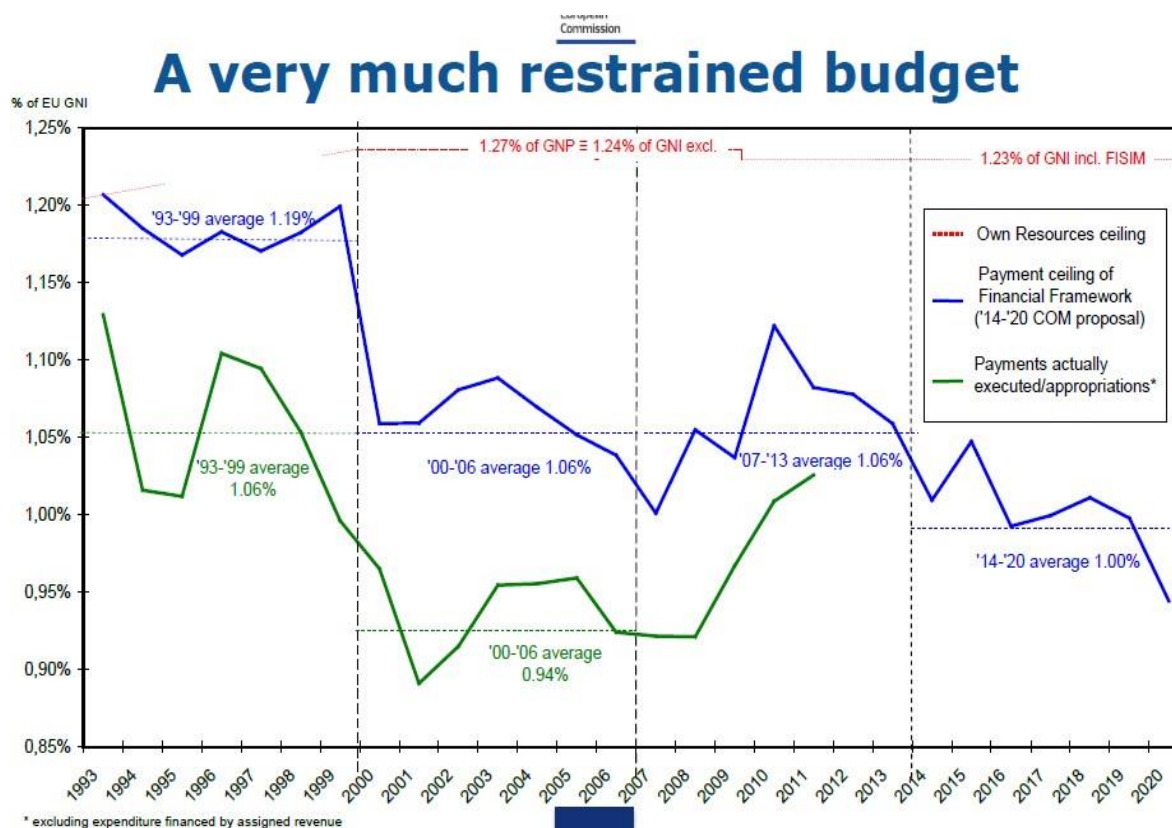
En la tercera fase, se aprueba el presupuesto anual. Según el artículo 313 del TFUE, cada ejercicio presupuestario de la UE comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. El proceso para su aprobación está descrito en el artículo 314 del TFUE: la Comisión propone un presupuesto anual (antes del 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución) y el Parlamento Europeo y el Consejo deciden conjuntamente a través de un procedimiento especial. Este procedimiento de toma de decisiones es similar al de co-decisión pero más rápido pues en vez de dos lecturas se hace una y, si no hay acuerdo, se convoca el Comité de Conciliación. En este caso el Consejo decide por mayoría cualificada.¹⁸

Este sistema plurianual de financiación en tres fases se recoge en el gráfico nº 5. Como se puede observar, el techo de recursos (en rojo) se ha mantenido estable desde 1999 (aunque el porcentaje no es el mismo debido a cambios en la forma de calcular el PNB de la UE o GNI por sus siglas en inglés). El techo de gastos (en azul), aunque con altos y bajos anuales debido al carácter plurianual de las políticas de acciones estructurales, ha tenido una tendencia a bajar en términos relativos pasando de una media 1,19% en el período 1993-99 a una media de 1,06% de 2000 a 2013 y a una de 1% para 2014-20. Los presupuestos anuales (en verde), como corresponde, se sitúan por debajo de los dos techos anteriores con una evolución que sigue de cerca la permitida por los techos de gastos.

Gráfico nº 5. Techos de ingresos, de gastos y presupuestos anuales de 1993 a 2020 (en % de la RNB de la UE).

¹⁸La Comisión es la responsable de ejecutar el presupuesto en colaboración con los Estados miembros (artículo

317 TFUE). La ejecución del presupuesto es controlada externamente por el Tribunal de cuentas, el Consejo y el Parlamento Europeo (artículos 318 y 319 TFUE).



Fuente: Mooz, Petr (2012) "Multiannual Financial Framework 2014-20", diapositivas de una presentación del Jefe de Información y Comunicación de la DG Presupuesto de la Comisión Europea. Estuvo disponible en Internet.

Como ya se ha explicado en el apartado primero de este capítulo, este sistema de planificación presupuestaria plurianual y presupuestos anuales se estableció para resolver los recurrentes problemas de financiación de la entonces Comunidad Europea. Desde entonces la UE ya no se pregunta cada año de donde va sacar el dinero para financiarse y el debate sobre con cuánto dinero va a poder contar se da cada cinco o siete años. El problema es que este debate plurianual se ha ido recrudeciendo.¹⁹ A pesar de que el presupuesto europeo sigue siendo muy pequeño en términos relativos, las negociaciones del techo de recursos y del MFP son de los pocos temas europeos relatados en la prensa de los diferentes países miembros. Se podría decir que el presupuesto de la UE tiene una carga simbólica superior a su peso económico y a su alrededor confluyen y se confrontan posiciones ideológicas, intereses territoriales y sectoriales y complejas relaciones interinstitucionales.

Como ya se ha mencionado anteriormente, de 1988 a 1999 el techo de recursos fue creciendo. A partir de 2000, sin embargo, se ha mantenido fijo en 1,24% de la RNB de la UE o 1,23% de la RNB incluyendo FISIM. Este estancamiento del techo de ingresos refleja la complejidad de las negociaciones financieras de la UE en el siglo XXI. La frase de 1999 de Jean-Luc Dehaene, entonces primer ministro belga, resume perfectamente la situación que se ha vivido desde entonces: "Nadie quiere pagar más, algunos quieren pagar menos, nadie

19 Heinemann, Friedrich; Mohl, Philipp y Steffen Osterloh (2010) "Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints" *European Integration* vol. 32, nº 1, pág. 59-76.

quiere recibir menos y tenemos que pagar la ampliación.” La UE ha pasado de tener 15 miembros a 28, la mayoría de los cuales tienen una renta por habitante inferior a la media de la UE. Los contribuyentes netos (Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) se han rebelado y presionan no sólo para no aumentar el techo de recursos sino también para limitar el techo de gasto por debajo al 1% de la RNB de la UE.²⁰ (Kölling y Serrano, 2013; Garcia-Duran y otras, 2008).

Estos debates sobre las aportaciones netas de los Estados miembros al presupuesto común han llevado a que se formulen varias propuestas de reforma (Comisión Europea, 2011; Comisión Europea, 2004). En general estas propuestas se pueden agrupar en tres categorías: aquellas que modificarían los ingresos del presupuesto (crear nuevos recursos propios), las que pretenden reformar los gastos (más cofinanciación, más gastos en ámbitos relacionados con la competitividad y la eficiencia económica) y las que incidirían directamente en los saldos netos de los Estados (cheques, techo a las contribuciones máximas generales o sobre el recurso PNB). Sin embargo, a parte de un esfuerzo por aumentar los gastos destinados a competitividad y eficiencia económica, cuyo exponente máximo sería el incremento en gastos comunes en investigación y desarrollo, aún no se ha logrado consensuar cómo ajustar el sistema de ingresos y gastos de la UE.

4. CONCLUSIÓN

El presupuesto de la UE es un barómetro de la construcción europea. Por el lado de ingresos, el presupuesto de la Unión refleja los períodos de Euro-pesimismo y Euro-optimismo de la construcción Europea. En períodos de Euro-optimismo se acostumbra a dar más competencias a la Comunidad y paralelamente a incrementar el presupuesto; en épocas de Euro-pesimismo el presupuesto, lo mismo que las competencias de la Comunidad, tiende a estancarse, o se hace muy difícil negociar su incremento. Por el lado de los gastos, la evolución del presupuesto Europeo refleja la evolución de los objetivos prioritarios de la Comunidad que implican un desembolso presupuestario (muchas de las medidas tomadas para la consecución del mercado interior no han supuesto ningún desembolso financiero).

Aunque el presupuesto de la Unión Europea ha ido aumentando a lo largo de los años sigue siendo un presupuesto de reducido tamaño en términos relativos. Sus ingresos no llegan al 1,5% del PNB y además sus gastos sólo representan un 2% del gasto público total que se realiza en la Unión Europea.

²⁰ Kölling, Mario y Cristina Serrano (2013) El MFP 2014-20 visto desde España: ¿beneficiario neto en un

presupuesto de crisis o el exitoso balance entre beneficiario neto y contribuyente neto? *ARI del Real Instituto Elcano* nº 7; Garcia-Duran, Patricia; Millet, Montserrat y Elisa Casanova (2008) “Una lectura positiva en clave europea de las perspectivas financieras 2007-13” *Revista General de Derecho Europeo* nº 15, pág. 1-19.

Desde 1988 se están tomando medidas para reducir tanto su regresividad como su conflictividad. En referencia a su regresividad, se han hecho esfuerzos para hacerlo más progresivo tanto por el lado de su financiación (progresiva supresión del recurso IVA y paralelo aumento del recurso PNB) como desde el punto de vista de gastos (menos PAC y más acciones estructurales). En cuanto a su conflictividad, el sistema de planificación plurianual tanto de gastos como de ingresos ha permitido espaciar las negociaciones presupuestarias más conflictivas (cada 7 años) y aligerar las anuales.

A pesar de estos avances, la financiación y prioridades de gasto de la UE siguen siendo objeto de debate y tensiones. Hay un cierto consenso sobre la necesidad de mejorar su eficiencia pero aún no se ha llegado a un acuerdo sobre cómo hacerlo. A pesar o debido a la crisis de la gobernanza zona euro, la reforma del presupuesto de la UE no se ha conseguido para el período 2014-20. Esta inconcreción está llevando a presupuestos cada vez más restrictivos que pueden suponer un fuerte freno al desarrollo de la Unión Europea. Es pues de esperar que el tema presupuestario sea un tema importante a tratar en la agenda comunitaria del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Borrás, Susana (2000) “La política de innovación tecnológica: evolución, instrumentos y nuevas estrategias de acción comunitaria” en *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed), Barcelona: Ariel Ciencia Política

Colom, Joan (2000) “El presupuesto europeo” en *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed), Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Comisión Europea (2004) “Financiación de la Unión Europea: Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios”, COM(2004) 505 final/2.

European Commission (2011) “Commission staff working paper: Financing the EU Budget – Report on the operation of the own resources system”, SEC(2011) 876 final/2.

García-Duran, Patricia; Millet, Montserrat y Elisa Casanova (2008) “Una lectura positiva en clave europea de las perspectivas financieras 2007-13” *Revista General de Derecho Europeo* nº 15, pág. 1-19.

Heinemann, Friedrich; Mohl, Philipp y Steffen Osterloh (2010) “Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints” *European Integration* vol. 32, nº 1, pág. 59-76.

Jouanjean, Hervé (2011) “The prospect of the EU Budget in an age of austerity”, diapositivas de la presentación del Director General de la Comisión Europea DG Presupuesto. Disponible en: http://www.crpm.org/pub/agenda/1621_presentation_jouanjean_bp_crpm.pdf (18 Junio

2014)

Kölling, Mario y Cristina Serrano (2013) El MFP 2014-20 visto desde España: ¿beneficiario neto en un presupuesto de crisis o el exitoso balance entre beneficiario neto y contribuyente neto? *ARI del Real Instituto Elcano* nº 7.

Mooz, Petr (2012) “Multiannual Financial Framework 2014-20”, diapositivas de una presentación del Jefe de Información y Comunicación de la DG Presupuesto de la Comisión Europea. Estuvo disponible en Internet.